

*Präventions- und Interventionsstrategien
gegen Rechtsextremismus.
Die Entstehung der Landesprogramme im
Vergleich*

Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
Doctor philosophiae (Dr. phil.)

vorgelegt dem Rat der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Friedrich-Schiller-Universität Jena

von Franziska Schmidtke, M.A.
geboren am 04.06.1986 in Schönebeck

Gutachter:

1. Prof. Dr. Klaus Dicke
2. Prof. Dr. Heinrich Best

Tag der mündlichen Prüfung: 13.04.2017

Inhaltsverzeichnis

<u>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</u>	IV
<u>ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS</u>	VI
<u>1 EINLEITUNG</u>	1
1.1 Zielsetzung der Arbeit	1
1.2 Vorgehensweise	7
<u>2 RECHTSEXTREMISMUS: KONTUREN EINES PHÄNOMENS UND REAKTIONSMUSTER</u>	12
2.1 Rechtsextremismus seit der Wiedervereinigung: Einstellungs- und Verhaltensebene	12
2.1.1 Begriffseinordnung und -abgrenzung	13
2.1.2 Ausmaß und sozialstrukturelle Verankerung rechtsextremer Einstellungen	17
2.1.3 Entwicklung und aktueller Zustand des rechtsextremen Parteienspektrums	22
2.1.4 Abseits des parteiförmigen Rechtsextremismus: Neonazis, Skinheads, Freie Kräfte und der neue bewegungsförmige Rechtsextremismus	36
2.1.5 Lifestyle und Erlebniswelt: Ausdrucksformen rechtsextremer Subkultur	45
2.1.6 Rechtsextreme Gewalt und Rechtsterrorismus	50
2.2 Ordnungsversuch der Auseinandersetzung und historische Reflexionen	57
2.2.1 Konzeptionelle u. strukturelle Vorarbeiten: Demokratieförderung seit 1945	59
2.2.2 Ordnungsmodelle der Rechtsextremismusprävention	62
2.2.3 Pädagogische und sozialarbeiterische Konzepte der Primärprävention	67
2.2.4 Pädagogische und sozialarbeiterische Konzepte der Sekundär- und Tertiärprävention	73
2.2.5 Entgegnungsstrategien auf struktureller Ebene	76
2.3 Kontextbedingung aktueller Gegenstrategien: Programme des Bundes	77
2.3.1 „Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt“ (AgAG)	79
2.3.2 „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“	81
2.3.3 „Vielfalt tut gut. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ und „kompetent. Für Demokratie – Beratungsnetzwerke“	85

2.3.4 „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ und „Zusammenhalt durch Teilhabe“	88
2.3.5 „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“	89
3 THEORETISCH-METHODOLOGISCHE ANNÄHERUNGEN	91
3.1 Grundlagen der Politikfeldanalyse	91
3.2 Akteurzentrierter Institutionalismus	106
3.2.1 Die Rolle von Institutionen und Akteuren	107
3.2.2 Interaktionsformen	114
3.3 Governance	116
4 FORSCHUNGSMETHODE	125
4.1 Der politikwissenschaftliche Vergleich bei mittlerer Fallzahl	125
4.2 Datenerhebung	128
4.3 Datenauswertung	132
5 ZWISCHENFAZIT: VORSTELLUNG DES ANALYSERASTERS	136
6 ANALYSE	140
6.1 Problematisierung: Rechtsextremismus als gesamtgesellschaftliches Problem	140
6.1.1 Initiierende Problemwahrnehmung	140
6.1.2 Problemverständnis	150
6.1.3 Problembeschreibung	156
6.1.4 Ursachenbeschreibung	163
6.1.5 Problemwahrnehmung	175
6.1.6 Agenda-Setting	186
6.2 Programmbildung: Landesstrategien entstehen	189
6.2.1 Akteurtypen	191
6.2.2 Akteurkonstellation	206
6.2.3 Aushandlung	210
6.3 Implementierung: Die Programmviefalt in der Umsetzung	214
6.3.1 Implementationslogik	215
6.3.2 Implementationsinstrumente	219

6.3.3 Empirische Ergänzung der Implementationsinstrumente:	
Programmstrukturen	224
6.3.4 Präventionsstrategien	229
6.4 Evaluation: Programmbewertung und Weiterentwicklung	236
6.4.1 Evaluationsmodus	237
6.4.2 Form des politischen Lernens	241
<u>7 FAZIT UND AUSBLICK</u>	<u>247</u>
<u>8 LITERATUR</u>	<u>256</u>
<u>9 QUELLEN</u>	<u>272</u>
<u>ANHANG</u>	<u>276</u>

Abkürzungsverzeichnis

AfD	Alternative für Deutschland
AgAG	Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt
AN	Autonome Nationalisten
AZI	Akteurzentrierter Institutionalismus
BIGE	Bayrische Informationsstelle gegen Extremismus
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Inneren
BpB	Bundeszentrale für politische Bildung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschland
CSU	Christlich Soziale Union Deutschland
DA	Deutsche Alternative
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DVU	Deutsche Volksunion
EBF	Europäische Befreiungsfront
EKD	Evangelische Kirche Deutschland
FAP	Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei
FDGO	Freiheitlich Demokratische Grundordnung
FDP	Freiheitlich Demokratische Partei Deutschland
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FK	Freie Kräfte
GMF	Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit
IKG	Institut für Konflikt- und Gewaltforschung
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
IMAK	Interministerieller Arbeitskreis
KPD	Kommunistische Partei Deutschland
LAP	Lokaler Aktionsplan
LpB	Landeszentrale für politische Bildung
LVZ	Leipziger Volkszeitung
MDZ	Mitteldeutsche Zeitung

MEGA	Mobile Einsatztrupps gegen Gewalt und Ausländerfeindlichkeit
MFKJS	Ministerium für Kinder, Jugend und Sport
NF	Nationalistische Front
NGO	Non-governmental Organization
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschland
NS	Nationalsozialismus
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
OTZ	Ostthüringer Zeitung
PDS	Partei des demokratischen Sozialismus
PEGIDA	Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes
PMK	Politisch motivierte Kriminalität
REP	Republikaner
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
SRP	Sozialistische Reichspartei
Thügida	Thüringer gegen die Islamisierung des Abendlandes
TA	Thüringer Allgemeine
TLZ	Thüringische Landeszeitung

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Mitglieder rechtsextremer Parteien 1996 bis 2017	36
Abbildung 2: Mitglieder rechtsextremer Subkultur bzw. in Parteien organisierte Mitglieder 1996 bis 2016	41
Abbildung 3: „politisch motivierte Kriminalität rechts“ im Zeitverlauf	54
Abbildung 4: Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung nach Scharpf	109
Abbildung 5: Akteurstypen nach Scharpf.....	112
Abbildung 6: Presseberichterstattung in den Ländern zum Stichwort „Rechtsextremismus“ Januar 1990 bis Dezember 2000.....	145
Abbildung 7: Presseberichterstattung in den Ländern zum Stichwort „Rechtsextremismus“ Januar 1990 bis Dezember 2000.....	146
Abbildung 8: Mittelwertvergleich Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in den Ländern	184
Abbildung 9: Zusammenfassende Verortung der Landesprogramme nach zentralen Erklärungsfaktoren.....	254
Tabelle 1: Kombinierte Darstellung der Ordnungsmodelle nach Caplan und Gordon.....	64
Tabelle 2: Merkmalskatalog zur Einordnung von Präventionsmaßnahmen.....	67
Tabelle 3: Typen des Agenda-Settings.....	98
Tabelle 4: Stile der Politikformulierung.....	101
Tabelle 5: Implementationsstile.....	104
Tabelle 6: Evaluierungsstile	105
Tabelle 7: Arten kollektiver Akteure.....	110
Tabelle 8: Analyse politischer Entscheidungsprozesse unter Gesichtspunkten der Governance-Forschung.....	123
Tabelle 9: Übersicht der verwendeten Datenquellen.....	130
Tabelle 10: Theoretisch abgeleitetes Analyseschema.....	138
Tabelle 11: Anzahl berücksichtigter parlamentarischer Dokumente und Zeitpunkt erster parlamentarischer Beschäftigung	142
Tabelle 12: Presseberichte über Rechtsextremismus in den Ländern.....	143

Tabelle 13: Problemdefinition der Parteien	174
Tabelle 14: Kennziffern des ersten Agenda-Settings.....	178
Tabelle 15: Kennziffern rechtsextremen Handelns.....	181
Tabelle 16: Fälle mit mehrfachen Agenda-Setting	187
Tabelle 17: Grundlage für die kontrastierende Fallauswahl	191
Tabelle 18: Akteure im Aushandlungsprozess Thüringens (große Arbeitsgruppe).....	196
Tabelle 19: Akteure im Aushandlungsprozess Thüringens (kleine Arbeitsgruppe).....	200
Tabelle 20: Akteure im Landesnetzwerk Nordrhein-Westfalens.....	203
Tabelle 21: Vertretene Akteurtypen bei Regionalkonferenzen in NRW.....	204
Tabelle 22: Implementierte Landesprogramme.....	215
Tabelle 23: Implementationslogiken der Länder.....	218
Tabelle 24: Haushaltsansatz der Landesprogramme.....	225
Tabelle 25: Programmstrukturen.....	227
Tabelle 26: Institutionen und Projekte der Landesprogramme	230
Tabelle 27: Zielgruppen der Landesprogramme	235
Tabelle 28: Evaluationsmodi.....	241
Tabelle 29: abgeschlossene Evaluationen.....	245

1 Einleitung

1.1 Zielsetzung der Arbeit

Soziologische Gegenwartsdiagnosen kommen derzeit kaum umhin, die erstarkenden rechtspopulistischen und rechtsextremen Bewegungen in ihren Analysen einzubeziehen (vgl. aktuell: Bude 2016, Münkler und Münkler 2016, Rosa 2016). Hartmut Rosa identifiziert in seiner sozialphilosophischen Erörterung von Resonanz beispielsweise ein „identitäres Echo-Konzept von Resonanz“, das er dem Faschismus zuschreibt. Und Heinz Bude erläutert in „Das Gefühl der Welt“, wie kollektive Lebensgefühle entstehen. Indem er das Konzept der „Schweigespирale“ adaptiert, findet er einen Zugang, die gegenwärtig zugespitzte und aufgewiegelte Stimmung in der bundesdeutschen Gesellschaft zu erläutern. Die Diagnosen greifen damit antidemokratische Tendenzen auf und eröffnen eine gesellschaftliche Debatte über den Zustand und die Heilungskräfte unserer Demokratie als Lebens- und Gesellschaftsform. Wenngleich diese aktuelle Auseinandersetzung sowohl aus wissenschaftlicher als auch gesellschaftspolitischer Perspektive begrüßenswert ist, lässt sie mitunter die langanhaltende Persistenz und gleichzeitige Wandlungsfähigkeit der Phänomene in den Hintergrund rücken.

Antidemokratische Haltungen und Verhaltensweisen, wie sie in Form des Rechtsextremismus auftreten, sind ein Teil der bundesrepublikanischen Geschichte und Kultur. So durchzog unmittelbar nach der Wiedervereinigung eine Serie fremdenfeindlicher und rechtsextrem motivierter Gewalt ost- und westdeutsche Städte. In Rostock-Lichtenhagen griffen Bürger¹ die Unterkunft von Asylbewerbern an; in Hoyerswerda kam es zu Ausschreitungen gegenüber Wohnheimen von Vertragsarbeitern und Flüchtlingen; und in Mölln und Solingen ereigneten sich Mordanschläge auf türkischstämmige Familien. Nur wenige Jahre später verzeichnete der organisierte Rechtsextremismus sowohl parlamentarische als auch außerparlamentarische Erfolge. Die Nationaldemokratische Partei Deutschland (NPD) und die Deutschen Volksunion (DVU) zogen in mehreren Landesparlamenten ein, während sich abseits (aber nicht vollkommen unabhängig) von den Parteistrukturen ein erlebnisorientierter Rechtsextremismus entwickelte. Neue Organisationsformen wie die Freien Kameradschaften modernisierten das

¹ Bei allen personenbezogenen Bezeichnungen meint die gewählte Formulierung beide Geschlechter, auch wenn aus Gründen der Lesbarkeit die männliche Form gewählt wird.

Erscheinungsbild des Rechtsextremismus, in dem sie zeitgemäße Trends anderer Jugendszenen adaptierten und so ein umfassendes Deutungsangebot für Jugendliche und junge Erwachsene anboten.² Neben diesen Entwicklungen innerhalb der rechtsextremen Szene stellten wissenschaftliche Analysen vor allem ab den 2000er Jahren heraus, dass rechtsextreme Einstellungen nicht nur in eng begrenzten soziologischen Milieus eine relevante Rolle spielen, sondern auch in der sogenannten *Mitte der Gesellschaft* Verbreitung finden (vgl. Decker und Brähler 2005, Heitmeyer 2005).

Mit diesen kurzen Hinweisen entsteht ein erstes kursorisches (und damit natürlich auch unvollständiges) Bild der Persistenz fremdenfeindlicher und rechtsextremer Phänomene in Deutschland. Während dieses Bild an anderer Stelle in dieser Arbeit noch um eine ausführliche und differenzierte Analyse ergänzt wird (vgl. Kapitel 2.1.), schließt sich hier zunächst die Frage an, wie sowohl Gesellschaft als auch Politik in diesen Jahren reagierten. Vor diesem Hintergrund kann dann der Schwerpunkt der Arbeit dargelegt werden.

Bereits Anfang der 1990er Jahre – im Nachgang zu den genannten Taten von Rostock-Lichtenhagen, Mölln und Solingen – implementierte die Bundesregierung ein erstes Programm, das die als Jugendkriminalität wahrgenommene rechtsextreme Gewalt einzugrenzen versuchte. Damit begann ein staatliches Reaktionsmuster, das präventive und intervenierenden Maßnahmen in den Mittelpunkt seines Handelns stellt (auf frühere Maßnahmen und Vorläufer geht Kapitel 2.2 ein). In den folgenden Jahren differenzierten sich die staatlichen Maßnahmen weiter aus und offenbarten dabei nicht zuletzt auch die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen verschiedener Landes- und Bundesregierungen. Zunehmend wurden etwa auch nichtstaatliche Kapazitäten und demokratische Abwehrkräfte der Zivilgesellschaft gezielt gefördert. Mittlerweile existiert in Deutschland eine nahezu unüberschaubare Landschaft von Präventionsmaßnahmen. Zahlreiche NGOs, Projekte und Initiativen setzen sich aktiv für eine Stärkung demokratischer Werte ein und führen selbst Präventionsmaßnahmen unterschiedlichster Natur durch. Auch die Mehrzahl der Bundesländer haben eigene Strategien definiert und Programme aufgelegt, um Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit,

² Zahlreiche Publikationen beschäftigen sich mit Wandel der parteiförmigen und subkulturellen rechtsextremen Szene. Als Einführung in die Thematik eignen sich beispielsweise Staud (2006) und Staud und Radke (2012).

Rassismus und andere antidemokratische Phänomene zu bearbeiten. Diesen Programmen ist die vorliegende Untersuchung gewidmet.

Zum Zeitpunkt der Erstellung der Analyse (Ende 2016) hat eine deutliche Mehrheit der Bundesländer – zwölf an der Zahl – ein Landesprogramm implementiert, das als zentrale Strategie zur Eindämmung antidemokratischer Gefährdungen Maßnahmen fördert und in einen Rahmen zusammenführt. Und auch in den restlichen Ländern stehen Forderungen nach einem ebenfalls landesweit wirksamen Programm zur Debatte.³ Insgesamt, so schätzt Richard Stöss (2003) den Charakter der Programme ein, handelt es sich überwiegend um „persuasive Programme“, die mit Bildungs-, Sensibilisierungs- und Beratungsmaßnahmen auf die Veränderung von Einstellungen und Verhaltensweisen ihrer Zielgruppen gerichtet sind. Sie grenzen sich damit von rein repressiven Maßnahmen ab, sind aber hinsichtlich inhaltlicher, finanzieller, methodischer und organisatorischer Gesichtspunkte unterscheidbar. Diese Unterschiede stehen im Fokus der Arbeit und bilden den Ausgangspunkt für eine genuin politikwissenschaftliche Fragestellung: *Wie kommen die Bundesländer zu diesen unterschiedlichen Strategien und worin liegen die Gründe für die Unterschiede?*

Konkreter stellt die Analyse damit das Zustandekommen der Programme in den Fokus; sie fragt danach, wie Politikinhalt im Rahmen von institutionellen Bedingungen und Politikprozessen entstehen. Interessant ist diese Forschungsperspektive unter anderem deswegen, weil die Programme zu unterschiedlichen Zeitpunkten – insgesamt in einer Zeitspanne von 18 Jahren – in dispersen parteipolitischen Konstellationen entstanden sind. Insofern drängen sich die Fragen auf, was den politischen Prozess auslöste bzw. was die jeweilige Implementation verursachte, und welche Bedingungen die Implementierung der Landesstrategien förderten. Die Arbeit wird zeigen, *wie* die jeweiligen Programme entstanden sind; sie fragt nach dem Modus der Aushandlung und verbindet Entstehung und Inhalte der Programme miteinander. Durch ein vergleichendes Vorgehen werden inhaltliche Divergenzen in Bezug zu Entstehungsbedingungen und politischen Rahmenbedingungen gesetzt, zugleich aber auch an die Forschungsergebnisse der Rechtsextremismusforschung rückgebunden. Leitendes Erkenntnisinteresse ist damit, die Entstehung der Landesstrategien und ihre teils frappierenden

³ Im Saarland, Rheinland-Pfalz und Bremen gibt es keine Landesprogramme, Baden-Württemberg entwickelt aktuell eines (vgl. Möller und Schuhmacher 2015).

Divergenzen vergleichend zu *verstehen* und aus der Analyse Thesen zu generieren, die in die Fachdebatten der Forschung eingegliedert werden.

Die Arbeit bettet sich in verschiedene Forschungstraditionen ein. Sie bezieht sich methodologisch und theoretisch vor allem auf den politikwissenschaftlichen Teilbereich der Policy-Forschung und verwendet ausgewählte Subtheorien als Grundlage für die hiesige Analyse. Da es sich bei dem hier untersuchten Thema der Rechtsextremismusabwehr aber (noch) nicht um ein genuines Politikfeld handelt, sind die zur Verfügung stehenden Vorarbeiten dementsprechend disparat. Es bedarf somit einiger inhaltlicher Aufbereitungen, die Kapitel 2 durch eine Rückschau auf sozialwissenschaftliche Rechtsextremismus- und Präventionsforschung leistet. Im weiteren Fortlauf der Arbeit werden typische Vorgehensweisen des qualitativen und quantitativen Paradigmas trianguliert, um so eine dem Gegenstand angemessene Form der Datenerhebung und Datenauswertung zu verwenden. Die Dissertation setzt damit bisher unverbundene Forschungsperspektiven miteinander in Bezug. Für die Anknüpfungspunkte seien nachfolgend einige Überlegungen angestellt, die die Einordnung in den jeweiligen Feldern erklären und ihre Relevanz herausstreichen:

1. Unter dem Stichwort der Rechtsextremismusforschung versammeln sich themenzentriert wissenschaftliche Auseinandersetzungen verschiedener sozialwissenschaftlicher Disziplinen. Das breite Forschungsfeld umfasst unter anderem politikwissenschaftlich inspirierte Analysen rechtsextremer Parteien und Bewegungen, ihrer Ideologien, ihrer Anhängerschaft und ihres elektoralen Erfolgs, aber auch soziologische Untersuchungen zur Verbreitung rechtsextremer Einstellungen und deren Ursachen oder psychologische Studien individueller Faktoren für die Zuwendung zu rechtsextremen Haltungen. Darin werden auch Fragen von Prävention, also der Vorbeugung rechtsextremer Einstellungen und Handlungsweisen, wie die Wirksamkeit verschiedener Methodiken, die Ausdifferenzierung und Weiterentwicklung vorliegender Präventionsmechanismen und auch die praktische Umsetzung von Prävention, breit diskutiert. Für einzelne Konzepte liegen dementsprechend bereits Ergebnisse über deren Wirkmächtigkeit und auch praktische Durchführbarkeit vor (vgl. Rieker 2009). Hieran kann die Analyse anknüpfen, indem politische Entscheidungsprozesse

und der politische Output auch hinsichtlich des enthaltenen Wissenschafts-Praxistransfers überprüft werden.

Neben der Anknüpfung an Präventionskonzepte schließen die Programme an eine sehr grundsätzliche Debatte um das Konzept und die Begrifflichkeit von *Rechtsextremismus* an. Dieser Diskurs spiegelt sich auch in den Ausgestaltungen und den Outputs der Länder wider, sodass die Reichweite und politische Implikationen von Begriffen zurück in die wissenschaftliche Debatte geführt werden sollen.

Gleichwohl sind die Präventionsprogramme der Länder, wie einleitend umrissen, bisher nur sehr begrenzt Gegenstand politikwissenschaftlicher Diskurse.⁴ Lediglich einige Quellen der so genannten *grauen Literatur* beschäftigen sich mit dem Forschungsgegenstand, aber nicht mit dem analytischen Fokus der vorliegenden Arbeit: Die einzelnen Programme sind teilweise mit wissenschaftlichen Beiräten versehen, sie werden teils extern evaluiert oder verfügen über eine wissenschaftliche Begleitung. Aus diesen Konfigurationen ergeben sich extensive Dokumentationen geförderter Projekte oder Veröffentlichungen, die Fragen über Wirkmächtigkeit und Implementierung des Programms besprechen, Evaluationen durchführen (vgl. etwa Bohn 2011, Roth, Gesemann und Aumüller 2010) und Einschätzungen zur Weiterentwicklung bieten (Quent 2013, Aumüller und Roth 2013). Punktuell thematisieren auch unabhängige, wissenschaftliche Publikationen Entstehungsbedingungen (siehe z.B. Frindte und Preiser 2007) einzelner Programme, und einige Sammelbände tragen Erfahrungen aus verschiedenen Ländern zusammen (vgl. Schubarth 2014, Lynen von Berg und Roth 2003). Aber auch hier ist der Bezugspunkt stets ein einzelnes Programm. In der Auseinandersetzung fehlt nahezu jeder Rekurs auf Erfahrungen der Abläufe aus anderen Bundesländern, von systematischen Vergleichen ganz zu schweigen. Demzufolge ist die Literaturlage insgesamt unbefriedigend und verweist auf ein Defizit komparatistisch angelegter politikwissenschaftlicher Analysen in dem Themengebiet. Die Dissertation stößt so auf eine Forschungslücke, deren Schließung sowohl von wissenschaftlicher als auch praktischer Bedeutung ist.

⁴ Andere sozial- und verhaltenswissenschaftliche Disziplinen wie die Sozialpädagogik und die Psychologie haben sich mit der Angemessenheit einzelner Maßnahmentypen und zum Teil auch der strategischen Ausrichtung einzelner Bundes- bzw. Landesprogramme beschäftigt. Mittel- und langfristige Effekte der Programme diskutiert etwa Möller 2003.

2. Obwohl sich die Policy-Forschung zwar mit der Entstehung politischer Entscheidungen beschäftigt und damit grundsätzlich die gleiche Forschungsfrage wie die vorliegende Arbeit stellt, sind auch in diesem Teilbereich der vergleichenden Politikwissenschaft bisher keine Analysen der Landesprogramm entstanden. Insofern liegt das innovative Potenzial der Dissertation in der Erschließung eines Forschungsgegenstands. Die Policy-Forschung bietet dazu eine routinierte Forschungspraxis, die als methodisch und theoretisch ausdifferenziert gilt. Die vorliegende Analyse ordnet sich damit in das Feld der Policy-Forschung ein und nutzt deren Anwendungsroutinen, allerdings nicht ohne zuvor die Passfähigkeit einzelner Methodiken für den Forschungsgegenstand zu reflektieren:

Während in traditionellen Policy-Diskussionen staatliche Strukturen im Mittelpunkt stehen, weitet die Governance-Forschung diesen Schwerpunkt auf das Zusammenspiel von staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Strukturen aus (Pierre und Peters 2000). Für die stärker prozessorientierten Fragestellungen ist insbesondere der Rekurs auf Theoreme des *network governance* (Reinecke und Deng 2000) hilfreich.⁵ Neben dieser Orientierung stützt zweitens der *akteurzentrierte Institutionalismus* mit seiner Sensibilität für Akteurkonstellationen den theoretischen Unterbau der Prozessanalyse (Mayntz und Scharpf 1995). Für die Strukturierung der Analyse ist drittens ein Rekurs auf den von Herbert Lasswell erarbeiteten *Policy-Cycle* (Jann und Wegrich 2014) hilfreich – es ist ein vielfach benutztes, konstruktiv kritisiertes und weiterentwickeltes Modell, das auch für die vorliegende Analyse eine Grundlage bietet. Die Analysetechnik bezieht sich dabei auf die fallinterne Entwicklung und bereitet den anschließenden Vergleich vor. Diese drei theoretischen Bezüge liefern Argumentationsstrukturen, die in der Dissertation als Hypothesen formuliert und überprüft werden. Die aufgezeigten Anknüpfungspunkte ermöglichen es, ein passgenaues Forschungsdesign abzuleiten. Hierin liegt ein weiterer wissenschaftlicher Mehrwert der Arbeit.

⁵ Als *Governance* versteht diese Arbeit in Anlehnung an die Ausführungen von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination, durch die kollektiv verbindliche Regelungen verabschiedet und implementiert werden (vgl. Mayntz und Scharpf 1995, Mayntz 2004).

- Über die beiden genannten zentralen Anknüpfungspunkte hinaus liegen die Fragen zur Entstehung und zum Inhalt der Landesprogramme an einem Schnittpunkt zwischen wissenschaftlicher Analyse und politikpraktischen Interessen. Die Ergebnisse bieten eine Übersicht und eine Inventarisierung aktueller Strategien gegen Rechtsextremismus; sie können so zum Ausgangspunkt für Defizitanalysen werden. Auch bestimmt die Analyse Erfolgsfaktoren für Implementierung und kann so handlungsleitend für weitere Bundesländer sein.

Zusammenfassend ist also folgende Fragestellung leitend: Welche Aushandlungsmodi und Interaktionsmuster bestimmen die Entstehung der zentralen Präventionsstrategien gegen Rechtsextremismus in den Bundesländern? Welche Bezugspunkte wissenschaftlicher Analysen sind Teil der Aushandlung und dienen der Formulierung der Programme? Welche Schlussfolgerungen lassen sich für weitere Policy-Prozesse formulieren? Das zentrale Erkenntnisinteresse dieser Arbeit richtet sich auf die ersten Phasen des Politikzyklus bis zum Ende der Politikformulierung. Mithilfe der theoretischen und methodologischen Einordnungen entsteht abschließend eine eigene Hypothese zu den Entstehungszusammenhängen der Landesprogramme. Die Arbeit postuliert, dass staatlich finanzierte Großprogramme gegen Rechtsextremismus stets auch Bestandteil (partei-)politischer Positionierungen und Aushandlungen sind. Im Zuge der Analyse wird deutlich, dass die staatliche Bearbeitung des Rechtsextremismus politische Polarisierungen hervorruft und damit distinkte Parteipositionen identifiziert werden können. Zugleich handelt es sich, so eine weitere Schlussfolgerung, nicht (mehr) um ein randständiges Themengebiet politischer Bearbeitung, sondern um ein Policy-Feld mit zunehmender Institutionalisierung. Die unterschiedlichen Landesprogramme können zudem in Anschluss an die Analyse Idealtypen im Sinne Max Webers (1988) zugeordnet und so kondensiert beschrieben werden.

1.2 Vorgehensweise

Im Fokus der Analyse steht die vollständige Grundgesamtheit der zwölf Landesprogramme. Damit ist zugleich eine zentrale methodische Pfadentscheidung getroffen, denn nicht alle Methoden der empirischen Sozialforschung eignen sich für eine Analyse dieser Fallzahl. Möglich ist ein fallorientierter Vergleich. Zunächst können dabei die Landesprogramme separat, in Form von Einzelfall bzw. Policy-Analysen, untersucht werden. Nach diesem Arbeitsschritt wird es dann möglich, einen Vergleich durchzuführen, der Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich der Fälle herausarbeitet,

um damit letztendlich zum Kern des Untersuchungsgegenstandes hervorzurücken: der staatlichen Prävention von Rechtsextremismus. Das vorliegende Unterkapitel skizziert die dafür notwendigen methodischen Entscheidungen und Bezüge und fasst den Verlauf der Arbeit knapp zusammen.

Insgesamt treffen das Anliegen der Arbeit und die bis hierhin festgelegte Vorgehensweise auf eine fruchtbare Debatte innerhalb der Politikwissenschaft. Denn obwohl vergleichende Perspektiven als klassische Herangehensweisen der Disziplin gelten,⁶ hat sich in den letzten Jahrzehnten ein intensiver Diskurs um die Methodologie und den Erkenntnisgewinn eines Vergleichs entwickelt. Ausdruck davon ist nicht zuletzt die Vielzahl an Publikationen, die zum Thema entstehen (vgl. zur Übersicht Lauth, Pickel und Pickel, 2009). Insofern ist die gewählte methodische Perspektive dieser Arbeit in einem zwar klassischen, aber zugleich derzeit sehr aktiven und kreativen Feld angesiedelt. Dementsprechend erfolgt die Auswahl von Datenerhebungs- und Auswertungsstrategien mit angemessener Sorgfalt, um aktuelle Diskurse einzubeziehen und deren Kritik an langläufig durchgeführten Vergleichen reflektiert aufzunehmen.

Als Grundlage für die umfangreichen Analysen dienen neben a) den Landesprogrammen selbst außerdem b) ein Korpus an Presseberichten, c) politische Dokumente (wie Protokolle von Landtagsdebatten, Pressemitteilungen aus den Fraktionen oder einzelner Landtagsmitglieder, Protokolle von Verhandlungen und Veröffentlichungen beteiligter Akteure) sowie d) Experteninterviews. Das empirische Material wird mit unterschiedlichen Auswertungsstrategien in die Analyse einbezogen. Für die umfangreiche Presseberichterstattung bietet sich etwa zunächst eine „strukturierende Inhaltsanalyse“ an, die den grundsätzlichen Ablauf eines Falls rekonstruiert und auf deren Basis vertiefende Experteninterviews angefertigt werden können. Auch die politischen Programme selbst werden mit einer strukturierenden Inhaltsanalyse bearbeitet, allerdings mit dem Fokus auf inhaltliche Schwerpunkte (wie die Zielgruppenauswahl), die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Fälle markieren. Die von Mayring (2000, 2003) geprägte Methode der strukturierenden Inhaltsanalyse wird hier dementsprechend zur inhaltlichen als auch prozeduralen Strukturierung eingesetzt. Für die Auswertung der Experteninterviews wiederum eignen sich andere Formen qualitativer Inhaltsanalysen, um theoretische Vorannahmen im Material zu prüfen und zu reflektieren. Insgesamt entsteht so eine mehrstufige Prozessrekonstruktion einschließlich

⁶ Grundlegend zum Vergleich in der Politikwissenschaft siehe etwa Almond 1992.

markanter Vergleichskategorien. Ziel des Vergleichs ist es dabei, Regelmäßigkeiten und Unterschiede in den Zusammenhängen zu erkennen, um somit Hypothesen über die Entstehung der Programme abzuleiten, die am Ende der Arbeit stehen. Die Vorgehensweise sichert Besonderheiten der Einzelfälle ab, kann letztlich aber auch die Bedeutung einzelner Faktoren für die Entstehung von Landespräventionsstrategien im Allgemeinen erfassen, wodurch sich die Erklärungskraft der Arbeit erhöht.

Neben dieser Konfiguration inhaltsanalytischer Strategien erschließt sich ein weiterer methodischer Bezug durch die bereits eingeführten zentralen Fragestellungen. Indem das Erkenntnisinteresse darauf zielt, die Entstehungsprozesse der Landesprogramme vergleichend zu rekapitulieren, Interaktionsprozesse in den Aushandlungsprozessen gegenüberzustellen und Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede herauszustreichen, ist auch ein diskursanalytisches Verfahren möglich. Je nach wissenschaftlichem Verständnis über den Inhalt eines Diskurses und dessen Abgrenzung gibt es zwar sehr unterschiedliche Vorgehensweisen und methodische Anwendungen, zugleich lässt sich aber als Grundlage diskursanalytischer Analyse ein Interesse für den Zusammenhang von (sprachliches) Handeln und institutionelle Strukturen ausmachen. Eben dieser Zusammenhang ist auch für die vorliegende Untersuchung von Relevanz und die Dissertationsschrift somit insgesamt auch diskursanalytisch grundiert.

An diese in den Kapiteln 3-4 ausführlich dargestellten methodischen und theoretischen Vorüberlegungen schließt ein daraus abgeleitetes Analyseraster an, was schließlich den Grundstein für die nachfolgende Analyse bildet. Die Struktur der Analyse in den Hauptkapiteln und den dabei bearbeiteten Fragestellungen gliedert sich – dem Policy-Cycle (Lasswell 1956 , Howlett und Ramesh 1995) nach – folgendermaßen: Um zu untersuchen, welche Situation in den einzelnen Bundesländern ausschlaggebend dafür ist, dass das Problembewusstsein in Öffentlichkeit und Politik ansteigt und eine Auseinandersetzung über Lösungsstrategien hervorruft, wird in Kapitel 6.1 die Problematisierung studiert. An dieser Stelle lassen sich Akteure identifizieren, die die Problematisierung vorantreiben. Nachdem ein ausreichendes Maß an Problembewusstsein entstanden ist, beginnt – so lautet die These der Heuristik – ein Prozess, in dem ein Lösungskonzept erarbeitet wird. Dieser in Kapitel 6.2 analysierter Prozess ist bestimmt durch Aushandlungen zwischen verschiedenen Akteuren. Meist stehen sich Bürgerbündnisse, Verbände und Vereine (also zivilgesellschaftliche) und politische Akteure wie Parteien, Regierungen oder Ministerien gegenüber. Zugleich

offenbaren sich für jeden Fall spezifische Akteurkonstellationen, die unter Zuhilfenahme der Hypothesen aus der *network governance* bearbeitet werden. Sind die Akteure und Akteurgruppen identifiziert, können der Diskurs und die Aushandlung hin zum Landesprogramm fokussiert werden. Für die Darstellung der Handlungsweisen ist der Rekurs auf den „Akteurzentrierten Institutionalismus“ hilfreich. Eine Anlehnung an seine Annahmen ermöglichen es, die Struktur von Handlungsmotiven einzelner Akteure zu kartographieren. Dabei spielen auch die Veränderungen und Entwicklungen der Interaktionsformen eine Rolle und damit die Frage, ob sich zwischen den Akteuren Koalitionen oder Cluster herausbilden. Ein weiteres Kriterium im Analyserahmen bildet die Dauer des Aushandlungsprozesses und wird als ein Hinweis für die Diskursivität der Aushandlung verstanden: Je länger der Prozess andauert, desto stärkere Widerstände sind anzunehmen. So muss ferner die Frage gestellt werden, ob sich der Prozess überhaupt als eine zusammenhängende Situationsverknüpfung darstellt. Und nicht zuletzt sind die untersuchten Prozesse auch ein Beispiel für die Problemlösungskompetenz der einzelnen Landesregierungen und können entsprechend reflektiert werden. Schließlich markiert das Ende des Entscheidungsprozesses eine Politikformulierung. Nach Lasswell folgt nun die Implementierung, ein Schritt, der in Kapitel 6.3 für die untersuchten Fälle analysiert wird. Relevant ist dabei u.a., in welchem Verfahren die Landesprogramme von der Politik verabschiedet werden und damit auch, welchen Rang sie zugesprochen bekommen.

Nach Abschluss des Aushandlungsprozesses können so die Ergebnisse, also die Programme selbst, ihr Inhalt und ihre Strukturen, betrachtet werden. Bereits ein kurzer Blick auf die Titel der Programme hinterlässt den Eindruck eines ausdifferenzierten, deutlich unterscheidbaren Problembewusstseins sowie divergierender Zielvorstellungen der Bundesländer. So vielfältig wie die Titel sind die zudem noch unspezifischen Zielstellungen und Gegenstandsbereiche der Programme. Nominell fallen etwa Schlagworte wie *Rechtsextremismus*, *Extremismus*, *Ideologie der Ungleichwertigkeit*, *Islamismus* und *Linksextremismus*. Die Analyse wird zeigen, inwiefern die Aushandlung während des Policy-Prozesses auch diese zentralen Begriffe definiert. Bereits zuvor, im Rahmen des vorangestellten theoretischen Teils der Arbeit in Kapitel 2 und als eine Gegenstandsbeschreibung der vorliegenden Analyse, werden die zentralen Begrifflichkeiten erörtert und im Kontext aktueller Wissenschaftsdebatten einfürend vorge-

stellt. Vor der Analyse der Landesprogramme steht hier weiterhin eine Verortung derselben in die bundesdeutsche Förderlandschaft. Und schließlich bilden einige Bemerkungen zur Verbreitung, zum Ausmaß und zur Struktur antidemokratischer Einstellungen- und Verhaltensweisen in der Bundesrepublik eine Grundlage, auf die später zurückgegriffen wird.

Schließlich bietet sich in Kapitel 6.3 der Übergang zur Inhaltsanalyse der nun vorliegenden Programme an. Wie bereits angedeutet, fällt die Vielfältigkeit der derzeitigen Programmlandschaft unmittelbar ins Auge. Die diffus benannten Zielstellungen weisen zwar insgesamt in eine ähnliche Richtung, eine präzise Abgrenzung liegt den Programmen aber zumeist nicht zugrunde. Die bestehenden Programme unterscheiden sich durch Titel, Zielstellung, Leitbild und Förderschwerpunkte, aber auch Konzepte, Strategien und Problemverständnisse gehen weit auseinander, sodass die Mannigfaltigkeit schnell in Unübersichtlichkeit abzugleiten droht. Unter Zuhilfenahme einer strukturierenden Inhaltsanalyse können die genannten Differenzen in den Programmen systematisch gegenübergestellt werden. Die Ergebnisse der Inhaltsanalyse geben etwa Aufschluss darüber, welche Schwerpunkte in den einzelnen Programmen vorliegen und ob darin auch wissenschaftliche Debatten und Befunde eingehen. Zudem kann der Inhaltsvergleich eventuelle Lernprozesse abbilden. Schließlich sind die Programme in einem Zeitraum von gut zwanzig Jahren entstanden, Lerneffekte – innerhalb und zwischen den Programmen – sind also denkbar und würden sogar für einen inhaltlichen Austausch zwischen den Bundesländern sprechen, sind aber bisher nicht explizit in der Analyse besprochen.

Vor diesem Hintergrund wird der empirische Teil der Arbeit abgeschlossen. Er führt die Ergebnisse der leitenden Forschungsfrage vergleichend zusammen und offenbart damit Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Landesprogramme und stellt den zentralen analytischen Wert dieser Dissertation dar. Das abschließende Kapitel 7 diskutiert die Forschungsergebnisse und gruppiert die Fälle. Weiterhin werden hier praxisrelevante Erkenntnisse hervorgehoben, insbesondere mit Blick auf eine koordinierte deutschlandweite Strategie gegen Rechtsextremismus.

2 Rechtsextremismus: Konturen eines Phänomens und Reaktionsmuster

2.1 Rechtsextremismus seit der Wiedervereinigung: Einstellungs- und Verhaltensebene

Im Fokus der Landesprogramme steht die Auseinandersetzung mit antidemokratischen Phänomenen – und hier in erster Linie mit dem Rechtsextremismus. Das folgende Kapitel nähert sich diesem Phänomenbereich an, indem es eine Beschreibung des Feldes und eine Operationalisierung bereithält, die das Phänomenverständnis dieser Arbeit trennscharf definiert.

Zunächst ist der Begriff des Rechtsextremismus eine phänomenologische Zuschreibung, die ob ihrer häufigen Verwendung in wissenschaftlichen, aber auch gesellschaftlichen und politischen Sphären, häufig als Sammelbegriff für unterschiedliche gesellschaftliche Phänomene mit variierenden Konnotationen verwendet wird, ohne einem geteilten inhaltlichen Begriffskern zu folgen. Dementsprechend liegt keine allgemeingültige Definition vor. Obgleich die Forschung mit zahlreichen Definitionsvorschlägen aufwartet, stehen die dahinterliegenden Konzepte und theoretischen Bezüge im wissenschaftlichen, aber auch öffentlichen, politischen und fachpädagogischen Widerstreit, der hier einführend nachgezeichnet wird. Im Zusammenhang zur inhaltlichen Bestimmung des Rechtsextremismus steht auch seine Abgrenzung zu anderen Konzepten, die eine inhaltliche Verwandtschaft oder zumindest Schnittmenge aufweisen. Insbesondere eine Abgrenzung zum *Rechtspopulismus* ist angesichts gegenwärtiger Diskurse notwendig, und auch das systematische Verhältnis von *Rechts- und Linksextremismus* bedarf einer Klärung.

Nach der begrifflichen und inhaltlichen Erörterung des wesentlichen Gegenstandsbereichs der vorliegenden Analyse beschäftigen sich die nachfolgenden Unterkapitel mit dem Niederschlag rechtsextremer Einstellungen in gesellschaftlichen Erscheinungsweisen und stellen dafür Aktionsformen, ideologische Charakterisierungen und Strukturen zusammenhängend und in ihren wichtigsten Entwicklungszügen dar. Die Unterkapitel differenzieren dabei in Anlehnung an Stöss (2010) *Angebot* und *Nachfrage*, wechseln also zwischen einer Perspektive auf rechtsextreme Strukturen und individuellen Ausprägungen wie Einstellungen und Wahlverhalten.

2.1.1 Begriffseinordnung und -abgrenzung

Zur Klärung des Inhaltsbereichs eines Begriffs hilft mitunter der Blick auf seine etymologische Herkunft. Rechtsextremismus setzt sich zusammen aus der Richtungsangabe „rechts“ und aus einem vom lateinischen Wort „*extremus*“ abgeleiteten zweiten Begriffsteil. Während ersteres auf das Sitzschema in Parlamenten verweist sowie Parteien „rechts der Mitte“ als konservativ und bewahrend verortet, kann zweiteres noch heute übersetzt werden als „das Äußerste“. Diese etymologische Einordnung bietet eine erste Orientierung. Sie erfasst aber noch nicht die theoretischen Debatten und die umfangreichen praktischen Implikationen, die mit dem Begriff des *Rechtsextremismus* in Zusammenhang stehen. Um auch diese in den Blick zu nehmen, ist es sinnvoll, zwei dominierende Anwendungszusammenhänge zu vertiefen. Dabei handelt es sich zum einen um eine behördliche Verwendung die vor allem von Polizei, Verfassungsschutz und weiteren Institutionen der Inneren Sicherheit genutzt wird, und zum anderen um eine von sozialwissenschaftlicher Forschung geprägte Anwendung (vgl. Stöss 2010).

Gerade der erste Zusammenhang erschließt sich nicht unmittelbar, da weder *Extremismus* noch *Rechtsextremismus* feststehende Rechtsbegriffe sind. Die Termini sind aber seit Jahrzehnten im Gebrauch von Sicherheitsbehörden und rechtlichen Instanzen, da der im Grundgesetz beschriebene Bestandsschutz der Demokratie gegen Verfassungsfeinde wiederholt zum Tragen kommt. Im Zuge der Verbotsverfahren für die Sozialistische Reichspartei (SRP) operationalisierte das Bundesverfassungsgericht erstmals diesen grundgesetzlich festgehaltenen Bestandsschutz.⁷ Die Urteile zum Parteienverbot⁸ beinhalten eine im Grunde bis heute geltende Richtschnur für die Feststellung von Verfassungsfeindlichkeit.⁹ Positiv gewendet präzisiert das Bundesverfassungsgericht dabei die im Grundgesetz als unabänderliche Kernstruktur des Gemeinwesens

⁷ Vgl. Bundesverfassungsgericht [BVerfG], 23.10.1952 - 1 BvB 1/51 (SRP-Verbot). Die darin enthaltene Präzisierung zum Inhalt der FDGO kam bereits während des Verbotsverfahrens der KPD zum Einsatz (BVerfG, 17.08. 1956 - 1 BvB 2/51).

⁸ Fünf rechtskräftige Urteile wurden bis Juni 1952 zum Verbot der SRP ausgesprochen.

⁹ Allerdings kam das Bundesverfassungsgericht im Zuge der Bewertung des Verbotsverfahrens gegen die NPD zu einer engeren Fassung der FDGO. Demnach beinhaltet der Begriff der FDGO die zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat unentbehrlich sind. Dazu zählt erstens die Menschenwürde, zweitens das Demokratieprinzip und drittens das Rechtsstaatsprinzip. Für eine weiterführende Auseinandersetzung siehe Schulz 2019.

benannte freiheitliche demokratische Grundordnung (FDGO).¹⁰ Nur wenn Parteien die FDGO angreifen – und dies, so präzisierte das Urteil zum Verbot der KPD, in einer aktiv kämpferischen Art und Weise – greift der Bestandsschutz der Verfassung und es kann ein Parteienverbot ausgesprochen werden. Im Anschluss an diese gerichtliche Konkretisierung nahmen die Verfassungsschutzämter den Extremismusbegriff¹¹ in ihre Verwaltungspraxis auf. Fortan gehörte die Aufklärung über Bestrebungen gegen die FDGO und den Bestand bzw. die Sicherheit Deutschlands zum Aufgabengebiet der Verfassungsschutzämter. Dementsprechend ist die Extremismusdefinition der Verfassungsschutzbehörden eine negative – sie ist bestimmt durch eine Gegnerschaft zum Verfassungskern, ohne aber positiv zu definieren, was Extremismus genau beinhaltet und wie er sich abgrenzen lässt von nicht-extremistischen politischen Betätigungen. Anfang der 1970er wurde dann auch der Begriff *Rechtsextremismus* erstmals im jährlichen Verfassungsschutzberichte als Analysegegenstand aufgenommen und ist seitdem konzeptionell und sprachlich in den Gebrauch der Behörden übergegangen. Neben einigen wesentlichen Merkmalen der rechtsextremen Weltanschauung, die der Verfassungsschutz definiert (dazu zählen Nationalismus, Rassismus, ein autoritäres Staatsverständnis und die Ideologie der Volksgemeinschaft), bleibt eine klare Abgrenzung zwischen Extremismus einerseits sowie von der Verfassung geschützter – und damit demokratischer – Meinungsäußerung andererseits schwierig. Für den Graubereich von ideologisierten Denk- und Verhaltensweisen nutzt die Verwaltungspraxis den Terminus *Rechtsradikalismus*. Zudem benennen die Behörden weitere Formen des Extremismus, die allesamt potenziell eine Gefahr für die FDGO darstellen. Rechts- und Linksextremismus bilden demnach entgegengesetzte Endpunkte eines Kontinuums, in dessen Mitte die FDGO und die Demokratie stehen. Insofern beinhaltet die amtliche Definition von Rechtsextremismus eine strukturelle Gleichrangigkeit mit anderen, gegen die FDGO gerichteten Ideologien.

Diese Konzeption und seine vorrangig amtliche Verwendungsweise findet in der sozialwissenschaftlichen Forschung jedoch nur partiell Verwendung. Mit einer ganzen

¹⁰ Im Urteil zum Verbot der SRP 1952 definierte das Bundesverfassungsgericht erstmalig den Inhalt der FDGO. Das Urteil zählt folgende Punkte auf: die Achtung der Menschenrechte, Volkssouveränität, Gewaltenteilung, Verantwortlichkeit der Regierung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Unabhängigkeit der Gerichte, Mehrparteienprinzip, Chancengleichheit der Parteien einschließlich der Oppositionsfreiheit. (vgl. Stöss 2010, S. 16f.)

¹¹ Die ideengeschichtliche Entstehung des Extremismusbegriffs lässt sich lang zurückverfolgen. Schon Aristoteles führte die Abgrenzung der von ihm gelobten Mitte und der davon abgegrenzten Extreme ein (Backes 2003, S. 1).

Reihe von Argumenten begründen Sozialwissenschaftler, warum sie die amtliche Definition als einschränkend und für verschiedene Forschungsfragen als unzureichend bewerten. Richard Stöss (2015) spricht in Bezug auf Extremismus von einem Sammelbegriff für diverse Phänomene, die gemein haben sich gegen die demokratische Grundordnung zu richten, aber ansonsten große Unterschiede aufweisen. Hierin besteht die Gefahr, bspw. Links- und Rechtsextremismus inhaltlich gleichzustellen und ihre fundamentalen Unterschiede zu überdecken. Gerade in Bezug auf den Rechtsextremismus wurde deshalb immer wieder bemängelt, dass das Phänomen bei Anwendung des Extremismuskonzepts bagatellisiert wird (vgl. Baron, Drücker und Seng 2019). Grund dafür ist nicht allein die Fassung unterschiedlicher Phänomene unter einem Begriff, sondern die hinzukommende Annahme, dass Extremismen als Antipode zur Demokratie stehen. Mit einer solchen Konzipierung werden aber antidemokratische Potentiale in der Mitte der Gesellschaft – so die Kritiker des Extremismusbegriffs – überdeckt. Diese weitreichende Kritik spiegelt sich in der öffentlichen Begriffspraxis nur bedingt wider, denn auch hier dominiert die Bezeichnung *Rechtsextremismus*. Gleichwohl ist das Phänomenverständnis doch ein weitgehend anderes.

Konsensfähig in der sozialwissenschaftlichen Forschung ist das Schema von Richard Stöss, der eine Gliederung in zwei Dimensionen – einer Einstellungs- und einer Verhaltensebene – vorschlägt. Beide Dimensionen stehen in einem interdependenten, aber individuell ausgeformten Verhältnis zueinander. Beispielsweise sind fremdenfeindliche und rassistische Einstellungen oft der Wahl rechtsextremer Parteien oder der Teilnahme an Demonstrationen rechtsextremer Gruppierungen vorgelagert. Eine solche Basis ist aber weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für rechtsextremes Verhalten. Die dimensionale Trennung eröffnet Forschungsperspektiven über manifeste Verhaltensweisen hinaus auf politische Orientierungen, die der amtlichen Begriffsfassung verborgen bleiben. Auch rücken damit neben Organisationen und Strukturen auch die individuelle Ebene stärker in den Fokus der Forschung. Angesichts dieser unterschiedlich akzentuierten Begriffsinhalte sind auch die Bezüge, die die Landesprogramme herstellen und die ihnen zugrundeliegende Arbeitsdefinition, ein relevanter Vergleichsaspekt für die anzufertigende Analyse.

Für die Definition rechtsextremer Einstellungen sind die Ausarbeitungen einer Gruppe von Forschern prägend, die einen Konsens für die Operationalisierung von

Rechtsextremismus fanden. Ziel dieser Gruppe war es, mit einer gemeinsamen Messkonvention ein vergleichbares Instrumentarium für quantitative Befragungen zur Verfügung zu stellen. Sie definierten in ihrem gemeinsamen Vorstoß die *Ideologie der Ungleichwertigkeiten* als den Kern rechtsextremer Einstellungen (Kreis 2007).¹² Gegenwärtig nehmen nahezu alle Definitionsvorschläge auf diesen verbindenden Kern Bezug, dessen Vorteil u.a. darin besteht, Raum für strukturelle, ideologische oder organisatorische Modernisierungsprozesse innerhalb des Rechtsextremismus zu lassen und damit nicht historischen Kontingenzen zu unterliegen.

Darüber hinaus legte die Gruppe empirischer Forscher auch eine Reihe von Ungleichwertigkeitsvorstellungen fest, die bei der Messung rechtsextremer Einstellungen beachtet werden sollen.

„Diese [Ungleichwertigkeitsvorstellungen] äußern sich im politischen Bereich in der Affinität zu diktatorischen Regierungsformen, chauvinistischen Einstellungen und einer Verharmlosung bzw. Rechtfertigung des Nationalsozialismus. Im sozialen Bereich sind sie gekennzeichnet durch antisemitische, fremdenfeindliche und sozialdarwinistische Einstellungen.“ (Kreis 2007, S. 5)

Repräsentative Studien folgen der Konsensusdefinition in weiten Teilen und wenden die darin definierten Dimensionen in ihren Messungen an. Unterschiede treten jedoch in der Auswahl der einzelnen Items auf, die die Dimensionen repräsentieren. Diese inhaltlichen Unterschiede, sowie weitere messtheoretische Uneinigkeiten (wie die Wahl der Antwortskala, der Skalenbemessung und der Verarbeitung von Non-response) haben zur Folge, dass die Einstellungsuntersuchungen nicht direkt miteinander vergleichbar sind. Zu den Studien mit gemeinsamer Grundlage zählt die deutschlandweite Repräsentativbefragung der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und der Universität Leipzig sowie die Regionalstudien Thüringen-, Sachsen- und Sachsen-Anhalt-Monitor. Abweichend zur Konsensusdefinition stellt das Forscherteam der Universität Bielefeld unter Leitung von Wilhelm Heitmeyer bzw. Andreas Zick das Konzept der *Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit* in den Fokus der empirischen Einstellungsforschung und betont damit gruppenspezifische Abwertungen, während die politische Dimension der Konsensusdefinition außenvorbleibt.

Es liegen damit verschiedene Messreihen vor, die die Entwicklung rechtsextremer Einstellungen nachzeichnen. In der Phase von 2001 bis 2012 fertigte das Bielefelder

¹² An den Expertenkonferenzen, die 2001 und 2004 stattfanden, haben teilgenommen: Michael Edinger, Jürgen Falter, Andreas Hallermann, Oskar Niedermayer, Karl Schmitt, Siegfried Schumann, Richard Stöss, Helmut Tausendteufel, Jürgen Winkler, Elmar Brähler, Joachim Kreis und Bettina Westle.

Forschungsteam eine jährlich aktualisierte Messreihe an und zwischen 2006 und 2014 erhob das Gemeinschaftsprojekt der FES und der Universität Leipzig in einem zwei-jährigen Rhythmus die Einstellungen von Bundesbürgern. Die regionalen Befragungen finden in Thüringen seit 2000 und in Sachsen seit 2016 in einem jährlichen, in Sachsen-Anhalt einem ungefähr zwei jährigen Rhythmus statt.¹³ Daneben gibt es eine Reihe von Einzelstudien und stärker eingeschränkten Datenreihen, sowie auch auf einzelne Dimensionen des Einstellungssyndroms zugespitzte Untersuchungen.¹⁴

Trotz der bereits erwähnten begrenzten Vergleichbarkeit dieser Daten berichten Mitte der 2000er Jahre alle Studien übereinstimmend einen Anstieg rechtsextremer Einstellungen, gefolgt von einer sinkenden Tendenz zum Ende des Jahrzehnts. Mit unterschiedlicher Vehemenz, aber doch konsensual, unterstreichen die Untersuchungen ebenfalls, dass die Einstellungen keinesfalls allein aus gesellschaftlichen Randlagen heraus vertreten werden, sondern in allen Teilen der deutschen Gesellschaft repräsentiert sind und sich aber gerade in der sogenannten Mitte der Gesellschaft bahnbrechen.¹⁵

2.1.2 Ausmaß u. sozialstrukturelle Verankerung rechtsextremer Einstellungen

Die einzelnen Dimensionen rechtsextremen Denkens finden in unterschiedlichem Ausmaß Zustimmung und gesellschaftlichen Halt, wobei Ausländerfeindlichkeit und Chauvinismus bundesweit besonders stark verbreitet sind. Die verschiedenen Studien zeigen, dass beide Dimensionen in den 2000er Jahren von weiten Teilen der Bevölkerung

¹³ Der Sachsen-Anhalt-Monitor erschien 2007, 2009, 2010, 2012, 2014 und 2015. Alle Berichte sind bei der Landeszentrale für politische Bildung online abrufbar. Die umfangreichen Gutachten des Thüringen-Monitors und die Ergebnisse des Sachsen-Monitors sind ebenfalls bei den jeweils beauftragenden Institutionen (Thüringer Staatskanzlei, Sächsische Staatsregierung) auf deren Webpräsenzen einsehbar.

¹⁴ Beispielsweise wird Antisemitismus, der als eine konstituierende Dimension des Rechtsextremismus gilt, auch als eigenständiges Phänomen und Einstellungsmerkmal untersucht. Unter anderem steht dabei die Aktualisierung eines klassischen Rassenantisemitismus zu einem sekundären Antisemitismus nach dem Holocaust und dessen globale Weiterentwicklung bzw. Ausdifferenzierung zu einem israelbezogenen Antisemitismus im Vordergrund. Eine international vergleichend angelegte Studie fertigt beispielsweise die Anti-Defamation League an (vgl. Anti-Defamation League 2004). Auf Deutschland bezogen, aber eine zentrale Studie der Meinungsforschung, der ALLBUS enthält ebenfalls Einstellungsfragen zum Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit (vgl. Rippl 2005). Fremdenfeindlichkeit erfasst weiterhin das Survey des Deutschen Jugendinstituts (vgl. Kleinert 2008, 2004) und das Eurobarometer (vgl. Moschner 2000).

¹⁵ Was die Mitte einer Gesellschaft konstituiert kann sowohl sozialökonomisch als auch durch Zugehörigkeit beschrieben werden. Hierbei gehen die zitierten Studien unterschiedlich vor.

vertreten werden, ab 2014 aber an Zustimmung einbüßen.¹⁶ Einstellungen, die in besonderer Weise eine ideologische Nähe zum Nationalsozialismus unterstreichen, befinden sich dagegen auf einem niedrigeren, zugleich aber stabileren Zustimmungsniveau. Die hier verorteten Einstellungen wie Antisemitismus, die Befürwortung einer rechtsautoritären Diktatur, die Verharmlosung des Nationalsozialismus und Sozialdarwinismus wurden 2014 nur noch von weniger als 5 Prozent der Befragten geteilt. Damit ist im Gesamtbild die Zustimmung zum Einstellungsmuster gesunken und erreichte 2014 vorerst den tiefsten Wert seit 2002 (vgl. Zick und Klein 20, S. 43). Oben wurde schon darauf hingewiesen, dass die Kennziffern der einzelnen Studien nur schlecht vergleichbar sind, dennoch lässt sich mit Blick auf den deutschlandweiten Trend feststellen, dass auch die verschiedenen Studien mit regionalem Schwerpunkt diesen – im Großem und Ganzen – bestätigen.

Im Diskurs um Wandlungsprozesse innerhalb des Phänomens weisen Einstellungsforscher auf eine weitere Dimension hin, die in den letzten Jahren neben den bekannten sechs Dimensionen des Rechtsextremismus erheblich an gesellschaftlicher Verbreitung gefunden hat und zudem empirisch auch in engem Zusammenhang zu diesen Dimensionen steht. Die Rede ist von Islam- bzw. Muslimfeindlichkeit¹⁷, als ebenfalls auf Ungleichwertigkeit basierende Abwertung von Menschen, die dem muslimischen Glauben (oder allgemein dem Islam) zugeordnet werden. Eine europäisch vergleichende Studie aus dem Jahr 2011 weist darauf hin, dass Deutschland mit 36 Prozentpunkten einen Spitzenplatz unter den acht untersuchten ost- und westeuropäischen Staaten einnimmt (vgl. Zick, Küpper und Hövermann 2011).¹⁸ Zick et al. verweisen 2016 überdies darauf hin, dass Muslimfeindlichkeit ein zentraler Bestandteil rechtspopulistischer Orientierung ist.

¹⁶ Während in der deutschlandweiten Befragung von Decker, Brähler und Kiess 2012 25 Prozent der Befragten ausländerfeindlichen Aussagen zustimmten, waren dies 2016 nur noch 7,6 Prozent. Etwas weniger rapide, aber doch deutlich schmolz auch die Zustimmung zu chauvinistischen Statements (2012: 19 Prozent, 2014: 12,5 Prozent) (vgl. Zick, Küpper und Krause 2016).

¹⁷ Zur terminologischen Abgrenzung und den jeweiligen Messkonstrukten siehe Logvinov 2017.

¹⁸ Europäisch vergleichende Einstellungsstudien werden nur selten durchgeführt. Eine methodische Herausforderung besteht darin, dass Items immer im Kontext gesellschaftlicher und historischer Erfahrungen von den Befragten eingebettet werden und damit ein Messinstrument nicht ohne weiteres auf andere Nationen übertragen werden kann. Die Studie von Zick, Küpper und Hövermann wertet das Ausmaß von Vorurteilen, Intoleranz und antidemokratischen Einstellungen in acht europäischen Nationen aus. Die Länderauswahl schließt Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Italien, Portugal, Polen und Ungarn ein (vgl. Zick et al. 2011, S. 21).

Weiterhin erfasst gerade die Repräsentativbefragung der Universität Bielefeld unter dem Konzept der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit (GMF) weitere, auf Ungleichwertigkeit basierende Einstellungsdimensionen, die nicht unmittelbar ein rechtsextremes Weltbild konstituieren aber ähnlich wie die Islamfeindschaft überzufällig mit diesen korrelieren. „Daher ist GMF – wenn auch nicht in allen Elementen und Ausdrucksformen – ein zentraler Kern rechtsextremer und rechtspopulistischer Überzeugungen.“ (Zick, Küpper und Krause 2016, S. 34) Zu dem erweiterten Einstellungsbereich der GMF zählt bspw. Antiziganismus und die Abwertung asylsuchender Menschen.

Neben den inhaltlichen Erweiterungen weisen Wissenschaftler auch auf ideologische Verschiebungen innerhalb der Dimensionen der Rechtsextremismusskala hin. Besonders deutlich ist dies beim Antisemitismus zu beobachten. Die Feindschaft gegenüber Juden tritt demnach gegenwärtig seltener als noch vor einigen Jahrzehnten in Form von klassisch antisemitischen Stereotypen auf, die aus einer christlichen Judenfeindschaft stammen oder die den rassistischen Antisemitismus des Nationalsozialismus beinhalten. Dafür tradiert sich der Kern antisemitischer Stereotype nun vornehmlich in der Form des sekundären Antisemitismus bzw. der auf Israel bezogenen antisemitischen Abwertung (vgl. Zick und Klein 2014, S. 44).¹⁹ Weiterhin zeigen sich konzeptionelle Weiterentwicklungen auch in der Dimension des Rassismus. Die *natürliche Hierarchie* von Menschen, wie sie im historisch ursprünglichen biologistischen Rassismus konstituiert wird, ist in der Einstellungsforschung nur noch in geringem Ausmaß nachweisbar, während aber ein sogenannter kulturalistischer Rassismus oder Ethnopluralismus mehr Verbreitung findet (vgl. Patzelt und Klose 2016, S. 141). Hierbei sind es nicht mehr biologische Unterschiede, die zur Ungleichwertigkeit führen, sondern kulturelle Unvereinbarkeiten, mit denen Gruppen konstruiert und ihre Trennung argumentativ gestützt werden.

¹⁹ Sekundärer Antisemitismus ist vor allem in Deutschland verbreitet. Dabei handelt es sich um einen „Antisemitismus nicht trotz, sondern wegen Auschwitz“, wie der Psychoanalytiker Zvi Rex schrieb, bei dem die einstigen Opfer als Täter konstruiert werden und die Ausbeutung Deutschlands etwa durch Zahlungen der Wiedergutmachung bedauert werden. Auch wenn es widersprüchlich erscheint, aber mit dem Rekurrenzen auf sekundär antisemitische Bilder ist keinesfalls die Anerkennung der Shoah verbunden, vielmehr fügt sekundärer Antisemitismus den bisher bekannten Formen des Antisemitismus eine neue Folie bei, die insbesondere vom Motiv der Erinnerungsabwehr der Deutschen nach den Zweiten Weltkrieg ausgeht. Für eine umfangreichere Darstellung siehe Benz 1995.

Mit Blick auf die sozialstrukturelle Verankerung stellt die Einstellungsforschung seit Beginn der 2000er Jahre fest, dass in allen gesellschaftlichen Großgruppen und Milieus rechtsextreme Einstellungen nachgewiesen werden können (vgl. Decker und Brähler 2006, S. 42–57). Natürlich gibt es neben diesem grundsätzlichen Ergebnis einige sozialstrukturelle Konzentrationen rechtsextremer Denkweisen in der Gesamtbevölkerung. Geografisch gesehen sind die entsprechenden Einstellungen überproportional in den neuen Bundesländern konzentriert. 2008 wiesen die Autoren der sogenannten „Mitte“-Studien, Oliver Decker und Elmar Brähler, in einem Vergleich der Bundesländer nach, dass ausländerfeindliche Einstellungen vor allem in den neuen Bundesländern weite Verbreitung finden.²⁰ Zugleich heben die Autoren aber auch deutlich erhöhte Werte in vereinzelt westdeutschen Bundesländern hervor. So teilten die bayerischen Befragten am häufigsten chauvinistische und antisemitische Einstellungen (vgl. Decker und Brähler 2008, S. 44–48). Dennoch sind die unterschiedlichen Einstellungsverteilungen in Ost- und Westdeutschland immer wieder Gegenstand sozialwissenschaftlicher Ursachenforschung. Asbrock hebt bspw. den Einfluss der homogeneren Gesellschaftsstruktur im Osten und den Einfluss mangelnder interkultureller Kontakterfahrungen hervor; auch ein höheres Maß an Desintegrationserfahrungen in den neuen Bundesländern gilt als wichtiger Faktor für die dortige Einstellungsverteilung (Babka von Gostomski, Küpper und Heitmeyer 2006). Weiterhin werden strukturelle Nachteile der Regionen in Ostdeutschland als Ursache diskutiert, so vermuten auch Decker, Kies und Brähler (2012) hinter ihrem Befund der unterschiedlichen Einstellungsniveaus einen Stadt-Land-Gegensatz, der sich überproportional auf die Ungleichwertigkeitsvorstellungen in den neuen Bundesländern auswirkt. Denn gerade in ländlichen Gebieten, so zeigen Buchstein und Heidrich (2010), wirken sich ökonomische Krisen stärker aus und herrscht häufig ein stärkerer sozialer Konformitätsdruck vor, der weit verbreiteten Ungleichwertigkeitsvorstellungen stützt.

²⁰ Die Auswertungen basieren auf Repräsentativbefragungen für die Bundesrepublik Deutschland, die erst durch das Kumulieren mehrerer Stichproben repräsentativen Aussagen auf Landesebene zulassen. (vgl. Decker und Brähler 2008, S. 39). Neben Decker und Brähler zeigen aber auch die Daten der Bielefelder Forschungsgruppe eine stärkere Ausbreitung rechtsextremer Einstellungen in den neuen Bundesländern (vgl. Zick et al. 2016, S. 30).

Die sozialstrukturelle Verortung rechtsextremer Einstellungen weist weiterhin auf einige Schwerpunkte hin: Rechtsextreme Einstellungen, vor allem Ausländerfeindlichkeit und Chauvinismus treten, so die deutschlandweiten Befragungen, gehäuft in älteren Kohorten auf. Während allerdings die Befunde in Abhängigkeit vom Alter in den einzelnen Studien mitunter in unterschiedliche Richtungen weisen,²¹ treten demografische Unterschiede in den rechtsextremen Einstellungen zwischen unterschiedlichen Bildungsgruppen deutlicher hervor. Befragte mit einem niedrigen formalen Bildungsgrad weisen durchgängig die höchste Zustimmung zu rechtsextremen Einstellungen auf.

Die Verteilung rechtsextremer Einstellungen in der Gesellschaft schließt unmittelbar die Frage nach Ursachen dieser Verteilung an – eine Frage, die in den letzten Jahren ein Schwerpunkt der empirischen sozialwissenschaftlichen Forschung zu rechtsextremen Einstellungen darstellt. Deren grundlegenden Annahmen datieren mitunter weiter zurück, so wie etwa die These der Autoritarismusforschung, die Persönlichkeitsfaktoren als Ursache für rechtsextreme Einstellungen hervorhebt und auf die Arbeiten von Theodor W. Adorno (1950, 1973) zurückgeht. Die Bedeutung individueller Dispositionen stellen in der neueren Forschung seit den 1990er Jahren vor allem Gewalttäterstudien heraus. Unter Bezugnahme von Gerichtsakten oder Befragungen einschlägiger Delinquenten verifizierten die Analysen Auffälligkeiten im Persönlichkeitsbild und in der Biografie der Betroffenen, entsprechend Adornos Hypothese, dass die Ausprägung eines autoritären Charakters Folge frühkindlicher und familialer Sozialisation sein kann. Zu den neueren Thesen gehören Annahmen, die makrosoziologische Prozesse – wie Ulrich Beck (1986) unter dem Stichwort der Risikogesellschaft – aufgreifen und gesellschaftlich tiefgreifende Veränderungsprozesse als ein Ursachenbündel für individuelle Haltungen und Verhaltensweisen herausarbeiten. Daran anknüpfend sind zwei zentrale Thesen stilbildend, die sich auf die Begriffe der Deprivation bzw. der Desintegration konzentrieren. Deprivation beschreibt die empfundene oder objektive Ungleichheit von Individuen vor allem auf Grundlage ihrer ökonomischen Ressourcen, wobei die Position der Gruppe in der gesellschaftlichen Hierarchie entscheidend für das kollektive Selbstbewusstsein ist. Desintegration

²¹ So ist die Zustimmung jüngerer Menschen etwa bzgl. der Befürwortung einer Diktatur höher ausgeprägt als in anderen Alterskohorte (vgl. Zick et al. 2016, S. 132).

dagegen nimmt als Zeitdiagnose eher die zunehmende Individualisierung in der Risikogesellschaft in den Blick und stellt die zunehmende Herauslösung von Individuen aus ihren angestammten Milieus in einem Zusammenhang mit einer zunehmenden Orientierungssuche, für die auch rechtsextreme Einstellungen eine Antwort darstellen können. Diese erstmals von Wilhelm Heitmeyer (1987) formulierte These²² erklärt zwar nicht die Zuwendung zu den speziell rechtsextremen Einstellungen, aber bildet ein zentrales Deutungsmuster, das auch bei aktuellen gesellschaftspolitischen Debatten wie etwa zur Zuwanderung und Fluchtmigration in die Bundesrepublik immer wieder herangezogen wird.

2.1.3 Entwicklung und aktueller Zustand des rechtsextremen Parteienspektrums

Die Ergebnisse der Einstellungsforschung unterstreichen die Virulenz von auf Ungleichwertigkeit basierenden Haltungen in der bundesdeutschen Bevölkerung. Gleichwohl vermag es die Einstellungsforschung nur bedingt auch Aussagen über entsprechende Verhaltensweisen hervorzubringen und das Zusammenspiel von Einstellungs- und Verhaltensdimension des Rechtsextremismus zu erkunden.

Dabei reicht das Kontinuum möglicher Verhaltensweisen von klassischen Formen individueller demokratischer Partizipation, wie die Teilnahme an Wahlen und Protesten, die Mitgliedschaft in Vereinen, usw. bis hin zu diskriminierenden und auf Ungleichwertigkeitsvorstellungen basierenden Verhalten in Form von Straf- und Gewalttaten sowie Terrorismus. Dieses breite Feld ist Gegenstand der folgenden Abschnitte. Dementsprechend werden zentrale Angebotsstrukturen des organisierten Rechtsextremismus in ihren historischen Entwicklungen dargestellt und ihrer aktuellen Virulenz diskutiert. Im darauffolgenden Abschnitt (2.1.4) werden ergänzend dazu informelle Angebotsstrukturen und deren typischen Verhaltensmuster und Handlungsspielräume besprochen.

Rechtsextreme Parteien, die den Kern des formellen oder organisierten Rechtsextremismus bilden, sind in der Bundesrepublik seit ihrer Gründung kontinuierlich

²² Synonym wird Desintegration auch unter dem Begriff der Modernisierungsverlierer besprochen (vgl. Spier 2010).

präsent.²³ Während in der Parteienforschung darüber diskutiert wird, in wie fern von einer *Parteienfamilie* am rechten Rand gesprochen werden kann, ist unstrittig, dass eine programmatische Schnittmenge zwischen den nachfolgend angeführten Parteien besteht. Zu ihnen zählen historische Vereinigungen wie die SRP und die heute weitgehend aufgelösten Republikaner und die DVU, die über weite Strecken der bundesdeutschen Geschichte dominierende NPD und neuere Parteiformationen wie Die Rechte, der „III. Weg“ sowie die kleinen und regional begrenzten „PRO“-Bewegungen.

Elektorale Erfolge haben all diese Parteien in nur sehr begrenzten Umfang erfahren. Rechtsextreme Parteien waren und sind bis heute in der Bundesrepublik ein Phänomen der Landes- und Kommunalparlamente. Bei Wahlen zum Deutschen Bundestag konnte bisher keine der rechtsextremen Parteien die Fünf-Prozent-Hürde überwinden. Nur die NPD kam diesem Ziel nahe, als sie 1969 mit 4,3 Prozent aller Zweitstimmen nur knapp den Einzug in den deutschen Bundestag verpasste. Darüber hinaus ist die Partei gegenwärtig mit Udo Voigt im Europäischen Parlament vertreten, wo seit 2014 keine Sperrklausel mehr gilt. Insofern ist die NPD zwar supranational repräsentiert, Schwerpunkt ihrer Arbeit und ihres Rückhaltes befindet sich aber, wie auch die (begrenzten) Wahlerfolge zeigen, auf lokaler und regionaler Ebene.

Bis heute ist Thüringen das einzige ostdeutsche Bundesland, im dem keine rechtsextreme Partei in den Landtag eingezogen ist. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen war die NPD teils sogar über mehrere Legislaturperioden hinweg in den 2000er Jahren aktiv, in Sachsen-Anhalt, Bremen und Schleswig-Holstein konnte die DVU in den Landtag einziehen und in Berlin und Baden-Württemberg gelang den Republikanern die parlamentarische Repräsentation. Auch in den alten Bundesländern, etwa in Baden-Württemberg, überschritten rechtsextreme Parteien bei Wahlen die Fünf-Prozent-Hürde und wurden Teil des Landtags.²⁴ Ihren Höhepunkt erreichte die parlamentarische

²³ Richard Stöss teilt die Entwicklung am rechten Rand des Parteiensystems nach dem Zweiten Weltkrieg in vier Phasen ein. Die erste endete Anfang der 1960er Jahre, die zweite reicht bis zum Beginn der 1980er Jahre und die dritte bis zur Wiedervereinigung. Die Wiedervereinigung bedeutet zugleich den Beginn der vierten Phase, die Stöss 2013 als weiterhin andauernd einschätzt. Angesichts aktueller Entwicklungen am rechten Rand des Parteienspektrums, die einerseits von Zersplitterung in Kleinstparteien aber andererseits auch von der Etablierung der zunächst eher rechtskonservativ auftretenden aber seit 2015 auch deutlich rechtspopulistisch geprägten Alternative für Deutschland (AfD), ist in Anlehnung an Stöss der Beginn einer fünften Phase festzustellen.

²⁴ 1966 gelang der NPD der Einzug in die Landesparlamente von Hessen und Bayern. Ein Jahr später zog sie in die Landtage von Bremen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ein. Zu den

Repräsentation rechtsextremer Parteien, als die NPD Ende der 1960er Jahre gleichzeitig in sieben Landesparlamenten (mit insgesamt 61 Mandaten) vertreten war. Diese Wahlerfolge liegen mittlerweile zwar 50 Jahre zurück, dennoch ist die NPD noch heute ein zentraler Akteur des organisierten Rechtsextremismus. Verantwortlich dafür sind ideologische, organisatorische und strategische Weiterentwicklungen, die die NPD aus verschiedenen Krisenerscheinungen wiederholt befreit haben.²⁵ Angesichts dieser wechselhaften Geschichte sei nachfolgend auf einige zentrale Aspekte der Entwicklung im rechtsextremen Parteienspektrums hingewiesen.

Zunächst etablierte sich die NPD erfolgreich als „nationale Sammlungsbewegung“, die die zersplitterten rechtsextremen Kräfte in der noch jungen Bundesrepublik konzentrierte. Gerade in den frühen Jahren ihres Bestehens gelang es ihr, das gesamte Spektrum von Rechtskonservatismus bis Rechtsextremismus zu integrieren, wenngleich sie primär in der Tradition des Deutschnationalismus stand (vgl. Pfahl-Traughber 2016a, S. 57ff.). Innerhalb weniger Jahre baute sie so funktionsfähige Organisationsstrukturen in den Bundesländern auf und führte engagierte Wahlkämpfe, die zu den angesprochenen Wahlerfolgen der 1960er Jahre führten. Die Phase endete jedoch abrupt als 1969 der erhoffte Einzug in den deutschen Bundestag ausblieb. Nach der Niederlage traten innerparteiliche Spannungen offen zu Tage, die die Partei bis in die 1990er Jahre hinein beschäftigten. So kandidierte Adolf von Thadden auf dem Bundesparteitag 1971 nicht erneut als Parteivorsitzender, sondern erklärte angesichts der offen ausgetragenen Flügelkämpfe, dass die Partei „unführbar“ sei. In der Folge kam es zu einer bedeutenden Anzahl von Parteiaustritten und einem deutlichen Rückgang der Stimmenanteile bei den folgenden Landtagswahlen. Keine der in den 1960er Jahre gebildeten Fraktionen trat so eine zweite Legislaturperiode an. Zudem begann sich die Partei in unterschiedliche Lager aufzusplittern: Aus einem aktionistischen Flügel gingen Mitte der 1970er Jahre neonazistische Kampfgruppen hervor und auch überwiegend rechtsradikale Kräfte verließen die Partei um sich dem Umfeld von Michael Kühnen und der neu gegründeten Deutschen Volksunion (DVU) anzuschließen. In den 1980er Jahren versuchte die Partei

frühen Wahlerfolgen der Partei siehe: Staud 2006 und über das gesamte Parteienspektrum in der frühen Bundesrepublik siehe Botsch 2012.

²⁵ Eine komparative Analyse der „alten“ und „neuen“ NPD hinsichtlich ihres Profils und Gefahrenpotentials liefert Pfahl-Traughber 2016a.

mit einer neuen thematischen Fokussierung die interne Krise zu beenden. Sie wandte sich der Ausländerpolitik zu und läutete eine Überfremdungskampagne ein, die sie mit einer Fülle an Aktivitäten umsetzte und aus der heraus sich – lokal beschränkt – einige Wählerlisten gründeten. Trotzdem blieb die Resonanz bei den kommenden Wahlen verhalten.²⁶

Während also die veritable Krise der NPD weiter anhielt, feierten die 1983 gegründeten Republikaner erste Erfolge. Die von zwei ehemaligen CSU-Bundestagsabgeordneten als Abspaltung von der CSU gegründete Partei etablierte sich nach internen Auseinandersetzungen unter Franz Schönhuber als breite rechte Sammlungspartei. 1989 zog sie mit elf Abgeordneten in den Berliner Senat ein (7,9 Prozent der Zweitstimmen) und gewann bei der Europawahl im gleichen Jahr 7,1 Prozent der Wählerstimmen. Angesichts dieser beachtlichen Gewinne brachen nun unter den Republikanern Richtungsstreitigkeiten aus, die nach der Wiedervereinigung schließlich zum Niedergang der Partei führten. 1994 misslang der Wiedereinzug in das Europäische Parlament, was Franz Schönhuber dazu bewog, eine Zusammenarbeit mit der DVU zu vereinbaren, obgleich er damit innerhalb der Partei auf große Widerstände stieß. Infolgedessen kandidierte Franz Schönhuber nicht erneut als Parteivorsitzender; der Bundesparteitag Ende 1994 wählte Rolf Schlierer zu seinem Nachfolger. Dieser richtete das Parteiprofil stärker auf einen gemäßigten Rechtsextremismus aus und konsolidierte die Partei zunächst mit dem Wahlerfolg 1996 in Baden-Württemberg. Dennoch waren die internen Streitigkeiten nicht dauerhaft befriedet und die Folgejahre durch eine Reihe ausbleibender Wahlerfolge gekennzeichnet.

Währenddessen gewann die DVU überraschend 1998 in Sachsen-Anhalt fulminante 12,9 Prozent der Wählerstimmen und zog ein Jahr später ebenfalls in den Brandenburger Landtag ein. Zwar galt die Partei unter der zentralistischen Führung Gerhard Freys aus München eher als „Phantompartei“ (Normann 2011, Pfahl-Traughber 2018) und hatte sich auch erst nach NPD und Republikanern den neuen Bundesländer zugewandt, dann aber den Schwerpunkt ihrer politischen Aktivitäten auf die neuen Bundesländer gelegt.

²⁶ Nichtsdestoweniger deutet sich in den 1980er Jahren die Wende in der Krise der NPD an. Das Wahlergebnis bei der EU-Wahl 1984 mit 0,8% wurde etwa als Erfolg verbucht, da die Partei zumindest die Hürde für die Erstattung der Wahlkampfkosten nahm. 1987 erlangte sie bei der Bremer Bürgerschaftswahl erstmals wieder ein Landtagsmandat.

Auch für die NPD war die deutsche Wiedervereinigung nicht sofort ein Erfolgsfall, selbst wenn Vertreter der Partei (wie auch der DVU und REP) sich rasch nach der Wende in die neuen Bundesländer begaben, um dort organisatorische Strukturen aufzubauen. Vielmehr spitzte sich die seit den 1970er Jahren schwelende Krise angesichts weiterhin sinkender Mitgliederzahlen²⁷ und eines wachsenden Schuldenbergs bis Mitte der 1990er Jahre sogar weiter zu. Die Wende läutete schließlich Udo Voigt ein, der sich 1996 in einer Kampf abstimmung gegen Günther Deckert als Parteivorsitzender durchsetzte und unmittelbare Neuerungen ankündigte.²⁸ Eine zentrale und zugleich schnell erfolgreiche Neuorientierung umfasste die Öffnung der Partei für subkulturelle Skinheads²⁹. Die Kooperation mit offen militanten Neonazis wurde besonders bei Demonstrationen deutlich und führte zu erheblichen Mobilisierungserfolgen für die Partei. Auch aus Sicht der Freien Kräfte stand dem Schulterschluss nichts mehr im Weg. Hier setzte sich die Haltung durch, Brückenakteure zuzulassen und sich damit nicht weiter gegenseitig zu blockieren. Bekannte Persönlichkeiten aus der Kameradschaftsszene traten in die NPD ein und wurden zum Teil sogar in die Parteiführung integriert, sodass sie in Personalunion Partei und Freie Kräfte vertraten. Im Verlauf des Jahres beschloss die NPD zudem das noch heute gültige „Drei-Säulen-Programm“. Darin vereint sind drei Ziele: Der „Kampf um die Straße“, und damit die das Ziel junge Menschen für die Partei zu mobilisieren, der „Kampf um die Köpfe“, der politisch-ideologische Positionen mit innerparteilicher Schulungsarbeit verbindet und der „Kampf um die Parlamente“, um institutionelle Machtbastionen zu sichern.

Der Wandel der Partei von einer Wahl- zu einer Bewegungspartei (Schulze 2016), wurde zum Schlüssel für den organisatorischen und politischen Wiederaufstieg. Um die Jahrtausendwende verzeichnete die NPD wachsende Mitgliederzahlen und die Partei wurde zu einem der maßgeblichen Mobilisierungsunternehmen (vgl. Langebach und Raabe 2009, S. 166). Die inhaltliche Ausrichtung der Partei gewann ebenfalls zügig an Schärfe. Das Parteiprogramm von 1996 war noch recht zurückhaltend formuliert, wenngleich auch dieses schon von einem ethischen Kollektivismus geprägt war und explizit den „Austausch der Mächtigen“ anstrebte. Weitaus expliziter und manifester

²⁷ 1996 gehörten nur noch 3 500 Mitglieder der Partei an.

²⁸ Für ein biographisches Porträt Udo Voigts siehe Jesse (2006).

²⁹ Vor der Wiedervereinigung zeigte die Partei kein Interesse mit der subkulturellen Skinheadszone zu kooperieren. Mitte der 1970er Jahre hatte sie sogar einen Beschluss gefasst, der sie von den entstehenden Neonazigruppen abgrenzte. Und auch von Seiten der militanten Gruppen bestand kein Interesse an einer Kooperation mit der NPD (vgl. Langebach und Raabe 2009, S. 164).

vertritt dann aber das Wahlprogramm von 2002 rechtsextreme Inhalte. Hier ist etwa die Rede von einer „ethisch homogenen Volksgemeinschaft“ und einen „Plan zur Ausländer-rückführung“ (vgl. Pfahl-Traughber 2016a, S. 66).

Die Radikalisierung, die Voigt, aber auch Holger Apfel – damals Mitglied des Bundesvorstandes der NPD – durchgesetzt hatten, führte neben den erwähnten Erfolgen auch zum ersten Verbotsverfahren gegen die Partei.³⁰ In Reaktion darauf gab sich die Partei moderat, was wiederum kurzfristig die Kameradschaftsszene stärkte. Erst nachdem das Verbotsverfahren 2003 gescheitert war, zeigte sich, dass die Partei unter ihren Anhängern noch an Legitimität gewonnen hatte. Die wellenartigen Öffnungs- und Schließungsprozesse, die sich zwischen Aktionismus und revolutionärer Rhetorik, dann aber wieder Zügelung abwechselten, standen elektoralen Erfolgen also nicht im Weg. Seitdem hat die NPD eine nahezu hegemoniale Stellung unter den rechtsextremen Parteien eingenommen, die auch zumindest in der Phase parlamentarischer Repräsentation mit schneller Anpassungsfähigkeit einherging.

Sobald die NPD in den Parlamenten vertreten war, stabilisierte sich die finanzielle Situation und personelle Untersetzung der Partei wesentlich. Schnell nutzte die NPD das Parlament als Bühne. Ihre Abgeordneten inszenierten sich und ihre Partei an dem Rednerpult und provozierten ununterbrochen andere Parteien zu verbalen Schlagabtausch³¹ (Schulze 2016). Mit dem Parlamentseinzug verbanden sich aber auch viele neue Herausforderungen und Machtgerangel um Positionen und Posten. Ihr Auftreten in den Landtagen und ihre Selbstinszenierung waren jedoch nicht verhänglich genug für einen dauerhaften elektoralen Erfolg. Gerade die Öffnung der Partei hin zur militanten

³⁰ 2003 scheiterte das Verbotsverfahren gegen die NPD, das Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung eingereicht hatten aus formalrechtlichen Gründen. Nach Meinung der Verfassungsrichter war durch die Platzierung von V-Männern in der Führungsebene der Partei eine Bewertung der NPD unmöglich geworden. Kurz vor Beginn des Verfahrens hatte das ARD-Politikmagazin „Report Mainz“ enthüllt, dass Wolfgang Frenz, ein langjähriger hochrangiger Parteifunktionär, V-Mann des Verfassungsschutzes Nordrhein-Westfalen war. Alle dem Gericht vorgelegten Begründungen zum Verbot stützten sich u.a. auch auf die Aussagen vom Wolfgang Frenz, sodass das Gericht nicht eindeutig zuordnen konnte, welche Aussagen von V-Männern stammten.

³¹ Einprägsam waren etwa die Dresdener „Bomben-Holocaust“-Reden oder die Weigerung der NPD-Fraktion in Mecklenburg-Vorpommern, an einer Gedenkminute zur Erinnerung an die Machtübertragung an die Nationalsozialisten 1933 teilzunehmen (Schulze 2016, S. 91). Es gibt einige Studien, die das parlamentarische Verhalten der NPD analysiert haben und der NPD bescheinigen, in den Plenardebatte aktiv, provokativ und aufrührerisch aufgetreten zu sein, andererseits aber eine Verweigerungshaltung bei der Ausschussarbeit an den Tag gelegt zu haben. Vgl. Niemann 2008 und Brodkorb und Barlen 2008 für Mecklenburg-Vorpommern und NiP 2008 für Sachsen.

Szene war nun ein deutliches Unterscheidungsmerkmal zu den früheren Konkurrenzparteien DVU und Republikaner.

Gerade in den neuen Bundesländern ist die Partei mittlerweile aktionistischer, jünger, gewaltbereiter und zugleich mobilisierungsfähiger geworden, als sie es noch in den 1990er Jahren war. Nachdem die NPD bei der Landtagswahl 2014 in Sachsen nicht erneut ins Parlament gewählt wurde,³² befindet sich keine rechtsextreme Partei mehr in den deutschen Landesparlamenten. Anders verhält sich die Situation jedoch auf Ebene der Kommunalparlamente. Hier haben Kandidaten der NPD bzw. rechtsextremer Bürgerbündnisse weiterhin und verstärkt Erfolg. Die NPD verfügt derzeit über mindestens 352 Mandate in kommunalen Gremien (vgl. Henßler und Overdieck 2014, S. 11).³³ Hier zeigt die NPD ein militantes Profil, indem sie sich auch durch etablierte Neonazis vertreten lässt. Hinzu kommen auf der kommunalen Ebene die Mandate von Kleinstparteien wie Die Rechte und „Pro-“Formationen. Auch ihre Wahlerfolge demonstrieren eine wachsende kommunale Verankerung, die wirksame Präventions- und Interventionsstrategien reflektieren müssen. Denn in der Tat ist hinter der Fokussierung auf die kommunale Ebene eine Strategie der NPD erkennbar: Udo Voigt betonte als Parteivorsitzender wiederholt die Bedeutung der kommunalen Ebene und Kader der Partei unterstreichen dies bis heute. In der Kommunalarbeit sehen sie die Grundlage für ihre weitere politische Aufbauarbeit, um das Vertrauen der Bürger zu gewinnen und so Wahlergebnisse zu maximieren. Diese Bedeutungszuweisung findet auch in den Gremien der Partei Niederschlag. So ist seit 2008 der Vorsitzende der „kommunalpolitischen Vereinigung“ der NPD „kraft Amtes“ auch im Bundesvorstand der Partei. In der Umsetzung firmiert die NPD gerne als „Kümmererpartei“ (Heinrich 2012), die „Serviceleistungen“ für Hartz IV-Empfänger anbietet, gezielt Kontakte zu Schülern

³² Die NPD verpasste den Wiedereinzug in den Sächsischen Landtag mit 4,95 Prozent der Zweitstimmen denkbar knapp. In Brandenburg und Thüringen fielen die Ergebnisse dagegen deutlicher aus, hier erzielte die Partei 2,2 bzw. 3,6 Prozent der Zweitstimmen.

³³ Um einige Schwerpunktregionen zu verdeutlichen sei die Anzahl der Kommunalmandate einiger Bundesländer aufgelistet. In Thüringen erzielte die NPD 2009 22 Mandate, auf die DVU entfielen 2 und das „Bündnis Zukunft Hildburghausen“ entsendete einen Mandatsträger (vgl. Heinrich-Böll-Stiftung 2011). In Sachsen-Anhalt war die NPD seit den Kommunalwahlen im April 2007 in sieben Kreistagen mit 13 Abgeordneten und einem Abgeordneten im Stadtrat von Halle/Saale vertreten (vgl. Begrich, Weber und Roth 2010). In Nordrhein-Westfalen übernahm die NPD bei den Kommunalwahlen 2009 ebenfalls 24 Mandate. In Berlin waren seit 2006 Vertreter der NPD in vier Bezirksverordnetenversammlungen und auch die Republikaner hatten einen Sitz in der BVV errungen (vgl. Verein für Demokratische Kultur in Berlin 2008.) In Mecklenburg-Vorpommern verfügt die Partei seit 2009 über 62 Mandate, Hochburgen befinden sich an den Landesgrenzen zu Polen und Schleswig-Holstein (2004, S. 10) (vgl. Kommunalpolitisches Forum Land Mecklenburg-Vorpommern 2011).

und deren Jugendszenen sucht (etwa mit den sogenannten Schulhof-CDs) und indem NPD-Mitglieder Mitgliedschaften in lokal verankerten Vereinen aufnehmen und sich an Volksfesten o.ä. beteiligen (Borstel 2012). Dabei ist nicht vordergründig die NPD, die diese Etablierung vorantreibt und verantwortet, vielmehr sind die Jugendorganisation der „Jungen Nationaldemokraten“ und Freie Kräfte von zentraler Bedeutung für Wahlerfolge und die Rekrutierung der Kandidaten. Sie weisen auf einen Strukturwandel im organisierten Rechtsextremismus hin.

Neben dieser kommunalpolitischen Ausrichtung der NPD ist für die 2000er Jahre noch eine weitere Entwicklung von Bedeutung: das Verhältnis zur DVU. Anfang des Jahrzehnts entschlossen sich NPD und DVU miteinander zu kooperieren und so parlamentarische Erfolge auf Landesebene nicht durch die Konkurrenz beider Parteien zu blockieren. Wiederholt schloßen die Parteien Wahlabsprachen und bestimmten welche Partei bei welchen Landtagswahlen antreten sollte. Diese Absprachen führten jedoch zu stärkeren Wahlgewinnen der NPD als der DVU, sodass die Kooperation nicht von Dauer war.³⁴ Ihre größten Erfolge hatte die DVU zu dieser Zeit bereits hinter sich gelassen: Zwischen 1987 und 2007 war die Partei in insgesamt neun Landesparlamente eingezogen, der glorreichste Erfolg gelang 1998 in Sachsen-Anhalt, wo die Partei 12,9 Prozent der Wählerstimmen erreichte und mit 16 Mandaten in den Magdeburger Landtag einzog. Nur kurze Zeit später zeigten sich jedoch die organisationalen und strukturellen Schwächen der Partei, die sich – sehr sichtbar etwa innerhalb der Fraktion im Magdeburger Landtag – durch interne Querelen selbst den größten Schaden zuriichtete. Ende der 2000er Jahre, unter der Parteiführung von Matthias Faust, näherten sich NPD und DVU schließlich wieder soweit an, dass zunehmend Rufe für eine Fusionierung zu vernehmen waren. Ende 2011 wurde diese tatsächlich eingeleitet und führte schließlich zum Zerfall der DVU.³⁵ Die NPD hingegen ging zunächst gestärkt aus diesem Prozess hervor, obwohl die Integration der früheren DVU-Mitglieder zu weiteren – bis heute anhaltenden – Machtkämpfen führten. Im November 2014 endete Udo Pastörs Interregnum an der Spitze der Partei und der bisherige Pressesprecher, Frank Franz, übernahm den Parteivorsitz. Franz wird gerade vom neonazistischen Flügel der Partei skeptisch beobachtet und hat es bisher nicht geschafft die innere Krisensituation –

³⁴ Trotz Unterstützung der NPD schaffte es die DVU bei der Europawahl nur auf 1,6 Prozent der Stimmen.

³⁵ Eine ausführlichere und aktuelle Analyse der DVU, ihrer Parteientwicklung und ihres Programms bietet Kailitz 2009.

bestehend aus einer finanziell desolaten Situation und Machtkämpfen um Strategien und Posten – der Partei zu befrieden. Zudem lastet das neuerliche Parteienverbotsverfahren auf der NPD (vgl. Pfahl-Traughber 2016a).

Währenddessen steuerte die DVU auf einen Prozess der Selbstaflösung zu. 2010 stimmte eine überwältigende Mehrheit der Mitglieder zwar für eine Verschmelzung mit der NPD. Dennoch schlossen sich dieser weitaus nicht alle Mitglieder an. Ein Teil der früheren Führungspersonen rief stattdessen zur Unterstützung der sogenannten *Pro-Bewegungen* auf, die vor allem in Nordrhein-Westfalen aktiv sind und Christian Worch gründete, gemeinsam mit einigen anderen früheren DVU-Mitgliedern eine neue Partei, *Die Rechte*.

Damit sind zwei jüngere Bewegungen bzw. Parteien benannt, deren gegenwärtiger Aktionsradius allerdings regional begrenzt bleibt. Trotz dieser Beschränkung stehen gerade die Pro-Bewegungen für den schon im Namen verankerten Bewegungscharakter und damit für einen bedeutsamen Teil der rechtsextremen Szene. Ideologisch setzen sich die Pro-Bewegungen von anderen rechtsextremen Parteien ab, indem zu ihrem Markenkern eine martialische und distinkte Islamfeindlichkeit zählt.³⁶ Damit nehmen sie ein Kampagnenthema auf, das als aktuelles Erfolgsrezept der europäischen Rechten gilt.³⁷ Dabei vermögen sie es, diese aktuellen Themen, die oftmals gehüllt in ein rechts-populistische Form vorgetragen werden, mit klassischen rechtsextremen Positionen zu verbinden. Bisher beschränkt sich ihr Wahlerfolg auf vereinzelte Kommunalparlamente in Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Niedersachsen, aber sowohl sie als auch die Partei Die Rechte speisen die Kameradschaftsszene in ihre Strukturen ein. Gerade im Fall der Rechten ist mit dieser Verbindung keineswegs eine ideologische Zügelung verbunden. Denn obwohl die Partei angibt, ihr Parteiprogramm von der aufgelösten DVU übernommen und modernisiert zu haben, zeigt sich die Partei überwiegend offen neona-

³⁶ Im Unterschied zu anderen rechtsextremen Parteien ist die ideologische Fokussierung auf eine rassistische Islam- und Muslimkritik ein charakterisierendes Merkmal der Pro-Bewegungen. Andere rechtsextreme Parteien bedienen sich zwar auch einer Islam- und Muslimfeindlichkeit, tun dies aber eher aus funktional-strategischen Gründen; etwa um Aufmerksamkeit zu erzeugen, die dann zu dem eigentlichen inhaltlichen Kern der Parteien gewendet wird.

³⁷ Häusler arbeitet heraus, wie die Pro-Bewegungen als neue Sammlungsbewegung die politische Vormacht über das Thema erkämpft haben (vgl. Häusler 2012). Dabei kooperieren die Pro-Bewegungen auch mit ihren europäischen Vorbildern. Es bestehen offizielle Kooperationen zur Freiheitlichen Partei Österreich und dem belgischen Vlaams Belang. Der Verfassungsschutz stellt in seinem Bericht auch Verbindungen zum französischen Front National und zur italienischen Lega Nord fest (Verfassungsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen 2009).

zistisch und mit einer aggressiven Rhetorik. So ordnet auch der Verfassungsschutz zahlreiche Mitglieder der gewaltbereiten rechtsextremen Szene zu (vgl. Bundesministerium des Inneren [BMI]2014, S. 107ff.).

Eine weitere, recht junge Partei ist der III. Weg. Sie gilt als Nachfolgeorganisation des nunmehr verbotenen „Freies Netz Süd“, weshalb die Partei durch Neonazis geprägt ist (vgl. BMI 2015, S. 51). Bisher ist die Kleinstpartei mit sechs sogenannten Stützpunkten vor allem in Bayern vertreten, wenngleich bei Demonstrationen und öffentlichkeitswirksamen Aktionen länderübergreifende Zusammenarbeiten erprobt werden und gerade in Thüringen 2015³⁸ zu Mobilisierungserfolgen führten. Mittlerweile befinden sich Ableger der Parteien auch in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen, die aber jeweils nur von wenigen Mitgliedern betrieben werden, da Ende 2015 nach Einschätzung der Behörden nur 200 Personen der Partei angehörten (vgl. BMI 2015, S. 51). Von einer bundesweiten Ausdehnung kann also momentan keine Rede sein; das länderübergreifende Mitgliedernetz ist vielmehr Ausdruck davon, dass die Partei ein Auffangbecken für Anhänger verbotener Kameradschaften bzw. für Abwanderungsbewegungen aus der NPD darstellt (Brandstädter 2016). Inhaltlich teilt die Partei neonazistische Positionen, unterstützt militantes Vorgehen und ist gewaltorientiert (vgl. Verfassungsschutzberichte 2014, 2016). Daher existieren programmatische Schnittmengen und Kooperationen zu den Freien Kräften. Eine kooperative Zusammenarbeit pflegt die Partei aber auch zur NPD, deren Mitglieder und Funktionäre häufig an Veranstaltungen des III. Wegs teilnehmen. Wahlpolitisch spielt die Partei dagegen keine Rolle. Nur sehr vereinzelt sind Kandidaten der Partei bisher bei Kommunalwahlen angetreten, während die Partei generell die Teilnahme an Wahlen sogar ablehnt. Den eigentlichen Sinn der Parteigründung vermuten Szenebeobachter daher nicht in wahlpolitischen Erfolgen oder Mitgliederwerbung, sondern in der Etablierung einer „Kaderorganisation mit Parteienprivileg“ (Nowak 2016).

Insgesamt ist ein Trend zu aktions- und kampagnenorientierten Zusammenschlüssen unter rechtsextremen Parteien deutlich sichtbar. Sie bestimmen zwar nach wie vor den deutschen organisierten Rechtsextremismus, ihre Zusammenarbeit und

³⁸ Der III. Weg lud zum internationalen Tag der Arbeit, am 1. Mai 2015, im thüringischen Saalfeld zu einer Demonstration ein, die Parteianhänger und Szenegänger aus Deutschland, aber auch andere europäischen Staaten besuchten. Insgesamt zählten Polizei und Ordnungsbehörde zwischen 500 und 700 Demonstrationsteilnehmer. Am Rand der Demonstration kam es zu gewaltsamen Übergriffen (vgl. Quent, Schmidtke und Salheiser 2015, S. 15f.)

Interaktion, sogar ihre Interdependenz zu nicht formell organisierten Gruppen aber ist ein Kennzeichen des aktuellen Rechtsextremismus in der Bundesrepublik. In dem Feld bleibt die NPD – trotz nachhaltiger Krisenerscheinungen – die bedeutendste und mitgliederstärkste Partei, die zudem als einzige eine bundesweit funktionsfähige Struktur aufweist.

Neben der Entwicklung und dem Zustand rechtsextremer Parteien, gilt es an dieser Stelle auch die für das deutsche Parteiensystem recht junge Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) zu beleuchten. Die 2013 gegründete Partei wird von zahlreichen Beobachtern und Analysten mittlerweile als rechtspopulistisch gekennzeichnet, wobei nennenswerte Vertreter der Partei auch völkische Positionen einnehmen, sodass die Partei insgesamt in den Zusammenhang der hiesigen Analyse vorgestellt werden soll.

Lange galt die Bundesrepublik als Sonderfall unter den westlichen Demokratien, da bis zum Auftreten der AfD keine rechtspopulistische Partei dauerhaft und deutschlandweit Fuß fassen konnte. Während sich in anderen westeuropäischen Nationen Rechtspopulisten in den 1980er und 1990er Jahren festigten und ihre Wählerschaft verbreiterten, blieb Rechtspopulismus in Deutschland ein beschränktes Phänomen. Erst mit der Gründung der AfD, die Beobachter und Analysten schon kurz nach ihrer Etablierung partiell als rechtspopulistisch bewerteten, änderte sich dieser Zustand.³⁹ In der kurzen Phase seit Gründung der Partei hat sich diese sowohl in ihrem Auftreten, als auch ihrer inhaltlichen Ausrichtung zunehmend radikalisiert und wird von Politikwissenschaftlern zumeist dem rechtspopulistischen Spektrum zugeordnet (vgl. Decker 2016b, Häusler und Virchow 2016, Funke 2016). So wurde ihr Mitbegründer Bernd Lucke auf dem Essener Parteitag abgewählt und die dem nationalkonservativen Flügel angehörende Frauke Petry als eine von zwei Bundessprechern bestätigt. Petry ermöglichte es rechtspopulistischen Vertretern, in zentrale Positionen vorzurücken, bevor sie 2017 nach inhaltlichen Auseinandersetzungen die Partei verließ. Äußerungen wie die des Landesvorsitzenden in Thüringen, Björn Höcke oder des derzeitigen Bundessprechers Alexander Gaulands verdeutlichten, dass völkische und rassistische

³⁹ Laut Korte verortet ein Großteil der deutschen Politikwissenschaft die AfD als rechtspopulistisch. Seine Einschätzung stammt aus dem Frühjahr 2014, als die AfD gerade die Niederlage des knapp verpassten Einzugs in den Deutschen Bundestag verkraftete und sich in Sachsen, Brandenburg und Thüringen mit dem Landtagswahlkampf beschäftigte (vgl. Korte 2015).

Positionen innerhalb der Partei akzeptiert werden (vgl. Quent et al. 2016, Häusler und Virchow 2016). Die Entwicklungen der Partei sind nach wie vor volatil und der Extremismus größerer Flügel und Akteure nicht auf die Bundespartei insgesamt übertragbar, so dass alle politischen Verortung nur eine kurze Halbwertszeit haben und schnell von neuen Entwicklungen überholt werden können.⁴⁰

Eine weitere neue Entwicklung verläuft abseits, aber nicht gänzlich getrennt vom parteiförmigen Rechtsextremismus. Seit Oktober 2014 demonstrieren in Dresden die Anhänger der „Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ (PEGIDA). Die großen Mobilisierungserfolge von bis zu 25.000 Demonstranten unterstreichen die von der Einstellungsforschung festgestellten weit verbreiteten rechtsextremen Haltungen in der deutschen Bevölkerung. Die zunächst, zumindest in der Selbstwahrnehmung, als nicht rechtsextrem zu verortende Vereinigung radikalisierte im Laufe des Jahres 2015 ihre Positionen. Auch auf Seiten der Anhänger spitzte sich das Klima zu; aggressive und hasserfüllte Rufe und Spruchbänder nahmen zu und am Rande der Demonstrationen kam es gehäuft zu Angriffen von Demonstranten auf Journalisten.⁴¹ Die Gesamtbewertung der Bewegung löste eine publizistische und wissenschaftliche Debatte aus. Die Etikettierungen reichten von „Protestbewegung“ (Pfahl-Traughber 2015) über „menschenfeindliche Bewegung“ (Sundemeyer 2015) zu „völkisch-rassistische Bewegung“ (vgl. Jennerjahn 2015) und „rechte Bewegung“ (Häusler und Virchow 2016). Medial besonders häufig zu vernehmen, waren zudem Einschätzungen, die PEGIDA dem Rechtspopulismus zuordneten (vgl. etwa Decker 2016b).

Hiermit (sowie schon in Zusammenhang mit der AfD) ist ein weiterer Begriff benannt, der in Abgrenzung zu Rechtsextremismus, Rechtsradikalismus und extreme Rechte inhaltlich bestimmt werden muss. Rechtspopulismus wird gemeinhin als eine „dünne Ideologie“ betrachtet, die sich vor allem durch sprachliche und formelle Eigenschaften auszeichnet, also vielmehr ein stilistisches als ein inhaltliches Phänomen darstellt. Ihm zugrunde liegt ein grundsätzlicher Dualismus, der Gesellschaft in homogene Gruppen von Elite und Volk teilt. Ersteren werden dabei abwertende Eigenschaften zugerechnet, während zweitens mit positiven, moralisch einwandfreien

⁴⁰ Eine fundierte, ausführliche und lesenswerte aktuelle politische Verortung bietet Decker 2016a.

⁴¹ 2015 kam es zu mindestens 49 Fällen bei denen Schläge und Tritte gegen Journalisten registriert wurden (vgl. Pfahl-Traughber 2016b).

Assoziationen verbunden werden. Mit diesen Konstruktionen eines „Wir“ gegen „die anderen“ rekurriert der Rechtspopulismus auf psychologische Prozesse der Eigen- und Fremdgruppenkonstruktion. Thematisch ist die „dünne Ideologie“ äußerst flexibel, sodass die Fremdgruppenkonstruktion neben Eliten auch auf Minderheiten oder andere konstruierte Fremdgruppen übertragen werden kann. Daher adressieren rechtspopulistische Positionen häufig Fragen von Einwanderung und Integration, sind aber auch offen für weitere Diskurse. Bei den Demonstrationen unter dem Banner der PEGIDA greift die Agitation fremdenfeindliche Ressentiments auf und unterstreicht damit die inhaltliche Nähe zu Positionen, die *auch* Teil eines rechtsextremen Weltbildes sind.

Aus den erstaunlichen Mobilisierungserfolgen von PEGIDA, entstanden auch in anderen deutschen Städten ähnliche Bewegungen, die jedoch stärker sowohl bei den Teilnehmern, als auch bei den Rednern Personen des organisierten Rechtsextremismus aufnahmen⁴² – ein Umstand der in Dresden, also bei PEGIDA, zumindest auf Seiten der Redner nicht eindeutig festgestellt werden kann.

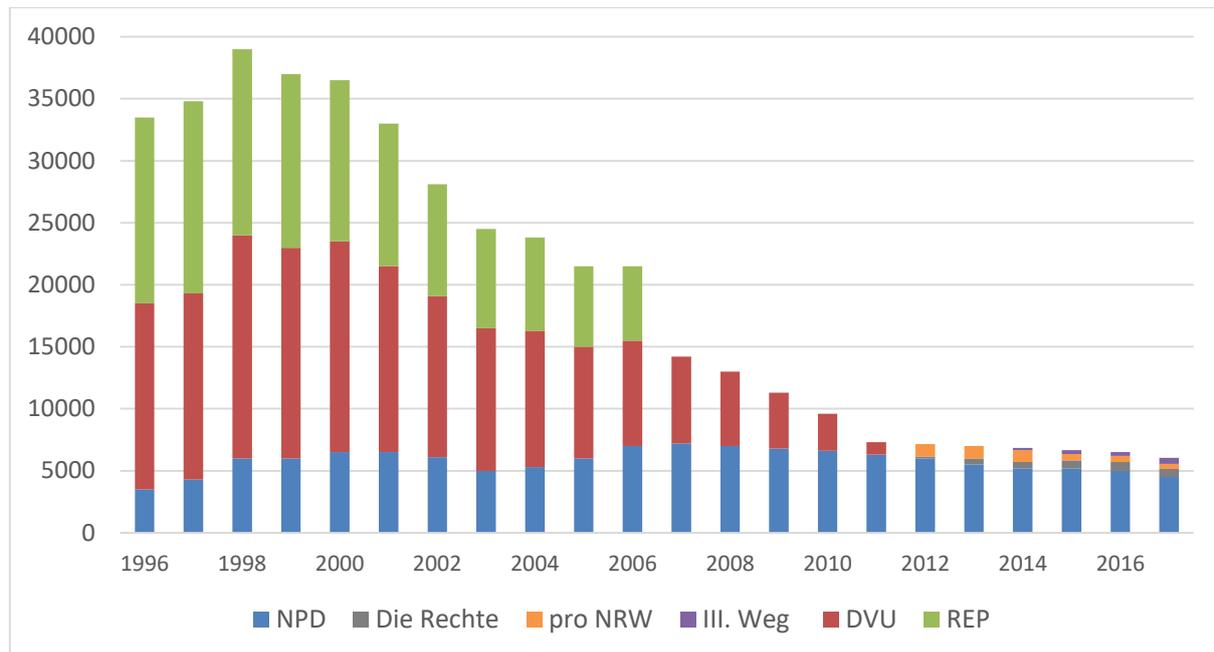
Damit ist die Angebotsseite rechtsextremer Parteien beschrieben, aber die Nachfrageseite bisher noch unterbelichtet. Für eine entsprechende Darstellung stützt sich der folgende Abschnitt auf Ergebnisse der Wahlforschung.

Die bisher angeführten Wahlergebnisse sind von einer Vielzahl kurzfristig und langfristig wirkender Faktoren beeinflusst, sodass sie nur einen Teilbereich des Wählerpotentials einer Partei widerspiegeln. In empirischen Untersuchungen wird daher die parteibezogene Wahlbereitschaft abgefragt. Diese liegt für rechtsextreme Parteien insgesamt, so eine Bevölkerungsumfrage aus dem Jahr 2003, bei 9 Prozent (vgl. Stöss 2010, S. 94ff.). Neben diesem Wählerpotential sind rechtsextreme Einstellungen in größeren Teilen der Bevölkerung verbreitet, sodass sich rechtsextreme Einstellungen offensichtlich nicht unmittelbar in eine entsprechende Wahlentscheidung übersetzen. Davon abgesehen geben rechtsextrem eingestellte Befragte an, überproportional häufig auch die NPD zu wählen. Ebenso bindet auch die noch recht junge AfD Befragte mit

⁴² Beispielsweise dafür zu nennen ist der Thüringer Ableger Thügida. Hier organisierten und sprechen regional bekannte Rechtsextremisten wie David Köckert auf den Veranstaltungen, sodass die Gruppe unter Beobachtung des Thüringer Verfassungsschutzes steht (vgl. Verfassungsschutzbericht Thüringen 2017).

chauvinistischen und ausländerfeindlichen Einstellungen sowie den Nationalsozialismus verharmlosenden Haltungen in einem überdurchschnittlichen Maß (vgl. Zick und Klein 2014, S. 47, Berbuir, Lewandowsky und Siri 2015, S. 168f.).

Zu den Wahlerfolgen der NPD in der Bonner Bundesrepublik und seit Mitte der 2000er Jahre in den neuen Bundesländern, sowie auch vereinzelt auf kommunaler Ebene, liegt eine Reihe von Analysen vor, die über das Elektorat der Partei in Abgrenzung zu anderen Parteien aufklären. Besonders starke Zustimmung erhielt die NPD von jüngeren Wählern in der Altersgruppe der unter 30-jährigen. Im Gegensatz zur Altersverteilung bei rechtsextremen Einstellungen, wo ältere Altersgruppen hervorstechen, nimmt die Zustimmung zur NPD mit dem Alter deutlicher ab. Damit ist die Partei stark auf die Rekrutierung von Nachwuchs angewiesen. Weiterhin sind Männer deutlich überpräsentiert im Elektorat der NPD und mit Blick auf weitere soziodemografische Werte fallen der formale Bildungsgrad und der Berufsstatus der Wähler auf. Hochschulabsolventen kann die Partei kaum für sich gewinnen, während Personen mit Volksschul- oder Realschulabschluss etwas überproportioniert in der Wählerschaft sind. Dies spiegelt sich auch im Berufsstatus der Wähler wieder: Hier sind Arbeiter und insbesondere Arbeitslose überproportional vertreten. Die Wählerbasis besteht damit idealtypisch gesprochen aus jungen Männern mit niedrigerer formaler Bildung. Die Partei schafft es zudem zu einem gewichtigen Teil frühere Nichtwähler für ihr Votum zu mobilisieren. Diese gegenwärtige Charakterisierung des Elektorats weist einige Unterschiede zur Wählerschaft aus der Phase der Landtagserfolge in den 1960er und 1970er Jahre auf. Hier hatte sich der zukünftige Wahlerfolg unter der Arbeiterschaft erst zaghaft angekündigt, viel stärker war aber noch die Unterstützung aus dem alten Mittelstand. Damit korrespondiert auch die Altersstruktur, die in der erfolgreichen Phase der NPD in der Bonner Bundesrepublik, aus Männern in der Altersgruppe der 45 bis 60-jährigen bestand (vgl. Pfahl-Traughber 2008, S. 15f.).

Abbildung 1: Mitglieder rechtsextremer Parteien 1996 bis 2017(Quelle: Verfassungsschutzberichte)⁴³

Hierin wird auch eine Kontinuität deutlich: Die NPD war und ist eine „Männerpartei“. Dieser Zustand unterscheidet die NPD deutlich von der Verteilung rechtsextremer Einstellungen, die Frauen und Männer im ähnlichen Ausmaß teilen. Vergleichbar zu dieser Charakterisierung ist vor allem die Wählerbasis der DVU (vgl. Forschungsgruppe Wahlen 2004), was angesichts der ähnlichen ideologischen Ausrichtung der Parteien besonders in den neuen Bundesländern nicht verwundert.⁴⁴

2.1.4 Abseits des parteiförmigen Rechtsextremismus: Neonazis, Skinheads, Freie Kräfte und der neue bewegungsförmige Rechtsextremismus

Laut offiziellen Angaben verfügt der parteiförmige Rechtsextremismus derzeit deutschlandweit über 6.650 Mitglieder (vgl. BMI 2017⁴⁵), die größtenteils der NPD

⁴³ Der Verfassungsschutz stellte die Beobachtung der Republikaner 2006 ein. Einzelne Kräfte würden zwar noch rechtsextremistische Ziele verfolgen, die Partei insgesamt wird aber nicht mehr beobachtet (BMI 2006, S. 55).

⁴⁴ Die Entwicklung des Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern ist an vielen Stellen interdependent. Trotzdem lohnt sich der Fokus auf die einzelnen Bundesländer mit einer jeweils einordnenden und komparativen Komponente zu den angrenzenden Bundesländern. Für Thüringen bietet sich etwa die Lektüre von Edinger 2010 an.

⁴⁵ Die Angabe ist nicht ohne Bedacht verwendbar. Das BfV stellt einen Teil seiner Erkenntnisse in den jährlich erscheinenden Verfassungsschutzberichten der Öffentlichkeit zur Verfügung. Gleichfalls stehen die Einschätzungen immer wieder in der Kritik von szenekundigen Wissenschaftlern und Journalisten, auch weil die Zählweisen nicht transparent und nachvollziehbar sind. Die Angabe rechtsextremer Parteimitglieder befindet sich im jährlichen Verfassungsschutzbericht (BMI 2017, S. 40).

angehören. Daneben schlüsselt das Bundesamt für Verfassungsschutz auch Zugehörigkeiten zum subkulturell geprägten Rechtsextremismus, Neonazismus und sonstigen rechtsextremen Organisationen auf. Quantitativ betrachtet ist das rechtsextremistische Personenpotential, also die Summe der genannten Kategorien, in den letzten 20 Jahren deutlich gesunken, fand in den letzten Jahren aber wieder verstärkt Zulauf. Nach Einschätzung von Richard Stöss geht dieser Trend zugleich einher mit einer „qualitativen Radikalisierung“ (vgl. Stöss 2012). Dies zeigt sich etwa daran, dass der Anteil gewaltbereiter und/oder systemoppositioneller Personen am rechtsextremen Personenpotenzial insgesamt kontinuierlich zunimmt.

Weiterhin hat sich seit Beginn der 1990er Jahre der Anteil subkulturell und neonazistisch orientierter Personen stark erhöht – lag er 1993 noch bei 13 Prozent, ist er 2015 auf 59 Prozent angestiegen (vgl. Stöss 2012, S. 12, BMI 2016, S. 45). Diese Entwicklung geht einher mit der Entstehung einer Reihe bewegungsförmiger Vereinigungen, die das aktuelle Erscheinungsbild des Rechtsextremismus prägen. Die Rede ist hierbei etwa von der Identitären Bewegung, die durch öffentlichkeitswirksame Aktionen auffällt. Insofern ist ein Blick auf die ideologischen und strategischen Differenzierungen zwischen den Organisationsformen notwendig für den hier angestrebten Gesamtüberblick auf den Phänomenbereich Rechtsextremismus.

Ausgangspunkt für den Zulauf des nicht-parteförmig organisierten Rechtsextremismus sehen viele Beobachter im Jahr 1969, als die NPD nur knapp den Einzug in den Deutschen Bundestag verpasste. Die NPD, die damals den parteförmig organisierten Rechtsextremismus deutlich dominierte, geriet daraufhin in eine innere Krise, die eine Fragmentierung der Partei zur Folge hatte. In diesem Zusammenhang entstand die zunächst weniger politisch motiviert agierende Jugendszene der Skinheads und seit den 1970er Jahren auch der handlungsorientierte Neonazismus als eine Form des subkulturellen Rechtsextremismus.

Insbesondere die Subkultur der Skinheads zeichnet sich durch eine hohe Aktionsorientierung und Gewaltakzeptanz aus, die Teil des Lebensstils ist. Trotz der im Laufe der Zeit zunehmenden Schnittmengen zu anderen rechtsextremen Subkulturen, bleiben Skinheads eine nicht in erster Linie politisch-ideologisch motivierte Gruppe. Was sie auszeichnet und ihre Gruppenmitglieder anzieht, ist vor allem die Aktionsorientierung, die sie schließlich auch in die rechtsextreme Szene einbindet. Als eine der wichtigsten

Organisationen in der Skinheadszenen gilt das international tätige Netzwerk „Blood & Honour“, das ideologische Anknüpfungspunkte mit Rechtsrock verbindet und aggressive Gewalt anfeuert. Zwar prägten Skinheads gerade in den 1990er Jahren das öffentliche Bild der rechtsextremen Subkultur, zahlenmäßig stellen sie aber nie eine dominierende Gruppierung dar. Als dominierende Subkultur sind vielmehr Neonazis zu nennen. Diesen ist ein fließender Übergang zum parteiförmigen Rechtsextremismus inhärent, sodass eine Zuordnung zur Subkultur nicht in jedem Einzelfall eindeutig ist. Offizielle neonazistische Strukturen waren in den 1980er Jahren zwar mit der „Freiheitlichen Deutschen Arbeiterpartei“ (FAP) und die „Nationalistische Front“ (NF) gegründet worden, beide Parteien aber hatten nicht das Ziel an Wahlen teilzunehmen und parlamentarische Repräsentation zu erlangen. Vielmehr betonten sie ihre am Nationalsozialismus orientierte Ideologie, was Anfang der 1990er Jahren zum Verbot beider Parteien führte.⁴⁶ Die Antwort der Szene stellte deren Innovationskraft unter Beweis: Jenseits organisierter Strukturen schufen Neonazis die so genannten „Freien Kräfte“, unter deren Dach die Handlungsfähigkeit der Szene schnell wiederhergestellt war. In kleinen, lose organisierten Gruppen, entfaltete sich die neonazistische Ideologie freier und mit starker Fokussierung auf lokale Agitationen. Sie traten fortan in Form von Aufmärschen und Demonstrationen in Erscheinung und stellen u.a. dabei ihr großes Aggressionspotential unter Beweis. Zugleich stellt diese Organisationsform eine Herausforderung für staatliche Repression dar, da die Möglichkeit des Verbots von Organisationen in Deutschland auf Parteien und Vereine ausgerichtet ist, während „Freie Kräfte“ mitunter gar keine rechtliche eingetragene Organisationsform darstellen. Seit dem Entstehen von Kameradschaften bilden sie eine Grundform des modernen und vor allem in den neuen Bundesländern präsenten subkulturellen Rechtsextremismus. Die Ideologie der in Kameradschaften organisierten „Freie Kräfte“ orientiert sich an den Weichenstellungen der Neuen Rechten, die als Theorie-Schule einen modernen Rechtsextremismus propagieren. Passend hierzu argumentieren die Kameradschaften für eine romantisch verklärte Gemeinschaft, die über dem Individuum steht und sich Volksgemeinschaft nennt. Sie verstehen den Paragraphen 130, Absatz 3 des Strafgesetzbuchs, der das Leugnen des Holocausts unter Strafe stellt, als Unterdrückung der

⁴⁶ Zwischen 1992 und 1995 sprachen das Bundesinnenministerium sowie die entsprechenden Behörden der Länder elf Verbote neonazistischer Organisationen aus. Verboten wurde u.a. die FAP, die NF und die vor allem in Ostdeutschland aktive Deutsche Alternative (DA) (vgl. Virchow 2006). Für eine Analyse der Parteien siehe Christians (1990) und Stöss (1989).

Meinungsfreiheit. Die Argumente der Kameradschaften sind zudem häufig deckungsgleich mit der offiziellen NPD-Programmatik, wenngleich sie sich ausdrücklich und damit offener als die NPD als Systemgegner darstellen und als Märtyrer stilisieren.

Obwohl die Kameradschaften offiziell unabhängig voneinander agieren, weisen sie starke ideologische und strukturelle bzw. die Binnenstruktur betreffende Schnittmengen zueinander auf. Sie bestehen zumeist aus einem Kern von fünf bis 40 fest integrierten Personen. In ihnen herrscht eine strikte Hierarchie, an deren Spitze ein oder zwei Führer stehen. Idealerweise sollen sich die einzelnen Gruppen durch überregionale Aktionsbüros vernetzen. Vorbild für eine solche Vernetzung ist das „Nationale und Soziale Aktionsbüro Norddeutschland“, das als Plattform für die Vernetzung der Kameradschaften in Schleswig-Holstein, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Bremen und Teilen Hessens zuständig ist. Eine solche überregionale Struktur wird jedoch nicht in allen Teilen Deutschlands erreicht.

Dabei sind die Kameradschaften in unterschiedlichem Maß an die NPD gebunden bzw. arbeiten mit ihr zusammen. Die NPD erfüllt so in einigen Regionen eine Scharnierfunktion in das weitere rechtsextreme Spektrum, was sich aber im Laufe der 2000er Jahre mit den verschiedenen strategischen Ausrichtungen der Partei mal mehr oder weniger deutlich zeigte.⁴⁷ Mittlerweile treten eine Reihe von NPD-Politikern auch in den freien Szenen auf, sodass von einer Arbeitsteilung gesprochen werden kann. Darin übernimmt die NPD die (erstrebte) parlamentarische Arbeit während Kameradschaften den Kampf um die Straßen führen.

Wie das aktionistische Profil schon vermuten lässt, zeichnen sich Kameradschaften auch durch ein teils erhebliches Maß an Gewaltbereitschaft aus, wobei ihre strategische Haltung zu Gewalt insgesamt ambivalent ist. Einerseits wird Gewalt abgelehnt, um staatlichen Repressionen zu entgehen, andererseits aber nutzt die Ausübung von Gewalt der Einschüchterung politischer Gegner. Davon abgesehen stellen Gewaltakte und Straftaten ob der rechtlichen nicht-Organisierung der Kameradschaften für Strafverfolgungsbehörden eine Herausforderung dar. Empirische Beobachtungen ordnen die Straftaten

⁴⁷ Die NPD schlug eine aktionistische Linie ein, die Ende der 1990er Jahre teils auch zu Auflösungserscheinungen unter den Kameradschaften führte. Das von Voigt ursprünglich hervorgebrachte „Drei-Säulen-Konzept“ wurde 2005 um eine vierte Säule ausgebaut, um unter der Parole „Kampf um den organisierten Willen“ die Bündnispolitik der NPD zu definieren und ihren Anspruch als führende und impulsgebende Kraft im „nationalen Lager“ zu untermauern (vgl. Schulze 2016).

von Kameradschaftsmitgliedern als spontan erscheinend ein, die aber ritualisiert stattfinden und gerade mit der „Anti-Antifa-Arbeit“ einhergehen (vgl. Kraske und Werner 2007, Busch 2013). Für eine solche Ritualisierung sprechen auch Propagandadelikte, die von der Subkultur ausgehen und dementsprechend zumindest in Teilen zu den akzeptierten Handlungsweisen gehören.

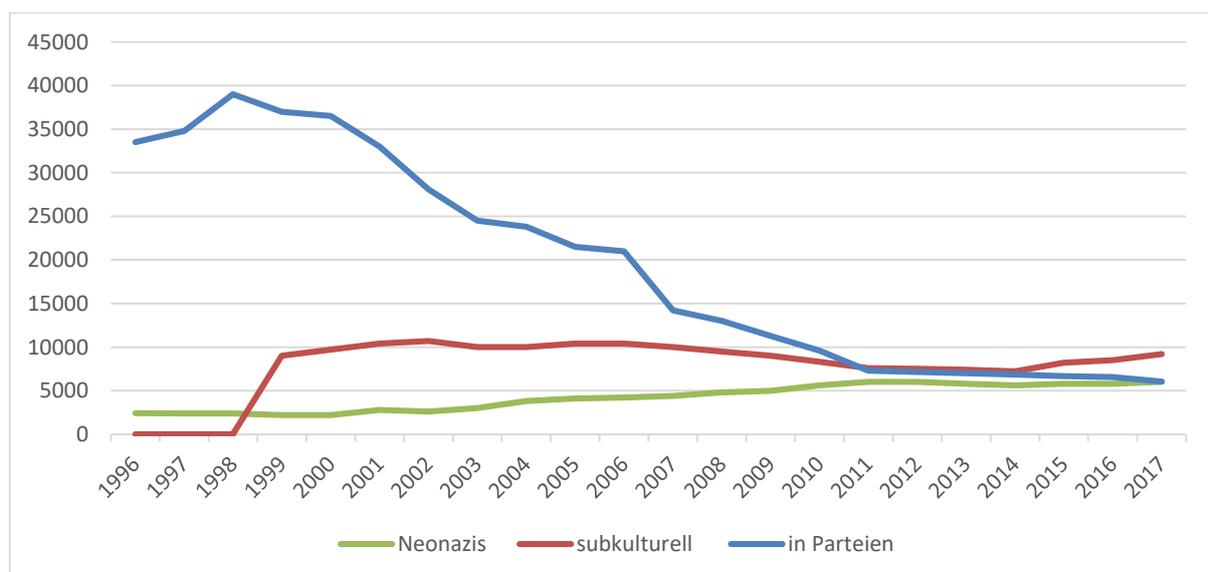
Zu den Freien Kräften zählen neben Kameradschaften auch „Autonome Nationalisten“ und eine breiter gefächerte Jugendszene. Diese Fraktionen lassen sich jedoch nicht immer trennscharf voneinander abgrenzen und interagieren lokal sehr unterschiedlich miteinander. Die kleineren Personenverbände sind zwar ihrem Zweck nach unabhängig, sie entwickeln aber nach innen einen hohen Grad an Verbindlichkeit und persönlichem Engagement. Über ihr lokales Aktionsfeld hinaus vernetzen sich die einzelnen, unabhängigen Gruppen häufig in regionalen Bündnissen. Die Autonomen Nationalisten (AN) haben sich zu Beginn der 2000er Jahre als eine Subform der Kameradschaftsszene herausgebildet und gewinnen zunehmend an Bedeutung (vgl. Borstel und Luzar 2016). Es handelt sich um junge Neonazis, die sich in ihren Aktionsformen und ihrem ästhetischen Habitus an linken Autonomen orientieren (vgl. Schedler 2010). Im Unterschied zu anderen erwähnten Subkulturen verherrlichen AN offen den nationalen Sozialismus und begreifen sich selbst als Nachfolge der paramilitärischen Sturmabwehr im Dritten Reich. Inhaltlich propagieren die AN einen strikt antiparlamentarischen Kurs; ihre politische Praxis ist aktionsorientiert und zugleich gewaltbereit. Ideologisch gelingt ihnen der Brückenschlag zwischen der Befürwortung des historischen Nationalsozialismus und modernen Themen, Kommunikationswegen und Agitationsformen. Eine numerische Bestimmung dieser Szene fällt schwer,⁴⁸ als gesichert gilt nur, dass es in fast allen Bundesländern neonazistische Strukturen gibt, die den AN zuzurechnen sind. Regionale Schwerpunkte bestehen darüber hinaus in Nordrhein-Westfalen, Südwestdeutschland und im Großraum Berlin, wo mitunter auf kommunaler Ebene Geländegewinne zu verzeichnen sind (Schedler 2010, S. 21, Sundemeyer, Luzar und Borstel 2011). Durch dieses Selbstverständnis und ihre Aktionsfelder, die sich auf Aufmärschen, Kundgebungen und weitere erlebnisorientierte Formen konzentrieren, sprechen die AN besonders Jugendliche an und erschließen neue Zielgruppen für die Szene. Schon aus strategischen Zwecken nutzen AN daher das Internet und

⁴⁸ Anfang der 2000er Jahre schätzte man die Anzahl der Freien Kameradschaften insgesamt auf 160 (vgl. Speit 2005, S. 21).

soziale Netzwerke zur internen Kommunikation, Außendarstellung und Ansprache Jugendlicher. Eine Zugehörigkeit zu den AN schränkt Jugendliche dabei nicht in ihrem favorisierten Musikgeschmack ein, sondern hält Deutungsangebote in verschiedenen Musikgenres bereit. So wirken AN als Jugendrebellion mit eigenem Lifestyle authentisch und können als solche auch auf ideologisch (zunächst) distanzierte Jugendliche attraktiv wirken (vgl. Staud und Radke 2012). Dabei vereinigen Freien Kameradschaften und AN verschiedene Elemente rechtsextremer Subkultur, die neben szenebegleitende Kleidung und Rechtsrock auch szenespezifische Publikationen, die sogenannten Skinzines, beinhalten. Mit dem dargestellten Profil sind die AN-Gruppen, ebenso wie die Kameradschaften, für staatliche Repression kaum greifbar bzw. beobachtbar, gleichzeitig können aber ihre Aktivitäten und ihre Wirkungskraft lokal sehr wirkmächtig sein.

Dass diese Konzeptionen einer „Organisation ohne Organisation“ aufgehen, stellten Neonazis seit Beginn der 2000er Jahre bei Aufmärschen zu Schau: So versammelten sich beispielsweise beim so genannten „Heldengedenkmarsch“ im brandenburgischen Halbe, bei den Gedenkmärschen für Rudolph Heß in Wunsiedel oder den Aufmärschen in Dresden anlässlich der Bombardierung der Stadt 1945 jeweils mehrere tausend Teilnehmer, die teils auch ganz Europa anreisten und so die Mobilisierungsfähigkeit der Szene unter Beweis stellten.⁴⁹

Abbildung 2: Mitglieder rechtsextremer Subkultur bzw. Parteimitglieder 1996 bis 2017
(Quelle: Verfassungsschutzberichte)



⁴⁹ Am Gedenkmarsch in Wunsiedel nahmen bis zu 5.000 Teilnehmer statt. Die Teilnehmerzahl steigerte sich seit 1991 von 100 bis zu den genannten 4.800 Teilnehmer im Jahr 2004 (vgl. Sydow 2014, S. 42).

Solche Demonstrationen finden Anklang beim gesamten rechtsextremen Spektrum in Deutschland. Sie beweisen, dass die Szene mobilisierungsfähig und kooperationsbereit ist. So gelingt es gerade den Kameradschaften gemeinsam zu handeln – und wie sich weiter zeigt, versuchen sie dabei auch das Bild einer eigenen Gemeinschaft zu festigen.

Neben den bereits vorgestellten subkulturellen Gruppen entstand seit den 1980er Jahren in Deutschland und in Österreich eine weitere ideologisch verwandte Gruppe, deren Zugehörigkeit zum Rechtsextremismus jedoch nur in Teilen angenommen werden kann. Die Rede ist von den so genannten Reichsbürgern, deren zentrale ideologische Prämissen behaupten, dass die Bundesrepublik kein legitimer Staat (mehr) ist und das Deutsche Reich weiterhin existiert. (vgl. Rathje 2014, S. 14) Argumentativ stützen Reichsbürger ihre Ablehnung der Existenz der Bundesrepublik auf ein Narrativ, dass die Souveränität der Bundesrepublik nicht anerkennt. Die Alliierten würden seit Ende des Zweiten Weltkrieges über Deutschland herrschen und das Handeln der deutschen Regierung legitimieren. Die Behauptung, Deutschland sei weiterhin besetzt, wird dabei häufig durch den Hinweis auf einen nicht bestehenden Friedensvertrag genährt. Die ideologische Nähe zum Rechtsextremismus wird dann deutlich, wenn Reichsbürger das Handeln von Akteuren der nichtexistenten Bundesrepublik mit mehr oder weniger offenen antisemitischen Bildern des Finanzkapitals, der US-amerikanischen Ostküste oder einzelnen jüdischen Familien aufladen. Mit der zweiten zentralen Prämisse, der Behauptung einer Fortexistenz des Deutschen Reiches knüpfen Reichsbürger an eine seit dem Ende des Nationalsozialismus bestehende Idee an. Damit einher gehen Forderungen, die historischen Grenzen des Deutschen Reichs (zumeist in den Grenzen von 1937) wiederherzustellen. Diese Form des Geschichtsrevisionismus ist ein weiteres Bindeglied zur rechtsextremen Ideologie. Ähnlich zu den bereits besprochenen ideologischen Subgruppen schließen sich Reichsbürger lokal in Kleinstgruppen zusammen, agieren darüber hinaus aber nicht bundesweit koordiniert.⁵⁰

Weiterhin sind, wie zu Beginn des Unterkapitels angekündigt, auch neuere Formationen wie die Identitäre Bewegung hier zu nennen. Sie stehen symptomatisch für einen seit einigen Jahren anhaltenden Trend innerhalb des Rechtsextremismus, der sich von

⁵⁰ In jüngster Zeit ist die Gefahr durchs Reichsbürger stärker in den öffentlichen Fokus gerückt, nachdem ein Anhänger der Szene Polizisten angegriffen und dabei einen Polizisten ermordet hatten und durch parlamentarische Nachfragen und den Verfassungsschutzbericht die Waffenaffinität der Szene bekannt geworden ist (vgl. BMI 2017, S. 90f.)

den organisierten Partei- und Verbandsstrukturen hin zu aktionsorientierten und bewegungsförmigen Projekten verlagert. Dabei unterscheidet sich nicht nur die Form der Bewegung von den bekannten Parteien und Organisationen, sondern auch inhaltlich-ideologisch hebt sich die Identitäre Bewegung deutlich ab. Kern der Identitären Ideologie ist ein moderner Ethnopluralismus, der aggressiv gegen den Islam und in Deutschland lebende Muslime agitiert und sich auf die Ablehnung von Asyl und die Integration geflüchteter Personen in die deutsche Gesellschaft konzentriert. So sprechen die Identitären aktuell und gesellschaftlich stark diskursive Themen an, die sie durchweg mit Ungleichwertigkeit von Menschen und ihren Kulturen aufladen. Angesichts dieser Ausrichtung ist auch eine ideologische Verwandtschaft der Identitären zum aktuellen Rechtsextremismus in Deutschland unübersehbar. Die dabei zum Ausdruck kommende aggressive Agitation führte dazu, dass Verfassungsschutzämter der Länder und des Bundes die Bewegung seit einigen Jahren beobachten.⁵¹ Spezifika der Identitären Bewegung ist darüber hinaus die aktionistische, jugendorientierte Vorgehens- und Kommunikationsweise. Zu großem Medienecho führten etwa die kurzzeitige Besetzung der SPD-Zentrale in Hamburg und Berlin 2015 sowie die Besetzung des Brandenburger Tors im August 2016. Beide Aktionen unterstreichen die Fähigkeit der Bewegung mit gezielten Aktionen eine große Medienöffentlichkeit zu erreichen und durch ihr Vorgehen gerade junge Aktivisten anzusprechen und an sich zu binden. Dabei zählt die Bewegung momentan, nach Zahlen des Verfassungsschutzes, nur ca. 400 Mitglieder. Dennoch hat es die Bewegung geschafft, in den wenigen Jahren seit ihrer Gründung eine Art Corporate Identity herauszubilden. Ihr Symbol, ein schwarzes Lambda auf gelben Grund,⁵² aber auch die spezifische Form von Merchandise und Musik, die die Identitären nutzen, haben großen Wiedererkennungswert. Schließlich stechen die Identitären noch durch eine alterstypisch intensive Nutzung moderner Kommunikationsmittel heraus.⁵³ So gehören Text- und Videoblogs, Musikvideos, Twitter-Kanäle und die Nutzung sozialer Netzwerke wie Instagram und Facebook selbstverständlich zur alltäglichen Kommunikation unter ihren Mitgliedern, die die Medien zur Darstellung ihrer Positionen nutzen.

⁵¹ Erstmals führte der Landesverfassungsschutz Niedersachsen die Identitäre Bewegung 2014 in einem Jahresbericht auf. Seit Frühsommer 2016 beobachtet auch das Bundesamt für Verfassungsschutz die Bewegung.

⁵² Das Symbol soll auf den Schilden der Soldaten Spartas abgebildet gewesen sein und wurde vor allem durch eine Comic-Verfilmung Mitte der 2000er Jahre weltweit bekannt. Der Film gilt den Identitären als Vorbild für den Kampf gegen eine vermeintliche Übermacht, den sie aktuell für ihre „ethnokulturelle Identität“ ausfechten (vgl. Damrau 2017).

⁵³ Das Alter der Aktivistinnen reicht dabei von ungefähr 15 bis 35 Jahren.

Die Identitären haben so mittlerweile einen festen Platz im Feld der ethnopluralistisch, „neuen“ Rechten eingenommen. Zugleich (und womöglich aufgrund der starken eigenen Corporate Identity) sind sie in der Lage, auch mit anderen Organisationen und Bewegungen zu kooperieren. So stellen sie auf den Gruppen-Blogs und Internetauftritten wechselseitige Verweise auf Gruppen in anderen Ländern ein, um ihre internationale Vernetzung unter Beweis zu stellen. Sie kooperieren aber auch direkt mit dem rechtsradikalen Verein „Ein Prozent“, der als Kampagnenplattform für flüchtlingsfeindliche Proteste wirkt und mit dem die Identitären 2015 gemeinsam eine länderübergreifende Kampagne durchführten (Bruns, Glösel und Strobl 2017). Darüber hinaus war die Kooperation deutscher und österreichischer Identitärer mit Pegida gut beobachtbar, als Martin Sellner, Chef der österreichischen Identitären, wiederholt als Redner bei Pegida auftrat.

Es sind aber nicht nur die Identitären, die symptomatisch für aktuelle Formen des bewegungsförmigen Rechtsextremismus stehen. Im Gegensatz zu den 1990er und 2000er Jahren, als die informellen Strukturen klar entlang der Freien Kräfte beschrieben werden konnten, hat sich in den letzten Jahren eine ideologische als auch organisatorische Neuformierung in diesem Bereich des nicht parteiförmig organisierten Rechtsextremismus ereignet. Aktuell ist die Szene diverser als je zuvor, neben der Identitären Bewegung prägen bewegungsförmige Zusammenschlüsse wie Pegida mit den zahlreichen Ablegern und Nachahmern im In- und Ausland, die so genannten Bürgerwehren und „Nein zum Heim“-Gruppen, sowie weitere Protestaktionen wie „Hooligans gegen Salafismus“ das Bild (Benz 2016, Funke 2016). Auch wenn damit eine Diversifizierung der Organisationsformen und insgesamt eine Entwicklung hin zu stärkeren bewegungsförmigen Attributen zu beobachten ist, sind es die inhaltlichen Schwerpunkte, in denen sich die verschiedenen Formationen ähneln. Bindeglied ist dabei die mal aggressiver, mal intellektueller auftretende Form von Muslim- und Islamfeindlichkeit, sowie rassistische und völkische Forderungen und Ansichten. Weiterhin kann als Neuerung in Teilen der Szene festgehalten werden, dass es sich weniger um geschlossene rechtsextreme Subszene handelt, die im Graubereich der Legalität und in weiten Teilen abseits der öffentlichen Wahrnehmbarkeit agieren, sondern auch um eine von bürgerlichen Milieus getragene (zumindest punktuelle) Massenbewegung. Während in den 1990er und 2000er Jahren zugleich ein aggressiver und offener Rechtsextremismus mit den Schwerpunkten auf Fremdenfeindlichkeit,

Antisemitismus und einer Verherrlichung des Dritten Reiches prägend war, sind es nun andere Ideologeelemente, die von den einzelnen Formationen mehr oder weniger offen und aggressiv vorgetragen werden und damit ihre Anschlussfähigkeit in breiten Bevölkerungskreisen demonstrieren können.

2.1.5 Lifestyle und Erlebniswelt: Ausdrucksformen rechtsextremer Subkultur

In bebilderten Pressedarstellungen der rechtsextremen Szene werden nach wie vor häufig Bilder von demonstrierenden Skinheads verwendet. Das einheitliche Auftreten glatzköpfiger, martialisch aussehender Männer wird so zum Sinnbild des Rechtsextremismus, die Vielfalt und Modernität rechtsextremer Subszene aber ausgeblendet. Denn obgleich Skinheads in den 1990er Jahren tatsächlich eine dominierende Gruppe der rechtsextremen Subkultur darstellten,⁵⁴ spielen sie für aktuelle Beschreibungen nur eine untergeordnete Rolle.⁵⁵ Zudem setzte bereits in der Mitte der 1990er Jahre eine Pluralisierung der Szene ein, die auch Eingang in den jugendkulturellen Mainstream fand. Dementsprechend prägen die im vorhergehenden Unterkapitel beschriebenen Gruppen den aktuellen Lifestyle und die Erlebniswelt der rechtsextremen Subkultur. Diese soll nun auf den folgenden Seiten im Vordergrund stehen, um so einen wichtigen Aspekt des Rechtsextremismus zu erfassen, der gerade für die Auseinandersetzung und Entgegenwirkung von zentraler Bedeutung ist.

Benzing, Eckel und Klose (2006) benennen als zentrale Ausdrucksformen der rechtsextremen Subkultur folgende Aspekte: (1) Musik ist eine häufige „Einstiegsdroge“ und das zentrale Medium zur alltäglichen Ideologisierung, (2) Kleidung, Codes und Symbole sind weiterhin Teil eines jugendkulturellen Lifestyles, wobei (3) das Internet als Informations- und Kommunikationsplattform einen Knotenpunkt bildet und (4) Szeneläden, Kneipen und Clubs das offline-Angebot abrunden. Die Bedeutung und Funktionsweisen dieser kulturellen Ausdrucksformen erläutert der folgende Abschnitt,

⁵⁴ Die Skinhead-Szene war aber auch zu dieser Zeit nie einheitlich einer rechtsextremen Ideologie verschrieben, sondern nur in Teilen rechtsextrem. Ursprünglich setzte sich die Bezeichnung Ende der 1960er Jahre in Großbritannien für eine dominante Jugendkultur in den dortigen Arbeitervierteln durch. Erst in den 1970er Jahre entdeckten Neonazi-Gruppen die Skinheads als Gruppe, die der eigenen Sache nützlich sein sollten (vgl. Farin und Seidel-Pielen 2002).

⁵⁵ Borstel stellt dementsprechend fest, dass die Ästhetik der Skinheads weitgehend verschwunden ist (2012, S. 257).

da die Aspekte der rechtsextremen Erlebniswelt zum Verständnis des Phänomens insgesamt nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

(1) Rechtsextreme Musik, häufig als „Rechtsrock“ bezeichnet, ist ein wesentliches Element der rechtsextremen Erlebniswelt. Sie entwickelte sich bereits Ende der 1970er Jahre in Großbritannien, wo Ian Stuart Donaldson und seine Band Skrewdriver das Potential von Musik für die Verbreitung politische Botschaften erkannten.⁵⁶ Sie gründeten 1987 das internationale Musiknetzwerk Blood&Honour (B&H), das ihrem Selbstverständnis nach eine Bewegungsorganisation darstellt und 1994 einen Ableger (eine so genannte Division) mit entsprechenden Untergliederungen in Deutschland gründete. Zur gleichen Zeit bemühten sich in Deutschland Neonazis die Skinhead-Subkultur, zu der Rechtsrock als kulturelles Ausdrucksmittel bereits seit Jahren gehörte, zu verbreiten und schufen damit einen entscheidenden Modernisierungsimpuls im neonazistischen Spektrum in den 1990er Jahren (vgl. Langebach und Raabe 2009). Vor dem Hintergrund dieser beider Entwicklungen stabilisierte sich ein Netzwerk, das auch nach dem Verbot von B&H im Jahr 2000 verbunden und aktiv blieb (vgl. Staud und Radke 2012, S. 87, Mobit 2018b).

In den 1990er Jahren war so auch die Nachfrage nach Konzertveranstaltungen, Tonträgern und den entsprechenden Bands entstanden, die nach dem B&H-Verbot nicht einfach abflaute. Vielmehr hatte sich die Szene mittlerweile ausdifferenziert und war stilistisch nicht mehr allein auf den von Skrewdriver vorgegebenen Hardrock festgelegt, sondern fand auch im Metal, Darkwave, Techno, Hip-Hop sowie in der Schlagermusik und bei Liedermachern einen Platz. Dabei ist das Auftreten der Bands so unterschiedlich wie die eben genannten Musikrichtungen. Unter ihnen befinden sich einige, die sich seit Jahren etabliert haben, Bands, die auch Fans außerhalb der rechtsextremen Subkultur Fans haben und schließlich sich in der Illegalität bewegend Bands.⁵⁷ Dabei ist die Musikszene mit ihrem zunehmenden Event-Charakter in den letzten Jahren gerade für Heranwachsende attraktiv geworden. Sie bietet durch den hohen Grad an

⁵⁶ Ein eindrückliches Zitat von Donaldson lautet „Musik ist das ideale Mittel Jugendlichen den Nationalsozialismus näher zu bringen. Besser als dies in politischen Versammlungen gemacht werden kann, kann damit Ideologie transportiert werden.“ (zitiert nach Mobit 2018b, S. 6)

⁵⁷ Mittlerweile sind die Entwicklungen in der RechtsRock Szene gut dokumentiert, es liegt eine Reihe von Analysen und engmaschigen Dokumentationen vor. Siehe etwa: Langebach und Raabe 2009.

Ausdifferenzierung Liedgut, dass Jugendliche an rechtsextreme Denkfiguren heranführt und so den Einstieg in die rechtsextreme Szene und damit in einen Radikalisierungsprozess gezielt vorbereitet. Auch die NPD bemüht sich so neue Anhänger zu gewinnen und verteilte über Jahre ihre so genannten Schulhof-CDs, etwa mit dem Titel „Hier kommt der Schrecken aller linken Spießler und Pauker“. Rechtsextreme Musik lässt sich dementsprechend nicht mehr in erster Linie durch einen Musikstil, sondern durch die Textinhalte und den Gestus der Musiker identifizieren. Typische Elemente und Ideologiefragmente sind Heldenverehrungen, binäre Einteilungen in Gut und Böse, Liebeserklärungen an Deutschland und Kriegserklärungen an Feinde „der Deutschen“ sowie Konstruktionen einer germanisch-nordischen Geschichte (Benzing, Eckel, Klose u.a. 2006, S. 20).

Auch aktuell stellen rechtsextreme Musik und Konzerte weiterhin ein Element der Identitätsstiftung und Netzwerkpflge dar, wie der Verfassungsschutzbericht 2016 feststellt. Gerade kleine Konzerte, die nur von einem sich vertrauten Teilnehmerkreis besucht werden, verstärken das Zusammengehörigkeitsgefühl der Szene. Insgesamt beläuft sich die Zahl der jährlichen Konzerte, Liederabende und Musikfestivals 2017 auf insgesamt 259 Veranstaltungen, sodass das Niveau der Aktivitäten in diesem Bereich seit stark angestiegen ist.⁵⁸ In den letzten Jahren angestiegen sind dabei zugleich die Großveranstaltungen wie sie etwa im Sommer 2017 im thüringischen Themar mit ca. 6.000 Besuchern stattfand. Zum einen stellt die Szene damit ihre Mobilisierungsfähigkeit zur Schau, die häufig genug bei solcherlei Großveranstaltungen auch Personen außerhalb der Szene ansprechen. Der Eventcharakter der Veranstaltungen wirkt damit sowohl szenestabilisierend als auch szeneaktivierend. Nicht zuletzt fußt die Beliebtheit der Veranstaltungen aber auch auf den vielversprechenden finanziellen Gewinnen und Absatzmöglichkeiten (vgl. Mobit 2018b).

(2) Mit der Pluralisierung der Musikangebote geht auch eine Pluralisierung der jeweiligen jugendkulturellen Szene in Bezug auf Kleidung, Codes und Symbole einher. So gibt es mittlerweile Subversionen des rechtsextremen Lifestyles in Stilen wie dem Hip-Hop oder Reggae, mit jeweils eigenen Symbolwelten, die einen identitätsstiftenden

⁵⁸ So zählt der Verfassungsschutzbericht 2005 202 Veranstaltungen. 2014 werden nur 161 dokumentiert, bevor der Verfassungsschutz seit 2015 einen erheblichen Anstieg der Veranstaltungen verzeichnet. So belief sich 2015 die Zahl aller Musikveranstaltungen auf 199 und 2016 auf 223 (vgl.: BMI 2015, S. 42, BMI 2017, S. 66).

Rahmen bieten. Dabei bleiben Bezüge auf die (Volks)Gemeinschaft, Männlichkeit, Kampf und nicht zuletzt auch auf den Nationalsozialismus übergreifend aktuell (vgl. Mobit 2018b). Seit den beginnenden 2000er Jahre entstanden entsprechende Kleidungsmarken, die die Nachfrage an szeneidifizierende Kleidung aufgriffen. „Thor Steinar“ ist heute eine der bekanntesten Marken, zugleich aber nur eine unter vielen. Zahlreiche Marken und Versandhäuser haben sich etabliert und bieten sowohl Bekleidung, CDs und Band-Merchandise an.⁵⁹ Diese Vielfalt kann auch mit den verschiedenen rechtsextremen Subkulturen begründet werden. So ist mit dem Anfang der 200er Jahren eine der wichtigsten stilistischen Modernisierungsschübe innerhalb der rechtsextremen Szene verbunden. Die „Autonomen Nationalisten“ begannen in dieser Zeit den Stil linksradikaler Gruppen zu kopieren; einen Stil der bis 2012 eine Hochphase erlebte, aktuell aber nur noch in Kleingruppen bei Demonstrationen und Aufmärschen zu beobachten ist. Weitere Modernisierungsschübe folgten in den letzten Jahren als zum einen die sogenannten „Nipster“ auftraten und junge Neonazis sich stilistisch wie Hipster präsentierten und zum anderen als ab 2015 die Rückkehr eines rechtsextremen „Schwarzen Blocks“ beobachtet werden konnte, der sich durch schwarze Kleidung, Sonnenbrille und „Hammer und Schwert“ Symbolen auszeichnet. Mit Blick auf Demonstrations- und Konzerteilnehmer stellt Steiner anhaltende Bezüge auf den historischen Nationalsozialismus fest, die sich etwa in der Symbolik des Reichsadlers und Zeichen, die der SS zugeordnet werden, bedienen (Mobit 2018b). Weiterhin zeigt sich innerhalb der Jugendkulturen eine weitere Ebene der Diversifizierung. Denn Szene-Angehörige haben die Möglichkeit, ihre Überzeugung manifest nach außen zu tragen oder eher latent und versteckt in ihrer Kleidung aufzugreifen. Gerade bei diesen subtilen Referenzen besteht die Gefahr, dass rechtsextrem konnotierte Stile gezielt aber relativ unbemerkt in den Mainstream gelangen.⁶⁰

(3) Einen wichtigen Beitrag zur rechtsextrem bestimmten Alltagskultur leisten zunehmend auch das Internet und hier vor allem die sozialen Netzwerke. Schon 1996

⁵⁹ Dabei handelt es sich um ein einträgliches Geschäft. Maik Baumgärtner verdeutlicht dies anhand verschiedener lokaler und regionaler Beispiele. So zeigt er mit Bezug auf eine Einschätzung des Verfassungsschutzes in Sachsen, dass die dortige Musikszene im Jahr 2012 etwa 3,5 Millionen Euro umsetzte (Baumgärtner 2014). Die Vielzahl von szenetypischen Versandhäusern beziffert die Beobachtungsstelle Jugendschutz.net 2014 allein auf 140 Online-Versandhandel (vgl. Staud und Radke 2014).

⁶⁰ Beispielsweise breitete sich die Bekleidungs-marke „Thor Steinar“ trotz Aufklärungskampagnen über die rechtsextreme Szene in gängige Bekleidungsgeschäfte aus und gelangte zu einer breiteren Akzeptanz auch bei nicht-rechtsextremen Konsumenten.

erklärte der damalige NPD-Bundesvorsitzende der NPD, Udo Voigt, die verstärkte Nutzung des Internets zum „Hauptziel der Partei“ (vgl. Staud und Radke 2014) und bereits 2010 spricht der Verfassungsschutz von mehr als 1.800 deutschsprachigen Internetseiten, die als rechtsradikal eingestuft werden können. Schon vor Jahren erkannte die rechtsextreme Szene also das Potential des Internets. Seitdem sind vor allem die Angebote in den sozialen Netzwerken gewachsen und die Anzahl rechtsextremer Online-Präsenzen lässt sich nicht mehr seriös beziffern (Glaser, Pfeiffer und Yavuz 2017, S. 109).

Inzwischen verfügt die Szene über ein ausdifferenziertes Netz an Plattformen, um ihre Botschaften zu verbreiten. Dazu zählen auch eine Reihe von Blogs und Videoplattformen, eigene Nachrichtenportale und spezifische Foren. Bei zahlreichen Internetpräsenzen treten die Akteure offen auf und verbreiten anschaulich ihre Ideologie. Einschlägige Parolen und rechtsextreme und nationalsozialistische Symbolik sind zentral platziert. Derartige Seiten richten sich in erster Linie an Szeneangehörige oder Nutzer mit rechtsextremen Einstellungen und dienen der Selbstdarstellung, Vernetzung und Mobilisierung. Für die Rekrutierung neuer Mitglieder gibt es spezielle Angebote und ganze Kampagnen, die aktuelle gesellschaftliche Themen aufgreifen und diese mit den eigenen politischen Absichten besetzen (vgl. Bundesamt für Verfassungsschutz 2013). Ohne direkten Kontakt zur rechtsextremen Szene aufzunehmen, können Jugendliche sich hier informieren und an Formen des Lifestyles partizipieren. Insgesamt, so schätzt Thomas Pfeiffer, handelt es sich so um ein breitenwirksames Angebot, wie es der deutsche Rechtsextremismus nach 1945 bisher nicht erreichen konnte (vgl. Staud und Radke 2014).

(4) Schließlich spielen auch Szeneläden, die rechtsextreme Lifestyleprodukte vertreiben oder als Anlaufpunkte und Szene-Treffs fungieren, eine wichtige Rolle. Gerade wenn die Betreiber ebenfalls der Szene angehören, werden Ladenlokale auch zum Vertrieb straf- oder jugendschutzrechtlich relevanten Materials benutzt (vgl. Benzig et al. 2006). Ebenso sind Kneipen Anlaufpunkte, in denen Einstellungen offen kommuniziert werden können und die rechtsextreme Markenkleidung nicht zum Verweis an der Eingangstür führt. Die einschlägigen Kneipen sind häufig Treffpunkte

nach rechtsextremen Aufmärschen; es sind aber auch eigene Veranstaltungsorte bzw. Ausgangspunkte für gewalttätige Übergriffe (vgl. Benzig et al. 2006, S. 23).⁶¹

Ergänzend zur von Benzig, Eckel und Klose (2006) benannten Ausdrucksformen der rechtsextremen Subkultur sind an dieser Stelle auch Printmedien und Verlage zu nennen, die von zunehmender Bedeutung für die Szene selbst, aber auch für die Wirkung über den eignen Resonanzraum hinaus, geworden sind. Mittlerweile existiert ein breiter Markt an völkisch-nationalistischen Periodika, die die verschiedenen Diskurse und mitunter auch Strategiedebatten abbilden (vgl. Behrens, Henßler, Jentsch u.a. 2018). Weite Verbreitung haben dabei das Monatsmagazin „Compact“ und die Wochenzeitung „Junge Freiheit“ mit einer Auflagenstärke von mehreren 10.000 Stück erreicht.⁶² Kleiner und dezidiert rechtsintellektuell sind dagegen etwa die „Sezession“ und „Cato“. Daneben existieren zudem eine ganze Reihe von Nischenpublikationen wie das extrem rechte Ökomagazin „Umwelt & Aktiv“ oder die in der Reichsbürgerszene verbreitete „Recht und Wahrheit“ bzw. „Volk in Bewegung“. Die Aufzählung deutet bereits an, dass auch hier, ähnlich wie bei Musik und Kleidung, unterschiedliche Subszene angesprochen werden.

2.1.6 Rechtsextreme Gewalt und Rechtsterrorismus

Die allgemein wohl am stärksten mit Rechtsextremismus assoziierte Verhaltensdimension umfasst Gesetzesüberschreitungen und Gewalttaten⁶³. Hierfür ruft das folgende Unterkapitel die quantitative und qualitative Entwicklung in Erinnerung. Bezugspunkt dafür sind die nach kriminologischer Perspektive „absoluten“ politischen Delikte, also laut Strafgesetzbuch definierte Delikte und durch Polizei und Justiz verwendete

⁶¹ Leider existieren hierzu kaum wissenschaftlich-empirische Daten. NGOs und Aktivisten beobachten und analysieren durchaus diese Form der rechtsextremen Infrastruktur, hierbei handelt es sich aber zum Teil um Datenerhebungen, die den Ansprüchen des wissenschaftlichen Arbeitens nicht gerecht werden (Stichwort: Nachvollziehbarkeit). Für Thüringen listet Mobit belastbare und nachvollziehbare Szeneimmobilien der extremen Rechten auf. Siehe hierzu Mobit (2018a).

⁶² Zur inhaltlichen Abgrenzung und Verortung: Die *Compact* mit Chefredakteur Jürgen Elsässer an der Spitze war formierend für PEGIDA und die AfD, während die *Junge Freiheit* auch die Themenpalette der AfD bedient, dabei aber stärker die Einheit der Partei beschwört und stärken möchte.

⁶³ Ebenso wie beim Begriff des Rechtsextremismus liegt auch für den Gewaltbegriff eine Vielzahl von Definitionsvorschlägen vor, die zu einer terminologischen Uneindeutigkeit führt. Ohne auf diese Debatten einzugehen, bezieht sich die Darstellung auf Klaus Wahls Abgrenzung von Gewalt als durch Normierung festgelegte Teilmenge von Aggression. Er grenzt für ein qualitatives Verständnis physischer Gewalt dieselbe von psychischer und struktureller Gewalt ab (vgl. Wahl 2009). Ausgehend davon konzentriert sich der nachfolgende Überblick auf die Teilmenge der physischen Gewalt.

Kategorisierungen politisch motivierter Kriminalität. Nicht referiert werden damit die von zivilgesellschaftlichen Institutionen und Monitoring-Projekten gezählten rechts-extremen Taten, die einem Zuschreibungsansatz zu Grunde liegen.⁶⁴ Darüber hinaus folgen die Ausführungen der instruktiven Differenzierung zwischen *heißen* und *kalten* Gewaltformen⁶⁵ von Michael Kohlstruck, sodass nachfolgend neben situativ-spontaner Gewalt auch Kontinuitäten im deutschen Rechtsterrorismus aufgezeigt werden.⁶⁶

Ähnlich wie sich Wahlerfolge und Wahniederlagen rechtsextremer Parteien in den letzten Jahrzehnten wellenartig abwechselten, folgen auch die bekannt gewordenen Gesetzesübertretungen einem konjunkturellen Verlauf. Einen ersten Höhepunkt rechts-extrem motivierter Taten initialisierte die Schändung der Kölner Synagoge 1959. Unmittelbar nachdem die Synagoge in den Weihnachtstagen 1959 mit nazistischen Parolen beschmiert worden war, folgte eine Welle antisemitischer Schmierereien und Nachahmungstaten in der ganzen Bundesrepublik, die erst nach einigen Monaten wieder abebbte.⁶⁷ Die 1960er Jahre standen dann zunächst unter dem Eindruck des raschen Aufstiegs der NPD und damit dem parteiförmigen Rechtsextremismus. Nachdem allerdings der parlamentarische Erfolg der Partei 1969 abrupt endete, nahmen Stimmen zu, die außerparlamentarische Methoden einforderten und damit, zumindest implizit, auch Gewaltausübungen akzeptierten und auf eine strategische Umorientierung der Partei hinwirkten (vgl. Staud 2016). In diesem Zusammenhang entstehen Mitte der 1970er

⁶⁴ Grundlage dieser kategorialen Differenz politischer Gewalt ist ein kriminologisches Schema, das zwischen „absoluten“ politischen Delikten, einem psychologischen Definitionsansatz und einem Zuschreibungsansatz unterscheidet (vgl. Kohlstruck 2016, S. 2). NGOs und zivilgesellschaftliche Initiativen wie Mobit in Thüringen oder die Amadeu-Antonio-Stiftung basieren ihr eigenes Monitoring rechter Gewalt auf dem Zuschreibungsansatz. Entscheidendes Kriterium für die Zuordnung zu rechter Gewalt ist die Interpretation der Tat durch Polizei oder auch durch gesellschaftliche Gruppen wie die erwähnten NGOs selbst. Die Differenz zwischen den polizeilichen Zahlen und den Zählungen der NGOs etwa zu rechten Tötungsdelikten geht auf diese unterschiedlichen Zuordnungskriterien zurück.

⁶⁵ Kohlstruck verwendet „heiße Gewalt“ als Synonym für situativ-spontane Gewalt, die den Rechtsextremismus besonders auszeichnet. „Kalte Gewalt“ ist dagegen bedeutungsgleich mit Rechtsterrorismus, also geplanter, zielgerichteter und instrumenteller Gewalt (vgl. Busch 2013, S. 226).

⁶⁶ Einschränkend sei hier erwähnt, dass alle Zählversuche rechtsextremer Gewalt der Dunkelfeldproblematik unterliegen. Es ist plausibel, dass nur ein Teil der Taten zur Anzeige gebracht werden und damit alle Angaben über das Ausmaß rechtsextremer Gewalt nur begrenzt gültig sein können (vgl. Dovernmann und Güvercin 2010, S.18).

⁶⁷ Das Weißbuch der Bundesregierung zu den antisemitischen Vorfällen im Winter 1959/1960 zählte innerhalb eines Monats bundesweit 685 Nachfolgetaten (vgl. Bundesregierung 1960). Unter dem Eindruck dieser Taten verabschiedete der Bundestag 1960 ein Gesetz gegen Volksverhetzung.

Jahre neonazistische Kampfgruppen, die sich auch terroristischer Methoden bedienten.⁶⁸ In der Folge nahmen insgesamt Gesetzesverletzungen zu, die aber zum großen Teil aus Vandalismus, vor allem aus Schmier- und Klebeaktionen, bestanden. Solche Taten gehen seit 1983 nicht mehr in die Statistik des Bundesinnenministeriums ein, sodass eine Einschätzung über deren quantitative Entwicklung unmöglich ist. Weitaus schwerwiegender in dieser Phase waren die terroristischen Anschläge auf das Münchener Oktoberfest⁶⁹ und der Mord an Shlomo Levin und seiner Lebensgefährtin Frida Poeschke im Jahr 1980. Damit stehen die 1970er Jahre unter den Zeichen anwachsender neonazistischer Gewaltbereitschaft, Militanz und terroristischen Taten, auf deren Kontinuitäten der Abschnitt weiter unten eingeht.

Trotz dieser insgesamt wellenartigen Entwicklung mit einer qualitativen Zuspitzung bleibt rechtsextremistische Gewalt in der alten Bundesrepublik doch in vergleichsweise engen Grenzen. Mit der deutschen Wiedervereinigung hingegen, nahm fremdenfeindlich motivierte Gewalt ein bis dahin ungeahntes Ausmaß an (vgl. Backes, Mletzko und Stoye 2010, S. 12). Innerhalb weniger Jahre stieg das Gewaltpotenzial gerade in den neuen Bundesländern dramatisch und erreichte in puncto Brutalität und Gefährlichkeit eine neue Qualität. Im Kontext dieser Entwicklung stand die Diskussion um die Neuregelung des Asylrechts, sowie die ökonomisch-sozialen und sozialpsychologischen Begleiterscheinungen der Wiedervereinigung. Erst ab 1993 ließ die Gewalteruption langsam wieder nach. Dennoch verblieb das Gewaltaufkommen auf einem höheren Niveau als in den Jahrzehnten zuvor und pendelte sich in den folgenden Jahren in einem relativ engen Korridor ein. Ab dem Jahr 2000 schließlich ist ein längsschnittlicher Vergleich der polizeilich geführten Angaben rechtsextrem motivierter Gewalt nicht mehr zulässig, da die Polizeien in diesem Jahr ein neues gemeinsames Definitionssystem zur Erfassung rechtsextremer Gewalt unter dem Begriff „Politisch motivierter Kriminalität“ (PMK)⁷⁰

⁶⁸ Zu nennen sind hier die Deutschen Aktionsgruppen, die Wehrsportgruppe Hoffmann und die Aktionsfront Nationaler Sozialisten (Sundemeyer 2012, S.33–48, Grunke und Wagner 2002).

⁶⁹ Die Ermittlungen identifizierten Gundolf Köhler, der bei dem Anschlag selber starb, als Einzeltäter. Er war zuvor als Mitglied der Wehrsportgruppe Hoffmann aufgefallen und hatte an verschiedenen Trainings teilgenommen. Nachdem im September 2014 neue Zeugenaussagen bekannt wurden, nahm der Generalbundesanwalt die Ermittlungen wieder auf. Für eine ausführliche Darstellung siehe Chaussy (2014).

⁷⁰ Die Zählweise wendet Bund und Länder seit dem Jahr 2001 an. Zuvor erfassten die Behörden nur rechtsextremistische Taten, die, dem amtlichen Extremismusbegriff folgend, direkt auf die Abschaffung des Staates oder seiner FDGO zielte. Das neue Definitionssystem erfasst polizeilich registrierte Straftaten, „wenn die Umstände der Tat oder die Einstellung des Täters darauf schließen lassen, dass sie sich gegen

einführten. Gleichwohl zeigt die Entwicklung ab 2000, wie in Abbildung 3 verzeichnet, einen weiteren Anstieg des Teilbereichs „PMK-rechts“ insbesondere in den letzten Jahren. 2016 beläuft sich so das Gesamtstraftatenaufkommen in diesem Bereich auf 23.555 Fälle (vgl. BMI 2016). Gut die Hälfte der Fälle (53 Prozent) machen dabei Propagandadelikte aus⁷¹. Daneben sind es vor allem Gewalttaten (2016, S.1.698) und hier in erster Linie Körperverletzungen (2016, S.1.393), die die „PMK-rechts“ charakterisieren.⁷² Im Jahr 2016 setzt sich auch die seit einigen Jahren steigende Anzahl von Körperverletzungen und Gewalttaten mit rechtsextremer Tatmotivation fort. Und weiterhin prägend blieb zudem die seit 2015 rapide angestiegene Anzahl von Straftaten gegen Asylsuchende bzw. deren Unterkünfte (vgl. BMI 2016, S. 6f.).⁷³ Insgesamt, so der jährliche Verfassungsschutzbericht, nimmt so nicht nur die Quantität sondern auch die Intensität der Gewalt in der rechtsextremen Szene zu (vgl. BMI 2017, S. 40f.). Eine grundsätzliche und zunehmende Gewaltorientierung bestätigt neben der polizeilichen Erfassung auch das Monitoring zivilgesellschaftlicher Institutionen sowie der Mobilen Beratungsstellen gegen Rechtsextremismus (vgl. Deutscher Bundestag 2015). Zudem verweisen auch die empirischen Einstellungsstudien, in denen Personen mit rechtsextremen Weltbildern überzufällig häufig auch Gewaltakzeptanz zum Ausdruck bringen (Zick und Klein 2014, S. 48), auf eine Gewaltproblematik.

eine Person aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuelle Orientierung, Behinderung oder ihres äußeren Erscheinungsbilds bzw. ihres gesellschaftlichen Status richtet.“ (BMI 2007, S. 21) Straftaten werden hier (anders als bei der „Polizeilichen Kriminalstatistik“) grundsätzlich am Beginn des Verfahrens zugeordnet. Die PMK ist dementsprechend eine Eingangsstatisik. Zur Einordnung hat das Bundesinnenministerium eine Richtlinie erstellt, die in der Praxis durch halbjährliche Überarbeitungen angepasst wird. Trotzdem, so Kritiker des Erfassungssystems, tritt eine Vielzahl von Graubereichen zutage, die uneinheitlich von den einzelnen Behörden eingestuft werden. Zur Kritik der Systematik siehe etwa Feustel (2011).

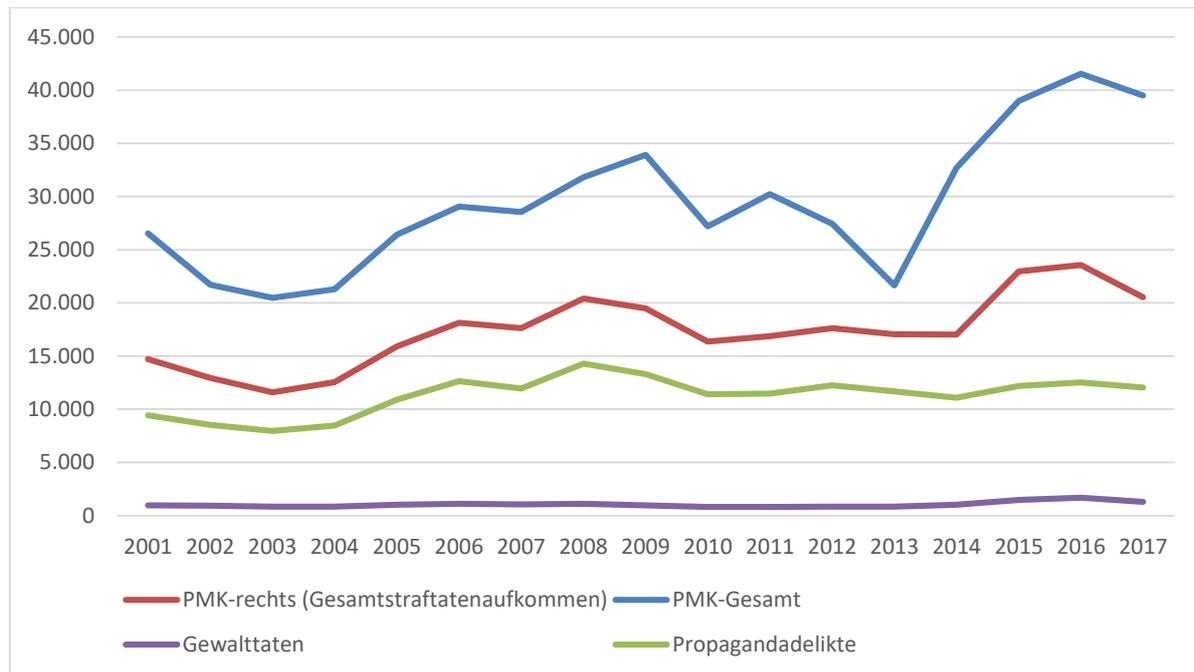
⁷¹ Unter Propagandadelikte fallen Straftaten nach den Artikeln 88 und 86a StGB. 2016 machten sie 53 Prozent des Gesamtstrafaufkommens in der PMK-rechts aus.

⁷² Körperverletzungen werden im Erfassungssystem genauer nach Opfergruppen differenziert. Dementsprechend ist eine Unterscheidung nach einer – dominierenden – fremdenfeindlichen Zielrichtung, einer antisemitischen Zielrichtung und gegen Linksextremisten oder vermeintliche Linksextremisten sowie andere politische Gegner, möglich.

⁷³ Die Entwicklung erreichte im Januar 2016 ihren Höhepunkt. 2016 waren insgesamt 998 Straftaten gegen Asylunterkünfte registriert worden und 2.545 Straftaten gegen Geflüchtete außerhalb ihrer Unterkünfte. 2015, auf dem Höhepunkt der sogenannten „Flüchtlingskrise“, zählte das BKA 1.031 Straftaten gegen Asylunterkünfte (eine Erfassung der Straftaten gegenüber Geflüchteten gab es hier noch nicht) (vgl. Deutscher Bundestag 2017, Drucksache 18/11298).

Abbildung 3: „politisch motivierte Kriminalität rechts“ im Zeitverlauf

(Quelle: Verfassungsschutzberichte)



Regionaler Schwerpunkt der rechtsextremen Straf- und Gewalttaten sind seit 1990 die neuen Bundesländer. Hier war die Gewaltbereitschaft in den 1990er Jahre deutlich stärker ausgeprägt (vgl. Kleinert 2008, Schmidtchen 1997, Falk 2001) und dominiert bis heute ein spontaner und aktionsorientierter, dabei aber besonders aggressiver Protest, der nicht notwendigerweise auf einem geschlossenen rechtsextremen Weltbild fußt und auch keiner organisationaler Bindung bedarf (Stöss 2010, S. 152f.). An diese strukturellen und inhaltlichen Spezifika gleichen sich die alten Bundesländer zunehmend an.

Die schon eingeführten Kriminalstatistiken enthalten nur wenige Angaben über die Täter rechtsextremistischer Straftaten. Dafür müssen wissenschaftliche Sekundäranalysen zurate gezogen werden, die polizeiliche Ermittlungen von Tatverdächtigen hinsichtlich typischer Merkmale ausgewertet haben. Die Ergebnisse solcher Studien halten fest, dass die meisten Taten von Gruppen begangen werden, wobei in gut einem Drittel der Fälle die Tatverdächtigen bereits vorbestraft sind (vgl. Peucker, Gaßebener und Wahl 2001). Überwiegend handelt es sich zudem um Jugendliche und junge Erwachsene männlichen Geschlechts. Sie sind überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen und verfügen über einen niedrigen formalen Bildungsgrad. Weiterhin besteht die Mehrheit aus Mehrfachtätern, die vor allem mit typischen Jugenddelikten bereits aufgefallen sind (vgl. Wahl 2007). Biografieanalysen rechtsextremer Straftäter kommen deshalb

überwiegend zu dem Schluss, dass es sich mehrheitlich um Täter handelt, die bereits in ihrer Kindheit oder frühen Jugend zu abweichenden Verhalten neigten, deren frühkindliche Sozialisation Handlungsentwürfe tradieren (rechtsextreme Orientierungen von Eltern und Großeltern beispielsweise) und die im vorpolitischen Raum Taten begangen, die später als eine Vorstufe für ideologisch legitimierte Taten galten.⁷⁴

Zum Spektrum rechtsextrem motivierter Gewalt zählt schließlich auch Rechtsterrorismus. Erst mit der Selbstenttarnung des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) im Herbst 2011 rückte diese Form rechtsextrem motivierten Handelns (wieder) in den Fokus gesamtgesellschaftlicher und politischer Aufmerksamkeit, während zuvor Terrorismus von rechts nur von wenigen Beobachtern als Gefährdung wahrgenommen wurde. Dabei gehören rechtsterroristische Aktivitäten zu den Kontinuitäten des bundesdeutschen Rechtsextremismus. Fabian Virchow sieht den NSU sogar in direkter Kontinuität der Wehrwolf-Gruppen, die noch vor Ende des Zweiten Weltkriegs von Heinrich Himmler gegründet wurden und mit denen sich bis heute ein Konzept von in Kleingruppen organisierten Guerillakriegern verbindet (vgl. Staud und Radke 2012). Aufgrund dieser Spannbreite lohnt es sich, noch einmal genauer auf die Kontinuitäten und Entwicklungen in diesem Phänomenbereich hinzuweisen.

Wie oben bereits angedeutet, bildeten sich die ersten festen terroristischen Strukturen in den 1970er Jahren heraus.⁷⁵ Hier entstand eine ganze Reihe von Organisationen innerhalb kurzer Zeit. Sie stehen symptomatisch für eine sich radikalisierende rechtsextreme Szene. Beispielhaft zu nennen ist etwa die Europäische Befreiungsfront (EBF), die sich 1969 zum Teil aus ehemaligen NPD-Mitgliedern gründete und versuchte durch Anschläge auf die Stromversorgung ein Treffen von Bundeskanzler Willy Brandt und DDR-Ministerpräsident Willi Stoph zu verhindern. Mit dem Prozess gegen neun

⁷⁴ Siehe exemplarisch Wahl (2001) und Marneros (2002). Marneros hebt hervor, dass eine große Mehrheit rechtsextremer Täter aus so genannten Broken-Home-Situationen stammt und bereits in ihrer Herkunftsfamilie mit Gewalt konfrontiert war. Neben diesen vereinzelt Analysen, die Anfang der 2000er Jahre angefertigt wurden, legte jüngst Johanna Sigl eine geschlechterreflektierende Arbeit zu Radikalisierungs- und Deradikalisierungsprozessen vor (2018).

⁷⁵ Obgleich es auch in den Jahrzehnten zuvor gewaltbereite rechtsextreme Gruppen gab, legen die meisten Darstellungen eine Definition des Rechtsterrorismus zugrunde, die einen Beginn der Betrachtung Ende der 1060er Jahre/Anfang der 1070er Jahre rechtfertigt. Zu den definitorischen Kriterien gehören: politisch motiviert, kleine Gruppen, systematische Vorgehensweise, Einbettung in eine feste Strategie. Für einen tieferen Einblick in die organisatorische und ideologische Entwicklung des Rechtsterrorismus in Deutschland siehe Köhler (2017) und Gräfe (2018).

Gruppenmitglieder endete die Aktivität der EBF abrupt, so wie auch die Wehrsportgruppe Hengst oder die Nationalsozialistische Kampfgruppe Großdeutschland nach Strafprozessen gegen ihre Mitglieder zerfielen.

Karl-Heinz Hoffmann begründete 1973 die nach ihm benannte Wehrsportgruppe, deren erklärtes Ziel es war, die Demokratie abzuschaffen. An Bekanntheit gewann die Gruppe vor allem angesichts der regelmäßigen paramilitärischen Übungen. Dass Hoffmann aber darüber hinaus politische Ambitionen hatte, zeigen von ihm verfasste Manifeste und seine Zusammenarbeit etwa mit der Wikingjugend. Das mörderische Potential dieser Gruppe offenbarte sich erst nach dem Verbot im Jahr 1980. Nur wenige Monate später verübte ein ehemaliges Mitglied der Wehrsportgruppe, Gundolf Köhler, – angeblich als Einzeltäter – ein Attentat auf das Münchener Oktoberfest. Weitere wenige Monate später erschießt ebenfalls ein ehemaliges Mitglied der Gruppe den jüdische Verleger Schlomo Lewin und seine Lebensgefährtin (vgl. Staud und Radke 2012). So steigerte sich das Ausmaß an Gewalt zunehmend. Die von Manfred Roeder 1980 gegründeten „Deutschen Aktionsgruppen“ wurden nun ebenfalls als Terrorgruppen aktiv und verübten mehrere Sprengstoff- und Brandanschläge. Noch im gleichen Jahr schritten Ermittlungsbehörden ein und zerschlugen die Gruppe. Roeder selbst, der wegen Gründung einer terroristischen Vereinigung zu einer langjährigen Haftstrafe verurteilt wurde, verübte dann 1996 den Anschlag auf die Wehrmachtsausstellung in Erfurt.⁷⁶ Neben Roeder sind aus dieser Phase die Hepp-Kexel-Gruppe bekannt, deren selbstproklamiertes Ziel es war, Deutschland von der amerikanischen „Besatzung“ zu befreien und die unter dieser Maßgabe mehrere Raubüberfälle und Anschläge auf amerikanische Soldaten und Einrichtungen verübten.

In den ersten Jahren des wiedervereinigten Deutschlands dann, als rechtsextreme Gewaltausübung insgesamt anstieg, treten terroristische Aktivitäten – scheinbar auch für die rechtsextreme Szene – in den Hintergrund. Dabei erkennen deutsche Verfassungsschutz- und Polizeibehörden nicht, dass eine internationale Debatte auch von bundesdeutschen rechtsextremen Aktivisten reflektiert wird und so neue Formen des

⁷⁶ Roeder wurde zu einer Freiheitsstrafe von 13 Jahren verurteilt, kam aber bereits 1990 aufgrund einer positiven Sozialprognose wieder in Freiheit (vgl. Lewis 1996)

terroristischen „Widerstandes“ entstehen.⁷⁷ In dieser Phase sind die späteren Terroristen des NSU bereits in der Thüringer Kameradschaftsszene aktiv. Sie gehören dem Thüringer Heimatschutz an, der verschiedene Freie Kräfte bündelt, dabei Kontakt zur NPD pflegt, aber gerade ab Mitte der 1990er Jahre seine Aktivitäten auf die Anti-Antifa-Arbeit verlegt (vgl. Laabs 2016, Röpke und Speit 2013, S.123f.). Die Radikalisierung der NSU-Kernmitglieder zeigt exemplarisch und besonders verdichtet die in Thüringen personell in hohem Maß miteinander verwobene rechtsextreme Parteien- und Subkultur. Die sowohl wissenschaftlichen als auch politischen und journalistischen Aufklärungsbemühungen der letzten Jahre hat die ideologische Festigung der Gruppe nachgezeichnet und ihr Leben im Untergrund sowie das dafür notwendige Unterstützerfeld untersucht. Sie weisen auf ein breites Unterstützungsfeld hin und versammeln Hinweise auf Taten des NSU, die über die Münchener Anklage im laufenden Prozess u.a. gegen Beate Zschäpe und Ralf Wohlleben hinausgehen.⁷⁸ Die Art und Systematik des Vorgehens der Gruppe weist auf Anleihen und Nachahmung internationaler Rechtsterroristen hin. Die Kerngruppe selbst sah sich als Avantgarde des rechtsextremen Widerstandes, aber eine ohne Gesicht, die „Taten statt Worte“ sprechen ließ. Während die internationalen Vorbilder des NSU augenscheinlich sind, findet in Deutschland eine Debatte bezüglich der Spezifität des NSU für den bisher bekannten deutschen Rechtsterrorismus statt. Vertreter, die im NSU einen neuen Rechtsterrorismus sehen, betonen das öffentliche sowie szeneeinterne Schweigen über die Taten und damit die Singularität der Gruppe, während andere Einschätzungen Ähnlichkeiten zwischen dem NSU und früheren Rechtsterroristen hervorheben (vgl. Pfahl-Traugher 2012, Edinger und Schatschneider 2016).

2.2 Ordnungsversuch der Auseinandersetzung und historische Reflexionen

Das vorangegangene Kapitel hat ein differenziertes Bild der aktuellen ideologischen Kompositionen, Ausdrucksformen, Verbreitungsgrade und Anhängerschaften des Rechtsextremismus skizziert. Es zeigte mit Blick auf historische Kontinuitäten die Per-

⁷⁷ 1992 veröffentlichte Louis Beam sein Konzept der „leaderless resistance“. Weiterhin in der Szene sehr beliebt sind die „Turner Diaries“, die in Form eines Romans den Kampf eines Einzelgängers gegen das politische System der USA erzählten.

⁷⁸ Seit Beginn der Aufklärung sind eine Reihe von Drucksachen und Publikationen erschienen, die sich mit Fragen der Radikalisierung und Aktivität des NSU beschäftigen. Zur wissenschaftlichen Aufarbeitung siehe Quent 2017 und Röpke und Speit 2013.

sistenz des Phänomens auf und eröffnete damit unmittelbar die Frage nach den möglichen Formen und Strategien einer Auseinandersetzung und Entgegenwirkung. Das nun folgende Kapitel greift diese Fragestellung auf, indem es auf die zur Anwendung gekommenen Strategien in Deutschland seit 1945 verweist und anschließend die Fachdebatten zur Abwehr, Verhinderung und Vorbeugung des Phänomens aufruft. Der Begriff und das Konzept der Prävention werden in den Kontext der Rechtsextremismusforschung eingeordnet und Fachdiskussionen aus den Bereichen Kriminologie und Gesundheitsforschung aufgenommen.

In Wissenschaft und Praxis stehen eine Vielzahl von Ansätzen und Strategien zur Entgegnung und Eingrenzung des beschriebenen Problemfelds zur Verfügung. Die mannigfaltige Konzeptlandschaft entspricht insofern dem vielschichtigen Phänomen, bestehend aus einem ganzen Bündel von Ursachen und Bedingungsfaktoren. Zugleich ist die Vielfalt aber auch eine Folge der wissenschaftlich und praktisch widerstreitenden Konzeptionen von Rechtsextremismus. Mit den unterschiedlichen Wertungen in der Phänomenbeschreibung von Rechtsextremismus sowie zentraler Ursachenfaktoren entstehen folgerichtig auch voneinander abweichende und teils widerstreitende konzise Gegenstrategien.

Prävention und *Intervention* sind die in Wissenschaft und Praxis geläufigen Oberbegriffe für Gegenmaßnahmen, für die es in diesem Kapitel eine inhaltliche Bestimmung und Abgrenzung vorzunehmen gilt. Wie allerdings häufig bei stark frequentierten Begriffen mit unterschiedlichen Anwendungsbereichen gibt es auch bei *Prävention* und *Intervention* keine allgemein akzeptierte begriffliche Bestimmung. Ziel der nachfolgenden Ausführungen ist es daher, Definitionsvorschläge und inhaltliche Diskurse in Bezug auf den Problemgegenstand zusammenzuführen. Kapitel 2.2.2 entwickelt daraus ein Schema, das theoretische Ansätze, Konzepte und Praxisprojekte zuordnet und somit Orientierung im Dickicht der Diskussionen verschafft. Das Raster bildet überdies eine Grundlage für die Analyse und konzeptionelle Verortung der Landesprogramme. Die zahlreichen und teils unübersichtlichen Projektlandschaften können so in den Hintergrund rücken. Nachdem eine grundlegende Strukturierung vorgeschlagen ist, sollen die Konzepte und Ansätze, die die Systematik ausfüllen, in den Kapiteln 2.2.3 bis 2.2.5 inhaltlich vorgestellt und diskutiert werden.

2.2.1 Konzeptionelle und strukturelle Vorarbeiten: Demokratieförderung seit 1945

Auf der Potsdamer Konferenz erklärten die alliierten Kräfte, die Deutschland im Mai 1945 vom Nationalsozialismus befreit hatten, Deutschland denazifizieren und demokratisieren zu wollen. Für die Umsetzung dieser Ziele ergriffen die Alliierten im Rahmen der Festlegungen des Alliierten Kontrollrats (bis Frühjahr 1948) allerdings durchaus unterschiedliche Strategien. Eingegangen in die kollektive Erinnerung sind die Demokratisierungsversuche vor allem unter dem Begriff der *Reeducation*, der eigentlich nur die US-amerikanischen Maßnahmen beschreibt, aber oft als Oberbegriff für die Entnazifizierung und Demokratisierungsprogramme aller Besatzungsmächte⁷⁹ verstanden wird.

Die Ausführungen hier konzentrieren sich auf Demokratisierungsmaßnahmen im engeren Sinne. Hierunter zählen die langfristig wirkenden Reformen in der Bildungs- und Kulturpolitik sowie kurzfristige Maßnahmen, die sich vor allem an die erwachsene Bevölkerung richteten. Darunter fallen auch teils spontane Umerziehungsversuche, bei denen die deutsche Zivilbevölkerung zwangsweise befreite Konzentrationslager (KZ) besuchte.⁸⁰ Ebenso gehörten die sogenannten *atrocitry films*, die die Gräueltaten in den KZs dokumentierten, zu den frühen und eher kurzfristigen Maßnahmen der *Reeducation* (vgl. Kimmel 2005). Heutige historische Einschätzungen ordnen Zwangsmaßnahmen in der Zivilgesellschaft daher eher als Ausnahme ein, die offiziell durch die Militärregierung verboten und teils auch geahndet wurden (vgl. 2012, S. 12f.).⁸¹ Sie kennzeichnen dennoch eine kurze, aber eben vor allem korrektive und punitive Anfangsphase der *Reeducation*, während die darauffolgende Interventionspolitik unter dem Begriff der *Reorientation* eine deutliche Anpassung beinhaltete (vgl. Gerund 2015; Gerund und Paul 2015). Die Kursänderung deutete sich seit 1945 an, vollzog sich dann aber spätestens mit der Direktive 1770 der Joint Chiefs of Staff.

⁷⁹ Das Programm der Briten hieß „Reconstruction“, „mission civilisatrice“ hieß es bei den Franzosen und „antifaschistisch-demokratische Umgestaltung“ in der sowjetischen Besatzungszone.

⁸⁰ Zu einer solchen zwangsweisen Besichtigung kam es beispielsweise in Weimar. Unmittelbar nach der Befreiung des Konzentrationslagers Buchenwald im April 1945 ordnete der dortige US-amerikanische Kommandant an, dass tausend Einwohner der Stadt zwangsweise das Lager besuchen sollten. Wie in diesem Fall handelte es sich bei den frühen Zwangsmaßnahmen häufig um spontane Anordnungen lokaler Kommandanten, aber nicht um eine Politik der Alliierten.

⁸¹ Nach Weckel handelte es sich nur selten um explizite Zwangsvorfürungen, dennoch werden gerade diese Erfahrungen von Zeitzeugen immer wieder hervorgehoben (Weckel 2012, S. 12f.).

Unter den Prämissen der Reorientation stand auch die weitreichende Umgestaltung im Schulsystem bzw. den Lehrplänen⁸². Politische Bildung hatte im außerschulischen Bereich die Aufgabe, der deutschen Jugend Demokratie nahezubringen. Dementsprechend stützte die Reorientation-Politik auch Volkshochschulen, die als Mittel der Kinder-, aber auch Erwachsenenbildung Kurse in Staatsbürgerkunde anboten. In den Hochschulen drangen die US-Amerikaner auf die Etablierung einer wissenschaftlichen Disziplin *von der Politik*. So gründete sich die ersten politikwissenschaftlichen Lehrstühle mit dem Selbstverständnis und einem inhaltlichen Profil einer „Demokratiewissenschaft“.

Während die Maßnahmen und Reformen der Bildungspolitik vor allem Jugendliche und junge Erwachsene ansprachen und damit die langfristige Verankerung demokratischer Werte sichern sollten, war im Bereich der Kulturpolitik sofortiges Handeln notwendig. Im besonderen Fokus stand dabei die Umgestaltung der Medienlandschaft. Presse und Rundfunk lösten die Alliierten zunächst vollständig durch ein Totalverbot öffentlicher Kommunikation auf und implementierten eine neue Medienpolitik mit einem Informationsmonopol durch die Besatzungsmächte. Dazu gehörte auch die Lizenzierung von Verlegern und Journalisten, die unter Aufsicht der Alliierten in Zeitungen und Funkhäusern arbeiten durften (vgl. Benz 2005, S. 37f.). Diese Schritte vollzogen die Besatzungsmächte zunächst gemeinsam, wenngleich unterschiedliche Schwerpunkte schon bei der Lizenzierung deutlich wurden und sich die sowjetische Besatzungszone 1947 aus den entsprechenden gemeinsamen Gremien herauslöste.

Weiterhin implementierte die US-amerikanische Besatzungszone eine Reihe primär kultureller Maßnahmen, wie Austauschprogramme, die Amerikahäuser (oder *Education Service Centers*) und ein umfassendes Filmprogramm. Anders als die früheren *atrocity films* sollte das neuerliche Filmprogramm die positive Darstellung und Identifikation mit Demokratie und das Verständnis für Politik und Kultur der USA fördern (vgl. Hahn 1997, S. 125ff., zitiert nach Gerund 2015). Spiel- und Dokumentarfilme aus der Produktion der

⁸² Reformen des Schulsystems wurden in allen Besatzungszonen vorgenommen. Die französische Zone führte das bildungspolitisch innovativste Besatzungsregime. Man versuchte bis 1949, das französische Bildungssystem zu etablieren. In der britischen und amerikanischen Besatzungszone ließen die Militärregierungen Schulreformen von Deutschen entwickeln, in die sie aber eingriffen und vonseiten der Amerikaner eine Einheitsschule in den ersten sechs Schuljahren befürworteten. Dieser Vorschlag stieß aber auf breiten Widerstand von Politikern und Philologen, sodass sich am Ende nur ‚innere Reformen‘ als Erfolge der Reeducation-Politik ausweisen lassen (siehe dafür ausführlich Braun 2004). In der sowjetischen Besatzungszone erging 1946 ein Gesetz, das die Einheitsschule mit anschließender Berufs- oder Oberschule einführte (vgl. Benz 2005, S. 35).

Alliierten dienten aber nicht nur hier, sondern auch in allen anderen Besatzungszonen, den pädagogischen Absichten der Alliierten. Gemeinsam beschlossen die Alliierten im Kontrollrat auch den Ausbau der Erwachsenenbildung, deren Hauptziel es sein sollte, „tätige Helfer für die demokratische Erziehung Deutschlands herauszubilden, indem der erwachsenen Bevölkerung die neuesten sozialen, politischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse allgemein zugänglich gemacht werden.“ (Wilson 1997, S. 19).

Als besonders erfolgreiche Einzelmaßnahmen in der Bildungs- und Kulturpolitik gelten weiterhin die Amerikahäuser. Herzstück ihres Angebots waren Bibliotheken mit Freihandbeständen, wie sie in Deutschland zu dieser Zeit noch weitgehend unbekannt waren und es so den Nutzern erstmals ermöglichten, Themen und Bücher selbst zu erschließen. Daneben umfasste das Angebot regelmäßige Vorträge und Diskussionsformate zu verschiedenen Themen. Sie zeugten so von Flexibilität, konnten sich lokalen Gegebenheiten anpassen und erlangten recht schnell große Bekanntheit und Beliebtheit.

Um demokratische Haltungen zu stärken, setzten die Amerikahäuser so auf positive Anreize und indirekte Beeinflussung durch Bildung. Ähnliche Maßnahmen ergriff auch die Militärregierung der britischen Besatzungszone, sodass beide Regierungen ohnehin ähnliche Grundsätze verfolgten. Insgesamt wurde die US-amerikanische Politik in Sachen Demokratisierung aber für alle westlichen Besatzungszonen maßgeblich, nachdem Briten und Franzosen finanzielle Unterstützung der US-Amerikaner in der Finanzierung des deutschen Wiederaufbaus benötigten.⁸³

Ein offizielles Ende fanden *Reeducation* und *Reorientation* 1955, als die Bundesrepublik ihre Souveränität erlangte. Damit verbunden war aber keine vollständige Abkehr von Strukturen und Konzepten in der Bildungs- und Kulturpolitik, die die Programme bis dahin geschaffen hatten, sodass ein Blick auf langfristige Folgen den hiesigen Abschnitt abrunden soll.

Eine der erfolgreichsten Maßnahmen, die Einführung der Amerikahäuser 1947, hatten die USA bis in die frühen 1950er Jahre großzügig gefördert und ausgebaut. Vielerorts waren sie die ersten funktionierenden Kultureinrichtungen nach dem Kriegsende (vgl. Kreis 2015, S. 142ff.) und fanden dementsprechend viel Zulauf. Konzeptionell waren die Veranstaltungen so angelegt, dass das Publikum nicht über demokratische

⁸³ Insofern scheint auch die Begriffspraxis sinnvoll, mit *Reeducation* die Demokratisierungsprogramme aller Alliierten zu bezeichnen.

Grundregeln belehrt, sondern von ihnen überzeugt werden sollte. Damit entsprachen sie einem bis heute zentralen didaktischen Prinzip der politischen Bildung – dem „Überwältigungsverbot“. Nach 1955 allerdings ging die Zahl der Amerikahäuser zurück. Die verbliebenen Einrichtungen fokussierten ihr Angebot zunehmend auf die Westeinbindung der BRD und wurden so Teil der neuen US-amerikanischen „soft power“ (vgl. Kreis 2015, S. 145). Neben den verbleibenden Amerikahäusern brachte die US-Regierung über die offenen Kommunikationskanäle zur Bundesregierung auch ihre Vorstellung einer durchlässigen Gesamtschule mit Chancen- und Bildungsgleichheit wiederholt vor. In beiden Fällen blieben die USA auch nach Ende der Reeducation am Demokratisierungsprozess der Bundesrepublik indirekt beteiligt. Sie begleiteten und forcierten diese, wenngleich auch mit Abstand und ohne direkten Zugriff.

Wie die Ausführungen also verdeutlichen, hatte das Reeducation-Programm zwar weniger strukturelle Hinterlassenschaften, prägte die Bundesrepublik aber auf konzeptionell-inhaltlicher Ebene. Besonders ersichtlich ist diese These im Bereich der politischen Bildung. So folgen die heutigen Landes- und Bundeszentralen für politische Bildung Prämissen, die bereits in der Reorientierungspolitik Anwendung fanden, um so demokratische Einstellungen in der Bevölkerung zu verankern und als „positiver Verfassungsschutz“ zu wirken (vgl. BpB 2011). Über solche indirekten Hinterlassenschaften hinaus bilden die gestärkten Volkshochschulen, der eingeführte Sozialkundeunterricht und die Etablierung einer sich als „Demokratiewissenschaft“ verstehenden Disziplin an den deutschen Hochschulen, ihr strukturelles und dauerhaftes Vermächtnis.

2.2.2 Ordnungsmodelle der Rechtsextremismusprävention

Nachdem der vorhergehende Abschnitt historische und konzeptionelle Vorläufer der heutigen Rechtsextremismusprävention beschrieben hat, eröffnet das vorliegende Kapitel eine Einführung in die Fachdebatten zur Abwehr, Verhinderung und Vorbeugung des Phänomens. Dafür rücken Begriff und Konzept der *Prävention* in den Fokus. Deren Ursprünge liegen in der Kriminologie und Gesundheitsforschung, sodass die weitläufige Übertragung auf pädagogische Kontexte der Rechtsextremismusabwehr einiger Adaptionen bedarf.

Weiterhin erarbeitet der nachfolgende Absatz einen Merkmalskatalog, der es ermöglicht, die Fülle präventiv-pädagogischer Projektformate, die in den letzten Jahr-

zehnten erprobt und etabliert wurden, entlang verschiedener Dimensionen von Prävention einzuordnen. Dafür werden zunächst verschiedene Begriffsdefinitionen und theoretische Einsichten zur Prävention, aber auch die Vielfalt pädagogischer Konzepte, diskutiert.

Etymologisch leitet sich der Begriff vom lateinischen „*praevenire*“ (zuvorkommen, vereiteln) ab und beschreibt damit Strategien und Maßnahmen, die unerwünschten Problemlagen vorbeugen. Im inhaltlichen Kontext des Rechtsextremismus ist damit jedoch die Vielzahl pädagogischer Maßnahmen- und Projekttypen kaum eingeschränkt.

Für Ordnung sorgen einige Systematisierungsmodelle, die verschiedene Konzepte unter dem Oberbegriff der Prävention gruppieren. Die früheste, zugleich aber bis heute einschlägigste Heuristik legte Gerald Caplan bereits im Jahr 1964 vor. Der Psychologe unterschied Maßnahmen hinsichtlich des Interventionszeitpunktes und differenzierte zwischen Formen der Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention (vgl. Caplan 1964). Für die Bereiche Jugendarbeit und Bildung folgt aus dieser Klassifizierung, dass primärpräventive Maßnahmen zum Einsatz kommen, bevor rechtsextreme Einstellungen oder Verhaltensweisen auftreten und so eine Problemlage also überhaupt entsteht. Sekundäre Präventionsmaßnahmen greifen bei rechtsorientierten Jugendlichen ein, die in ihrem abweichenden Verhalten noch nicht manifest sind und bei denen eine Verfestigung verhindert werden soll. Tertiäre Prävention schließlich umfasst Maßnahmen, die der Resozialisierung dienen, um zukünftig abweichendes Verhalten abzuwenden, nachdem auf Einstellungs- und Verhaltensebene Rechtsextremismus bereits ausgeprägt ist. Die Kategorisierung Caplans ist bis heute deutungsmächtig und entspricht auch nach wie vor dem dominierenden Präventionsverständnis – wenngleich die Abgrenzung idealtypisch und in der Praxis nicht immer eindeutig einzuhalten ist. Uneindeutig ist etwa die Abgrenzung und das Verhältnis von Prävention zu Intervention. Einige Autoren sehen in den korrektiven Ansätzen der Sekundärprävention bereits Aufgabe und Wesenskern einer Intervention erfüllt, da Entwicklungsprozesse eines Individuums gezielt und absichtlich bearbeitet werden, um so eine bestimmte Entwicklung zurückzudrängen (vgl. Schubarth 2000). Dieser Position schließt sich der hiesige Merkmalskatalog an und gliedert dementsprechend die sekundäre und tertiäre Präventionsstufe nach Caplan als Interventionsformen.

Auch aufgrund der mangelnden Trennschärfe liegen Weiterentwicklungen und alternative Gliederungsvorschläge vor.⁸⁴ Ein in den 1980er Jahren entwickeltes Kategorisierungsmodell von Robert C. Gordon legt nicht den Interventionszeitpunkt als ordnendes Kriterium zugrunde, sondern stellt die Zielgruppen der Maßnahmen stärker in den Mittelpunkt (vgl. Johansson 2012, Gordon 1983). Das Modell unterscheidet zwischen universellen, selektiven und indizierten Präventionsansätzen. Universelle Verfahren richten sich an die nicht belastete „Normalbevölkerung“ bzw. im Wirkungszusammenhang der Rechtsextremismusprävention vor allem an Jugendliche ohne erkennbare rechtsextreme Einstellungen bzw. Vorurteilsstrukturen. Selektive Maßnahmen dagegen wenden sich an definierte Risikogruppen. Hierfür werden die Ursachen und typischen Entstehungszusammenhänge von Rechtsextremismus reflektiert und daraus selektive Maßnahmen abgeleitet. Schließlich richten sich indizierte Maßnahmen an Personengruppen, bei denen das unerwünschte Phänomen bereits ausgebildet und manifestiert ist.

Trotz der unterschiedlichen Gliederungslogik lassen sich die Ordnungsmodelle von Gordon und Caplan miteinander kombinieren (vgl. Tab. 2). Interventionszeitpunkt und Zielgruppenauswahl ergänzen einander und unterstützen die systematische Zuordnung von praktischen Präventionsstrategien. Diese beiden Ordnungsmodelle sollen damit die Grundlage für die anzulegende Heuristik darstellen, wengleich für eine Zuordnung einzelner Maßnahmen noch weitere Unterscheidungsmerkmale ergänzt werden, um so Defizite der Ordnungsmodelle aufzugreifen.

Tabelle 1: Kombinierte Darstellung der Ordnungsmodelle nach Caplan und Gordon

Interventionszeitpunkt	primäre Prävention	sekundäre Prävention	tertiäre Prävention
Zielgruppenauswahl	universell	selektiv	indiziert

So ist Gordons Gliederung entlang der Zielgruppen von Präventionsmaßnahmen grundsätzlich individuenbezogen. Sie befasst sich ausschließlich mit der Veränderung von Einstellungen und Handeln von Individuen und wird daher auch als Verhaltensprävention bezeichnet. Von Gordon aber nicht beachtet sind Maßnahmen, die auf struk-

⁸⁴ Hafén stuft kleinteiliger ab und unterscheidet Prävention, Früherkennung, Frühintervention und Intervention voneinander (vgl. Hafén 2007).

tureller Ebene ansetzen (vgl. Uhl 2005) und etwa soziale Verhältnisse und Umweltbedingungen bearbeiten. Solcherlei Verhältnisprävention setzt bei den Faktoren an, die rechtsextreme Deutungsangebote attraktiv erscheinen lassen. Mit der Gegenüberstellung von Verhaltens- und Verhältnisprävention ist eine Unterscheidung auf der Handlungsebene von Prävention eingeführt, die die Ordnungsmodelle von Caplan und Gordon weiter ergänzt.

Mit Blick auf die individuenbasierte Verhaltensprävention lassen sich dann mit einer pädagogischen Perspektive noch weitere Differenzierungen hinzufügen, die verschiedene Zugänge einer Prävention berücksichtigen. So kann zwischen direkten Ansprachen der gewünschten Ziel- bzw. Risikogruppe und einem indirekten Vorgehen differenziert werden, das sich an Mittlerpersonen und Multiplikatoren wendet. Weiterhin nimmt der Merkmalskatalog zentrale Präventionskonzepte auf, die die inhaltliche und pädagogische Herangehensweise und Aufbereitung des Themas unterscheiden. Tabelle 2 listet dafür eine Reihe unterschiedlicher Ausprägungen auf, die sich auf wissensbasierte Konzepte, Ansätze der Kompetenzstärkung und der Distanzierung sowie der Gemeinwesenarbeit beziehen. Die grundlegenden Annahmen, Wirkungsweisen und Kritiken der einzelnen Ansätze werden in den folgenden Unterkapiteln besprochen. Für die hiesige, zunächst schematische Aufbereitung gilt es aber anzumerken, dass die Ansätze in der praktischen Umsetzung auch in Kombination und wechselseitiger Ergänzung verwendet werden, sodass z.B. ein medienpädagogisches Angebot zugleich oder in Teilen auch über die Gefahren des Rechtsextremismus in sozialen Netzwerken mit einem Vortrag im Stil der politischen Bildung aufklärt. Ein solches integriertes und multimodales Vorgehen empfiehlt auch die Wirkungsforschung (vgl. Karstedt 2009), sodass bei der späteren Zuordnung einzelner Maßnahmen der Landesprogramme mit kombinierten Ansätzen zu rechnen ist. Zudem gibt es fortlaufende Innovationen, die neue, zielgruppen- oder kontextspezifische Präventionszugänge entwickeln. Zum Teil sind diese durch die Förderung der Landes- und Bundesprogramme induziert, sodass der späteren Analyse Raum gegeben wird, um weitere induktiv gebildete Kategorien hinzuzufügen.

Neben Prävention und Intervention verzeichnet Tabelle 2 auch Repression als dritte Präventionsstufe. Diese Auflistung mag in sozialpädagogischen Kontexten fragwürdig erscheinen, da in diesen Diskursen Prävention als hoffnungsbesetzter Interventions-

modus dominiert (vgl. Schabdach 2011). Dennoch gehört zum Kanon der Entgegnungsstrategien auf Rechtsextremismus zweifelsohne auch eine sanktionierende und ressourcenentziehende, repressive Dimension. Zugleich unterscheiden sich die Handlungsfelder von Prävention sowie Intervention einerseits und Repression andererseits signifikant voneinander. Denn während Prävention und Intervention vor allem in Jugendarbeit und mit pädagogischen Konzepten umgesetzt wird, liegt das repressive Handeln ausschließlich in der Hand von Polizei und Justiz. Zu den repressiven Maßnahmen zählen gesetzliche Regelungen, die die Grenzen des gesetzlich kodifiziert Tolerierbaren markieren. Auf Deutschland bezogen umfasst diese Form der Repression etwa das Verbot der Holocaustleugnung, das Verbot bestimmter NS-Symbole und die Möglichkeit, Organisationen, Parteien und Publikationen zu verbieten (vgl. Schellenberg 2009, S. 12). Weiterhin können repressive Maßnahmen rechtsextreme Aggressionen einschränken, indem sie nachhaltig verfolgt und bestraft werden. In diesem Sinne entfalten repressive Maßnahmen auch abschreckende Wirkung, wenngleich ein rein repressives Vorgehen Ursachen für rechtsextreme Denkschemata und Verhaltensformen nicht verringert. Vielmehr zeigt sich, dass der organisierte Rechtsextremismus in Deutschland auf Partei- oder Vereinsverboten mit strategischen Anpassungen reagiert und so in der Vergangenheit seinen subkulturellen-bewegungsförmigen Flügel gestärkt hat. Offensichtlich gehören repressive Maßnahmen damit zur Praxis der Entgegnung rechtsextremer Bestrebungen und könnten so auch ein Element der Landesprogramme bilden. Daher ist Repression Teil des hiesigen Merkmalskatalogs ohne aber die einzelnen polizeilichen und justiziellen Maßnahmen aufzulisten.

Der damit abgeschlossene Merkmalskatalog ermöglicht es, Präventionsmaßnahmen schematisch zu erfassen und auf dieser Basis zu vergleichen. Die Kategorienbildung ist ein theoretisch abgeleiteter idealtypischer *Vorschlag*, der als Heuristik eine Grundlage für die spätere Verortung des Profils der Landesprogramme bildet (vgl. Kap. 6.3.4). Der Merkmalskatalog vermag es allerdings nicht, auf seiner Basis Aussagen für typische Kombinationen etwa von Präventionsstufe und Präventionskonzept zu treffen, wie sie oben schon andiskutiert wurden. Hier stößt die Heuristik an ihre Grenzen, die allerdings für das Ziel der vergleichenden Zuordnung der Landesprogramme auch nicht entscheidend ist, sondern eher einen weiteren Input für die bisher wenig schematische Präventionsforschung in diesem Feld darstellen könnte.

Tabelle 2: Merkmalskatalog zur Einordnung von Präventionsmaßnahmen

(eigene Darstellung nach Caplan 1964, Gordon 1983, Rieker 2009, Uhl 2005, Möller 2002b)

Kategorie	Subkategorie	Ausprägung
Präventionszugang	subjektorientiert (= Verhaltensprävention)	direkt
		indirekt
	systembezogen (= Verhältnisprävention)	
Zielgruppenauswahl		universell
		selektiv
		indiziert
Präventionsstufe	Prävention	primär
	Intervention	sekundär
		tertiär
Repression		
Präventionsansätze	wissensbasierte Konzepte	(historisch) politische Bildung
		nichttrassistische Bildungsarbeit
		interkulturelle Bildung
	(personale und soziale) Kompetenzstärkung	Menschenrechts- und Demokratiepädagogik
		Diversitypädagogik
		Sportpädagogik
		Medienpädagogik
		Erlebnispädagogik
		Erfahrungslernen
	Distanzierung	Jugendarbeit
		Anti-Aggressions- und Anti-Gewalttraining
		Ausstiegsarbeit
		Angebote im Jugendstrafvollzug
	Gemeinwesenarbeit	Empowerment
		Beratungsangebote
		Jugendarbeit
		Partizipations- und Beteiligungsförderung

2.2.3 Pädagogische und sozialarbeiterische Konzepte der Primärprävention

Für die Umsetzung von Primärprävention sind die Handlungsbereiche Bildung, Pädagogik und Jugendarbeit maßgeblich. Um Rechtsextremismus vorzubeugen, können Maßnahmen in diesem Bereich demokratische Werte stärken und Aufklärung, u.a. zu den Inhalten antidemokratischer Denkangebote, leisten. Daher handelt es sich vor allem um

Bildungsprozesse, die neben sozialarbeiterischen Ansätzen der Kompetenzentwicklung bei Kindern und Jugendlichen in der Primärprävention angewendet werden. Der nachfolgende Absatz diskutiert die verschiedenen Ausgestaltungen des wissensbezogenen Ansatzes, bevor anschließend sozialarbeiterische Konzepte angesprochen werden.

Zunächst also zum Feld wissensbasierter Präventionsansätze: Diese können unterschiedliche Lernformen in den Vordergrund stellen, wobei idealtypisch kognitives Lernen von stärker emotional basierten Lernformen unterschieden werden. Die Auswahl der nachfolgend vorgestellten Ansätze vermittelt einen Überblick aktuell bedeutender Formen und folgt einer Differenzierung von Rieker (vgl. Rieker 2009, Greuel und Münch 2011).

Als wichtigstes Konzept für den wissensbezogenen Ansatz nimmt die politische Bildung in Deutschland eine hervorgehobene Rolle bei der Entgegnung rechtsextremer Einstellungswelten ein. Hierzu bildete sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vor dem Hintergrund der Nationalstaatenbildung eine eigene Fachdiskussion heraus. Zu einer breiten Durchsetzung einer demokratisch orientierten politischen Bildung kommt es aber erst nach dem demokratischen Neubeginn mit der oben diskutierten *Reeducation* bzw. *Reorientation* (vgl. Sander 2005). Seither ist die politische Bildung in Deutschland ein wichtiges Instrument der Demokratisierung und einer der wenigen Ansätze, die strukturell eingeeht und so dauerhaft umgesetzt werden. Zuständig dafür ist seit 1952 die Bundeszentrale für politische Bildung, die bundesweit Angebote für Jugendliche, Multiplikatoren und Praktiker umsetzt.⁸⁵ In dieser Kontextualisierung gilt politische Bildung unter Fachwissenschaftlern als eine Summe von Lernangeboten, die Fähigkeiten und Wissen von Menschen im Umgang mit Politik entwickeln sollen (vgl. Sander 2005). Spezifisch für die politische Bildung in der frühen Bundesrepublik ist zudem Theodor Adornos These der „Erziehung zur Mündigkeit“ von Bedeutung. Dementsprechend vermittelt politische Bildung Wissensbestände, die den Adressaten zu einer eigenständigen Auseinandersetzung mit den Wirklichkeitsbereichen von Politik und Gesellschaft befähigen.

Diese Prämisse gilt bis heute, wengleich der 1976 ausgearbeitete Beutelsbacher Konsens einige Präzisierungen formulierte. Er konstatiert drei Grundsätze, die unter Fachexperten der politischen Bildung und Politikdidaktik allgemeine Zustimmung

⁸⁵ Für eine ausführliche Darstellung der Entstehung und Entwicklung der Bundeszentrale für politische Bildung siehe Hentges 2013.

findet: (1) Das Überwältigungs- und Indoktrinationsverbot verbietet es, dem Schüler eine Meinung aufzuzwingen. Vielmehr sollen Schüler in die Lage versetzt werden, durch die politische Bildung eine informierte Meinung auszubilden. In ähnlicher Manier formuliert (2) das Kontroversitätsgebot die Meinungsfreiheit des Schülers, weshalb Themen kontrovers dargestellt und diskutiert werden sollen. Und schließlich verankert (3) die Schülerorientierung die von Adorno eingeforderte „Erziehung zur Mündigkeit“ (vgl. Greuel und Münch 2011, S. 68) indem Schüler zur aktiven Teilhabe an politischen Prozessen angeregt werden.

Trotz dieser bis heute gültigen Prämissen steht die politische Bildung vor einigen grundlegenden Herausforderungen. In Deutschland ist sie stark historisch ausgerichtet. Sie vermittelt Wissen über die Zeit und die Umstände des Nationalsozialismus und des Holocaust und möchte so einen Reflexionsprozess aktueller gesellschaftlicher Zustände in den Adressatengruppen auszulösen, ohne diese aber direkt anzusprechen. Dabei ist inhaltlich fraglich, ob eine Wissensvermittlung anhand historischer Beispiele auch gegen aktuelle Ausprägungen von Ungleichwertigkeitsideologien immunisieren kann. Schließlich sind die Motive und Ursachen für rechtsextreme Einstellungen sowie Themen und Strategien der extremen Rechten durch aktuelle gesellschaftliche Zustände geprägt und können nicht mit den Bedingungen des historischen Nationalsozialismus parallelisiert werden. Zunehmend reflektiert die historisch-politische Bildung daher bei ihrer Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus nicht allein historische Daten und Einzel-fakten, sondern auch gesellschaftliche Strukturen und individuelle Ideologisierung- und Radikalisierungsprozesse. Eine Aktualisierung findet der Ansatz also, wenn auch Bezüge zur Gegenwart hergestellt werden und damit aktuelle Formen von Rechts-extremismus im Fokus stehen.

Ein weiterer Kritikpunkt der politischen Bildung betrifft den angestrebten Lernprozess. Entsprechend dem Indoktrinationsverbot gelten die Maßnahmen der politischen Bildung als ergebnisoffene Lernprozesse. Die Maßnahmen beinhalten deshalb zwar häufig eine unterrichtsähnliche Wissensvermittlung, überlassen dabei aber den zweiten Schritt – den der Mündigwerdung – den Zielgruppen selbst, ohne den Prozess pädagogisch zu begleiten. Hieran setzt die Kritik an, die ein Defizit in der wissensbasierten Meinungs- und Haltungsbildung sieht. Insgesamt, so lautet die Kritik weitergehend, ist die politische Bildung damit zu sehr auf die Förderung kognitiver Kompetenzen ausgerichtet und vernachlässigt die Rolle sozialer Kompetenzen. Zudem

beinhalten die vor allem unterrichtsähnlichen Angebote das strukturelle Problem, bildungsnahe und bildungsferne Adressaten nicht in gleichem Maße zu erreichen. Für bildungsferne Adressaten stellen diese Formate häufig eine Hürde da, sodass die Angebote insgesamt eher von bildungsnahen Teilnehmern besucht werden.

Diesen multiplen Herausforderungen versucht die politische Bildung entgegenzuwirken, indem auch Settings angeboten werden, die die Zielgruppe nicht allein auf kognitiver Ebene ansprechen, sondern emotionale Komponenten einfügen, wie etwa bei Zeitzeugengesprächen und allgemein persönlichen Begegnungen, die im Kontext eines Lerninhaltes stehen. Hierbei nutzt die historisch-politische Bildung Elemente der „Oral History“ und vermag es so, die sonst passive Lernsituation mit Erlebnissen und Erfahrungen zu füllen, die die Teilnehmenden emotional berühren (vgl. Imhof 2008). Zugleich bleibt es eine Herausforderung bei jeglicher Einbeziehung emotionaler Komponenten nicht zugleich in eine „Betroffenheitspädagogik“ abzudriften, die jungen Menschen etwa beim Besuch einer Gedenkstätte Betroffenheit und Empathie mit den Opfern abverlangt, ohne explizit Wissen oder gar eine selbstreflektierende Haltung auszubilden.

Insgesamt durchläuft die politische Bildung aktuell eine Phase intensiver Fachdebatten, die zahlreiche Vorschläge für Reformen und kreative Ansätze bereithält. Beispielfür einen neuen holistischen Ansatz sei an dieser Stelle die von Hartmut Rosa angestoßene „Resonanzpädagogik“ benannt. Ziel ist es dabei, einen konstruktiven, ja motivierenden Umgang mit Offenheit und Unverfügbarkeit zu diskutieren und dabei kritisch mit dem starken Fokus auf Leistung und die Vermittlung von Kompetenzen in der Schule umzugehen (vgl. Rosa und Endres 2016). Als weiteres Beispiel für aktuelle Entwicklungen innerhalb der politischen Bildung können Bildungsformate mit stärkerem Eventcharakter genannt werden. Damit soll die unterminierende Tendenz einer ritualisierten Erinnerungspolitik, die breite Teile der Bevölkerung nicht anspricht, aufgegriffen werden. So bieten Veranstaltungen mit Eventcharakter ein besonderes Angebot, ohne dabei den niedrigschwiligen Zugang zu verwehren.

Schließlich liegt die wohl wichtigste Begrenzung der politischen Bildung in ihrer ausschließlich primärpräventiven Wirkung. Wissensbasierte Ansätze eignen sich ausdrücklich für Adressaten ohne Vorurteilsbelastung. Für Personen aber mit rechtsextremen Einstellungen und Überzeugungen eignen sich Methoden der politischen Bildung nicht. Sie können diese, zumindest potenziell, sogar in ihrer

Ideologie bestärken. Entsprechende Teilnehmer könnten etwa bei rein wissensvermittelnden Formaten ihr historisches Wissen schärfen, zugleich aber in eine Ideologie der Ungleichwertigkeit einbetten. Insofern gilt es bei der Zielgruppenauswahl besonders aufmerksam vorzugehen und neben der wissensbasierten Vermittlung auf die Ausbildung demokratischer Grundwerte der Teilnehmer zu achten (van Hüllen 2011).

Insgesamt ist die politische Bildung also mit einigen grundsätzlichen Problemstellungen und Entwicklungsbedarfen konfrontiert. Dieser Befund darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der politischen Bildung nach wie vor eine zentrale Rolle in der bundesdeutschen Präventionsarchitektur zukommt (vgl. Rieker 2009, S. 68ff.). Zudem findet die politische Bildung, wie oben bereits angesprochen, mit einer ganzen Reihe von Adaptionen Möglichkeiten, die Defizite zu bearbeiten. Neben solchen Anpassungen sind aber auch zunehmend tiefgreifende Weiterentwicklungen in der Diskussion.

Dazu zählt erstens die Demokratie- und Menschenrechtspädagogik, die Werte wie Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität vor dem Hintergrund aktueller gesellschaftspolitischer Entwicklungen und Zustände thematisiert und damit in erster Linie die Demokratie- und Toleranzfähigkeit von Jugendlichen fördert. In Abgrenzung zur politischen Bildung geht es der Demokratiepädagogik zudem weniger um die Vermittlung von faktenbasiertem Wissen, sondern stärker um die Ausbildung demokratischer Werteorientierungen.⁸⁶ Die Wertevermittlung ist dabei eine pädagogische, keine fachwissenschaftliche Aufgabe. Maßnahmen der Demokratiepädagogik sprechen damit ebenfalls kognitive Prozesse bei ihren Adressaten an, aber stärker vermittelt durch Handlungs- und Erfahrungswissen. Kinder und Jugendliche lernen etwa durch eigene Partizipationsmöglichkeiten in Kindergärten und Schulen demokratische Prozesse durchzuführen.

Als eine andere, zweite Weiterentwicklung kann die antirassistische Bildungsarbeit benannt werden, die allgemein als Subform politischer Bildung eingeordnet wird (Stender, Rohde und Weber 2003). Im Kern steht hier das Bemühen, Erfahrungen von Rassismus und Diskriminierung als gesellschaftliche Realitäten anzuerkennen und Individuen dafür zu sensibilisieren. Dabei sollen gesellschaftliche Macht- und Herrschaftsverhältnisse in den Blick genommen werden, denn antirassistische Bildung geht davon

⁸⁶ Zur Abgrenzung von politischer Bildung und Demokratiepädagogik vgl. Beutel und Fauser (2007).

aus, dass interkulturelle Konflikte nicht (nur) auf der zwischenmenschlichen Ebene entstehen, sondern im Rahmen von gesellschaftlichen Strukturen und Herrschaftsverhältnissen bearbeitet werden müssen. Von diesem Grundverständnis ausgehend, befähigen die entsprechenden Maßnahmen Individuen sich kritisch mit gesellschaftlichen und strukturellen Bedingungen auseinanderzusetzen (Nazarkiewicz 2010, S. 48, vgl. auch Elverich und Scheer 2007).

Eine weitere Ableitung der politischen Bildung sind drittens Ansätze des interkulturellen Lernens, die in erster Linie soziale Kompetenzen behandeln (wie die Fähigkeit zu Zivilcourage und Empathie). Sie basieren darauf, dass die Auseinandersetzung mit Menschen „realer oder vermeintlicher Fremdheit in ethnisch-kultureller Hinsicht“ bei den Adressaten Kompetenzen ausbilden lässt, die zu Offenheit und Interesse bei Jugendlichen führt – und somit zu einer Vorurteilsreduktion sowie zu einem gelingenden Umgang in interkulturell beschaffenen Situationen (vgl. Rieker 2009, S. 71).⁸⁷

Interkulturelles Lernen gehört ebenfalls zu den Zugängen der Prävention, nimmt dabei aber eine Sonderrolle ein. Der Ansatz basiert in seiner theoretischen Fundierung auf der Kontakthypothese von Gordon Allport, der vier Bedingungen für eine erfolgreiche Vorurteilsreduktion definiert: Die beteiligten Gruppen sollen statusgleich in einer Kontaktsituation sein, in welcher sie an einem gemeinsamen Ziel arbeiten, das sie zudem nur durch kooperatives Verhalten lösen können. Der Kontakt zwischen den Gruppen soll schließlich von Autoritäten, Normen und Gewohnheiten unterstützt werden (vgl. Allport 1954). Allports These ist vielfach empirisch bestätigt worden; bei Einhaltung zumindest einiger Bedingungen trug die Methode zur Reduktion von Vorurteilen bei, während bei Nichtbeachtung der Bedingungen in einer Kontaktsituation die Vorurteilsbelastung sogar anstieg (vgl. Pettigrew 1998, S. 68f., Thomas 1996, S. 230ff., Pettigrew und Tropp 2008, Pettigrew und Tropp 2006, Christ und Wagner 2008). Überprüfungen der These stellen zudem zwei weitere Parameter heraus: Die Ausgangssituation und Vorerfahrungen der Teilnehmer moderieren das Ausmaß einer Vorurteilsreduktion, weswegen die wechselseitigen Einstellungen zu Beginn der Kontaktsituation nicht zu stark negativ ausgeprägt sein sollten. Und: Nennenswerte Effekte setzen nicht sofort ein,

⁸⁷ Interkulturelles Lernen gehört neben der politischen Bildung zu den Schwerpunkten in Präventionsprogrammen von Bund und Ländern. Dementsprechend liegen eine Vielzahl von Umsetzungsvorschlägen und Reflexionen über den gelingenden Einsatz des Konzepts vor. Siehe hierzu etwa Glaser und Rieker (2006).

vielmehr benötigen sie eine längere und vor allem wiederholte Kontaktsituation, um die Vorurteilsreduktion nicht nur auf die Individuen der Kontaktgruppe zu beziehen, sondern um auch generelle Vorurteilsreduktionen zu erzielen.⁸⁸

Unter dem Schirm des interkulturellen Lernens haben sich im Laufe der Jahre eine Reihe spezifischer Ansätze herausgebildet, da die Umsetzung der benannten Thesen und Zusammenhänge Raum für verschiedene Anwendungsweisen lässt. Zu diesen Unterformen gehören etwa Diversity-, Anti-Bias- oder Antidiskriminierungsansätze (vgl. Rieker 2009, S. 71), die einer anderen Funktionslogik unterliegen, weil sie Differenz- oder Konstruktionslinien betonen und damit die Ausgangsbedingung neu modellieren, dann aber ihre Adressaten in der von Allport postulierten Weise miteinander arbeiten lassen.⁸⁹

Ein weiteres, in der hiesigen Darstellung, letztes Mittel der präventiven Jugendarbeit, sind geschlechtsspezifische Ansätze, die sich vor allem auf die Arbeit mit Jungen und jungen Männern konzentrieren. Ziel der Maßnahmen ist es, Männlichkeitsbilder und Rollenkonstruktionen im Rechtsextremismus, aber auch in vorherrschenden gesellschaftlichen Diskursen zu hinterfragen. Ungleichwertigkeitsvorstellungen zwischen Mann und Frau werden damit konkret bearbeitet und auch in Bezug auf andere Gruppen vorgebeugt (Möller 2000).

2.2.4 Pädagogische und sozialarbeiterische Konzepte der Sekundär- und Tertiärprävention

Sekundärpräventive Maßnahmen arbeiten vor allem mit Kindern und Jugendlichen, die einzelne Fragmente eines rechtsextremen Weltbildes bereits verinnerlicht haben und möglicherweise auch Teil einer entsprechenden Peergroup sind, ohne aber vollkommen darin verfestigt zu sein. Auch bei dieser Präventionsstufe sind Kompetenzerweiterungen anwendbar, stärker aber stehen individuenbezogene Maßnahmen der Sport-, Medien- und Erlebnispädagogik im Vordergrund, die im Rahmen der Jugendarbeit umgesetzt werden. Handelt es sich aber um gefestigte rechtsextreme Cliques, sind

⁸⁸ Besonders lange Erfahrungen wurden mit internationalen Jugendaustauschen gesammelt, zu denen auch einige Wirkungsanalysen vorliegen.

⁸⁹ Zur Umsetzung und Konzeption des Diversity-Modells siehe Benbrahim (2011) oder Hormel und Scherr (2004, S. 203ff.) für Anti-Bias-Ansätze Gramelt (2010) und für Antidiskriminierungsansätze Liebscher, Fritzsche und Pates (2010).

neben sekundärer Prävention auch Vorgehensweisen der tertiären Prävention erforderlich. Hierfür entwickelte Franz-Josef Krafeld bereits Ende der 1980er Jahre einen sozialpädagogischen Ansatz, der bis heute als eine wichtige, aber zugleich auch strittige Konzeption von sekundär- und tertiärpräventivem Vorgehen in der Jugendarbeit gilt.

Krafelds Ansatz richtet sich an Jugendliche, die an Bildungs- und Aufklärungsarbeiten nicht partizipieren und überdies bereits in rechtsextreme Cliquen eingebunden sind. Hierbei soll die pädagogische Begegnung mit den Jugendlichen durch Akzeptanz geprägt sein. In den Vordergrund rückt die persönliche Beziehung, die Sozialarbeiter und Klienten zueinander aufbauen. Dieses vertrauensvolle Verhältnis ermöglicht es dann in einem geschützten Raum rechtsextreme Einstellungen zu bearbeiten, ohne die Lebensrealitäten und individuellen, u.a. auch biografischen Problemlagen der Jugendlichen außer Acht zu lassen. Die Jugendlichen sollen so in ihrer Persönlichkeit Akzeptanz erfahren, während zugleich ihre rechtsextremen Haltungen in einem vertrauensvollen Verhältnis kritisch thematisiert werden. Aufgabe von Sozialarbeitern und Pädagogen ist es demnach, Grenzsetzungen individuell zu bestimmen und dabei „Grenzen [zu] ziehen, ohne auszugrenzen“ (Krafeld 1996, S. 28). Zentrales Prinzip ist damit die Anerkennung zwischen Jugendlichen und Pädagogen, auf deren Basis langfristig eine Verunsicherung, verstanden als Irritation des rechtsextremen Weltbildes, stattfinden soll (vgl. Krafeld 2016, 2008).

Der Ansatz nahm eine prominente Rolle im ersten groß angelegten Bundesprogramm zur Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus ein und wurde so gerade in den neuen Bundesländern in der offenen und aufsuchenden Jugendarbeit in den 1990er Jahren breit eingesetzt. Bald schon schlugen der akzeptierenden Jugendarbeit aber Skepsis und Kritik entgegen. Unter anderem meldeten Wissenschaftler und Praktiker Zweifel an der Erreichbarkeit von rechtsorientierten Jugendlichen an (vgl. Hafener 1990). In der Tat war es in der praktischen Umsetzung zu Entwicklungen gekommen, bei denen rechtsextrem orientierte Jugendliche eigene Rückzugsräume erhielten (also etwa Jugendclubs als Treffpunkte nutzten), ohne das aber die notwendige sozialpädagogische Auseinandersetzung mit und Arbeit an ihren Haltungen ausreichend stattfand. Kritiker, gerade aus dem sozialpädagogischen Bereich, erhoben diese praktische Fehlentwicklung zu einer Generalkritik an dem Konzept der akzeptierenden Jugendarbeit, weil es ihrer Ansicht nach im Grundsatz rechtsextreme Jugendliche für ihre Haltungen und Normverstöße belohnt (vgl. Salzborn 2015, S. 141f.). Häufig genug basierten die Defizite

jedoch auf einer kritikwürdigen Umsetzung, die die von Krafeld formulierten Vorbedingungen nicht erfüllten oder unzureichend reflektierten. Dennoch geriet das Konzept selbst zunehmend in Verruf und verlor nach der förderpolitischen Neuausrichtung Anfang der 2000er Jahre in der Praxis an Bedeutung.⁹⁰

An die Stelle akzeptierender Jugendarbeit rückten andere Konzepte der Distanzierung und Deradikalisierung, die deutlicher als zuvor Jugendliche im Prozess der Herauslösung aus rechtsextremen Gruppenzusammenhängen begleiteten und auch die inhaltliche Distanzierung von rechtsextremen Haltungen in den Blick nahmen. Zu solchen tertiärpräventiven Maßnahmen zählen Beratungen und individuelle Unterstützungsleistungen für ausstiegswillige Neonazis. Diese, häufig als Ausstiegsangebote bezeichneten Maßnahmen, entstanden Anfang der 2000er Jahre. Vorreiter und bis heute wichtiger bundesweiter Akteur ist dabei EXIT Deutschland. Dem zivilgesellschaftlich entwickelten Angebot folgten rasch verschiedene Angebote staatlicher Stellen. Verfassungsschutzämter und Polizei auf Landes- und Bundesebene richteten Beratungsangebote ein, deren Beratungsleistungen, insbesondere hinsichtlich einer pädagogischen Begleitung aber deutlich hinter den zivilgesellschaftlichen Angeboten zurückblieb (vgl. Köhler 2016). Erst gegen Ende der 2010er Jahre wurde diese Aufgabe im Rahmen der Bundes- und Landesprogramme wieder zunehmend von nichtstaatlichen und pädagogisch geführten Einrichtungen übernommen. Deren Grundausrichtung in der Arbeit nimmt auch wieder das Kernanliegen Krafelds auf und orientiert sich an den Bedürfnissen der Jugendlichen, für die sie Hilfeleistungen anbieten, ohne ausgrenzende Einstellungen zu akzeptieren. Im Zentrum der Ausstiegsarbeit steht damit nunmehr eine individuelle Betreuung, die je nach Fall spezifische Beratungsformen und -themen beinhaltet.⁹¹

Weiterhin sind im Bereich der Sekundär- und Tertiärprävention Ansätze zu nennen, die das häufig aggressive Verhalten von rechtsextrem orientierten und bereits verankerten Jugendlichen spezifisch bearbeiten. Als Methode dient eine provokante, konfrontative Therapie, in der die Jugendlichen darauf angewiesen sind, angespannte und konfliktreiche Situationen argumentativ und gewaltfrei zu lösen. Die „Anti-

⁹⁰ Auch die dem NSU angehörigen Rechtsterroristen Beate Zschäpe, Uwe Mundlos und Uwe Böhnhardt sozialisierten sich in Jena in den 1990er Jahren in Einrichtungen der außerschulischen Jugendbildung, die die akzeptierende Jugendarbeit anwandten. (vgl. Staud und Radke 2012)

⁹¹ Einen Überblick über die verschiedenen Aspekte der Distanzierungs- und Ausstiegsarbeit bieten Glaser, Hohenstein und Greuel (2014).

Aggressivitäts-Trainings“ stehen für einen Teilbereich der pädagogischen Bearbeitung rechtsextremer Orientierungen, müssen aber immer eingebettet werden in eine breitere pädagogische Aufarbeitung und Beziehungsarbeit.

Neben den angesprochenen Konzepten der Präventions- bzw. Interventionsarbeit gibt es in der Praxis noch eine ganze Reihe weiterer Handlungsansätze, die sich im Grundsatz aber auf die hier vorgestellten Zugänge zurückführen lassen bzw. eine Weiterentwicklung oder Ausdifferenzierung dieser bedeuten. Hierzu zählen etwa erlebnis-, abenteuer- und sportpädagogische Ansätze, Fan-Projekte, der Täter-Opfer-Ausgleich, gewalttherapeutische Ansätze oder Formen der Schulsozialarbeit (Schubarth 2002).

2.2.5 Entgegnungsstrategien auf struktureller Ebene

Die Vielfalt der pädagogischen Ansätze ist gleichfalls nur ein Ausschnitt der nicht nur vielfältigen, sondern auch vielschichtigen Strategien gegen Rechtsextremismus, die in den hiesigen Überblick einfließen sollen. Denn pädagogische Herangehensweisen sind spezifiziert auf die Arbeit mit Individuen oder Gruppen, sie greifen aber nicht in *Strukturen* des Gemeinwesens ein. Hier kann aber der Schlüssel für positive, demokratische Erfahrungen in Entscheidungsfindungsprozessen liegen – und zugleich die Ursache für Enttäuschung und Frustration gegenüber politischen Prozessen und der entsprechenden Kultur. Versteht man Rechtsextremismus demgemäß nicht allein als ein Problem von Individuen, sondern als eine komplexe Herausforderung durch – in erster Linie – Einstellungsdispositionen, die Individuen in spezifischen Kontexten ausbilden, so ist es nur folgerichtig, auch den Sozialraum in die Entgegnung einzubeziehen. Neben der auf Individuen ausgerichteten Präventionsarbeit im Bildungs- und Jugendarbeitsbereich existieren damit auch eine Reihe von Ansätzen, die durch eine Stärkung von Demokratie und Zivilgesellschaft präventiv wirken und deren theoretische Grundlagen hier ebenfalls einführend erläutert werden.

Wie bereits in Kapitel 2.1.3 und 2.1.4 diskutiert, sind rechtsextreme formelle und informelle Strukturen regional unterschiedlich erfolgreich; in der Regel sind sie wahlpolitisch nur noch auf kommunaler Ebene vertreten und ebenso sind informellere Strukturen wie Kameradschaften ebenfalls vor allem regional wirksam. Dementsprechend muss auch die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus auf einer lokalen, gemeinwesensorientierten Ebene stattfinden. Dort finden Erfahrungen von individuellem Handeln und Wirken ihren Kontext, sodass lokale und gemeinwesensorientierte Arbeit ein wichtiges Feld für pädagogische, individuell wirkende Präventionsarbeit, darstellt.

Aus dieser Einsicht heraus werden demokratische Strukturen und Prozesse auf lokaler Ebene gefördert und unterstützt, was sich beispielsweise in lokalen Präventionsgremien wie Runden Tischen, Aktionsplänen und Bürgerbündnissen niederschlägt. Solche Unterstützungsangebote sollen die Zivilgesellschaft als wichtigen Pfeiler in diesem Zusammenhang nachhaltig fördern, weswegen auch die Bundesprogramme ab 2001, wie Kapitel 2.3.2 zeigen wird, Förderungen der Zivilgesellschaft ermöglichen. Einige Autoren sprechen hier bereits von einem zivilgesellschaftlichen Ansatz der Bundesprogramme (vgl. Korgel 2009). Gerade die aktuelle Förderung entspricht aber vielmehr einer Gemeinwesensentwicklung, da die Verzahnung staatlicher Institutionen und privater Initiativen in den Vordergrund gerückt ist, um so das demokratische Gemeinwesen zu aktivieren und für seine präventive Wirkung gegen antidemokratische Phänomene zu befähigen.

Ein etabliertes Instrument der Gemeinwesensarbeit sind regionale Beratungsteams, die, von außen kommend, insbesondere Prozesse der demokratischen Kultur in lokalen und regionalen Kontexten beraten und fachgerecht begleiten. Die konzeptionelle Ausgestaltung dieses Instruments kommt in den nachfolgenden Kapiteln, im Zuge der Diskussion der Bundesprogramme, zur Sprache. Ein weiteres Instrument, das im Kontext der Gemeinwesensarbeit deutschlandweit etabliert wurde, fördert potenzielle und tatsächliche Opfergruppen rechtsextrem motivierter Gewalt mit zweierlei Zwecken. Zum einen sollen Opfer sichtbar und damit die Folgen rechtsextremer Haltungen bei einer breiten Öffentlichkeit verdeutlicht werden. Zum Zweiten gelten die Förderinstrumente auch dem sozialen Umfeld der Opfer und potenzieller Opfergruppen, um auch hier den Einsatz für Demokratie und Gleichberechtigung zu verankern. Dieses Instrument bedarf – gerade bei der Arbeit mit Opfern rechtsextremer Gewalt – ein hohes Maß an pädagogischer Kompetenz, dabei handelt es sich jedoch nicht um eine pädagogische Präventionsmaßnahme, weswegen Opferberatungen auch im Merkmalskatalog der Tabelle 2 nicht benannt werden. Gleichwohl ist das Ziel solcher Arbeiten auch eine Form der gemeinwesensorientierten Präventionsarbeit und kann in diesem Kontext als Präventionsform hier Erwähnung finden.

2.3 Kontextbedingung aktueller Gegenstrategien: Programme des Bundes

Zentraler Analysegegenstand der vorliegenden Arbeit sind die Landesprogramme zur Rechtsextremismusprävention. Sie bilden die grundlegenden Strukturen der Bundesländer im benannten Themenfeld, sind zugleich aber weitaus nicht die einzigen

Strukturen und Projekte, die sich der Förderung von Demokratie und Entgegnung von Demokratiefeindschaft verschrieben haben. Neben ihnen wirken eine Reihe weiterer Strukturen und Institutionen auf die Entgegnung antidemokratischer Phänomene hin und bilden so einen nicht zu vernachlässigenden Kontext für die Arbeitsweise der Landesprogramme. Besonders hervorzuheben sind dabei die Präventionsprogramme des Bundes. Seit Beginn der 1990er Jahre verabschiedeten die deutschen Bundesregierungen in jeder Legislaturperiode Programme zur Förderung von Demokratie und zur Abwehr rechtsextremer Tendenzen. Nicht zuletzt sind damit Interaktionseffekte zwischen den Programmen möglich und für die weitere Analyse zu beachten. Sie können sich potenziell gegenseitig ergänzen und stützen; Orientierung und Inspiration bieten, aber auch gegenseitige Abgrenzungen hervorrufen. Und tatsächlich zeigt die Umsetzung beider Strukturen eine Gleichzeitigkeit von Projektförderungen von Bundes- und/oder Landesprogrammen. Vor diesem Hintergrund charakterisiert das vorliegende Kapitel die verschiedenen Bundesprogramme entlang ihrer Ziele, Schwerpunkte und struktureller Verankerung und rekapituliert Ergebnisse aus wissenschaftlichen Evaluationen und praxisbezogenen Einschätzungen.

Darüber hinaus sei noch einmal darauf hingewiesen, dass auch die Summe aus Bundes- und Landesprogrammen nur einen Ausschnitt aus den vielfältigen Präventionsbemühungen widerspiegelt. Darüber hinaus wirkt ein breites Angebot verschiedentlich gelagertem Engagement. Um an dieser Stelle noch einige – strukturell bedeutsame – zu nennen, sei auf Institutionen und weitere Programme des Bundes hingewiesen: die Bundeszentrale für politische Bildung, die einen entsprechenden Programmschwerpunkt aufweist; den Kinder- und Jugendplan des Bundes; die Gedenkstättenförderung und diverse Aussteigerprogramme. Auch die EU und weitere supranationale Organisationen haben sich der Entgegnung antidemokratischer Bewegungen verschrieben und fördern präventive Maßnahmen, Monitoring und wissenschaftliche Begleitung.⁹² Hinzu kommen noch thematische Überschneidungen bei Landesprogrammen, wie etwa der Berliner Integrationsstrategie, kommunale Initiativen und

⁹² Im Jahr 2002 widmete sich ein EU Förderprogramm dem Schwerpunktthema „Bekämpfung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“. Das momentan laufende Förderprogramm unter dem Titel „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ entwickelt und unterstützt demokratische Strukturen. Als weiterer, im Themenfeld zentraler, supranationaler Akteur sind die Vereinten Nationen zu nennen. In den Gremien der UN entstehen regelmäßig Berichte, die den Umsetzungsstand bspw. der Rassendiskriminierungskonvention evaluieren. Gremien wie der UN-Antirassismus-Ausschuss können auch Präventionsmaßnahmen einsetzen und fördern.

nicht zuletzt auch die große Zahl von bürgerlichen Zusammenschlüssen in Initiativen, Vereinen u.Ä..

2.3.1 „Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt“ (AgAG)

Das erste Bundesprogramm legte die CDU/CSU-FDP-Bundesregierung unter Helmut Kohl kurz nach der Wiedervereinigung auf. Sie reagierte damit auf den starken Anstieg rechtsextrem motivierter Straftaten 1991 und 1992 und insbesondere auf die medial präsenten Übergriffe auf von Ausländern bewohnten Unterkünfte in Rostock-Lichtenhagen und Hoyerswerda sowie die Anschläge in Mölln und Solingen 1992. Studien zur Akzeptanz rechtsextremer Ideologiefragmente hatten bereits in den 1980er Jahre auf eine alarmierende Verbreitung fremdenfeindlicher Einstellungen hingewiesen, aber bis dato zu keinem politischen Handeln geführt (vgl. Greiffenhagen 1981, Hartmann, Steffen und Steffen 1985, Schumann 1986). Auf die Virulenz der äußerst gewalttätigen Übergriffe reagierte die konservativ-liberale Bundesregierung nun mit einer Reihe repressiver Maßnahmen⁹³ und dem beim Bundesministerium für Frauen und Jugend angesiedelten „Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt“. Das Programm förderte zwischen 1992 und 1996 Maßnahmen, mit einem Gesamtetat von ca. 86 Mio. DM.⁹⁴

Inhaltlich war das Programm auf sozialpädagogische Arbeit mit gewaltbereiten und gewalttätigen jungen Menschen zugeschnitten. Dabei konzentrierte sich das Programm ausschließlich auf die neuen Bundesländer, wo fremdenfeindliche Gewalttaten besonders häufig waren und so die Situation als besonders brisant eingeschätzt wurde. Zudem sollten bislang fehlende Strukturen der nicht-staatlichen Jugendhilfe in Ostdeutschland durch das Programm kompensiert werden.

Das Programm richtete sich damit an Jugendliche, die bereits durch rechtsextreme Einstellungen und Verhaltensweisen auffällig geworden waren. Die auch im Programmtitel deutlich werdende Schwerpunktsetzung auf Aggression und Gewalt entspricht einem Problemverständnis der damaligen politischen Entscheidungsträger, das sich auch in den wissenschaftlichen Analysen und Forschungsarbeiten dieser Ära ausdrückt

⁹³ Bis Mitte der 1990er Jahre wurden fünf Gruppierungen verboten, darunter die „Nationale Liste“ in Hamburg, die „Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei“ und die „Nationalistische Front“.

⁹⁴ In den ersten drei Jahren betrug die Förderung ca. 20 Mio. DM, in der ausgeweiteten Förderphase ca. 13 Mio. DM jährlich (vgl. Bohn 2000).

und nicht zuletzt auch aus der medialen Berichterstattung rekonstruiert werden kann. Es spiegelt ein mehrheitlich geteiltes Bild in der bundesdeutschen Öffentlichkeit wider, die die Gewaltausbrüche zwar ausführlich diskutierte, aber die Taten nicht als Ausdruck einer Ideologie und dementsprechend politisch motiviert verstand. Vielmehr hatte sich ein Blickwinkel durchgesetzt, der die meisten jugendlichen Täter als „normal“ und lediglich situativ frustriert betrachtete oder entwicklungspsychologische Defizite annahm. Ebenso trat mit der programmatischen Fokussierung auf Jugendgewalt die politische Akzentuierung der Gewalt in den Hintergrund, denn das Programm differenzierte seine Maßnahmen nicht nach rechtsextremer, linksextremer oder nicht politisch motivierter Gewalt. Eine spätere Auswertung der geförderten Maßnahmen kam zu der Einschätzung, dass sich 40 Prozent der Maßnahmen auf die extreme Rechte bezogen, 10 Prozent auf linke Gewaltformen und 50 Prozent auf allgemeine Gewaltphänomene (vgl. Möller und Schuhmacher 2015, S. 107). Die Programmkonzeption griff die zu dieser Zeit medial dominierende Annahme auf, dass rechtsextreme Gewalt Ausdruck einer individuellen Verirrung und fehlkanalisierten Aggression ist und so zugleich Ausdruck sozialer Missstände.

Es kam, so die zahlreich formulierte Kritik, zu einer Entpolitisierung der Taten, deren Gegenstrategie extensive soziale Arbeit bedeutete. Weitere Kritik zog das Programm mit seiner sozialpädagogischen Methodik und Vorgehensweise auf sich. Die wissenschaftliche Verankerung des Programms lehnte sich an damalige Paradigmen an und folgte dem oben bereits besprochenen Ansatz der akzeptierenden Jugendarbeit nach Krafeld. So richteten sich die Projekte in der Praxis meist darauf ein, den betroffenen Jugendlichen soziale Aufmerksamkeit und Anerkennung zu ermöglichen. Selbst Franz-Josef Krafeld, Begründer des Konzepts, äußerte sich kritisch gegenüber dieser Programmdurchführung und machte die damalige Ministerin Angela Merkel verantwortlich für die Ausblendung der politischen Dimension jener Gewalt (Krafeld 2012, S. 50). In der Anwendung hatte das Konzept mitunter fatale Folgen. Ausufernde Tolerierung rechtsgesinnter Jugendlicher führte in zahlreichen Fällen eher zu einer Stabilisierung rechtsextremer Szenen (Quent 2012; Glaser und Greuel 2012), sodass sich die Kritik auf den Ausspruch „Glatzenpflege auf Staatskosten“ kanalisierte (Buderus 1998). Diese zugespitzte Formulierung hebt die ausschließliche Täterzentrierung des

Programms hervor. Opfer rechtsmotivierter Gewalt wurden durch das Programm nicht adressiert und erfuhren keinerlei Förderung.⁹⁵

Trotz der starken Kritik verwies die Evaluation des Ministeriums auf die gesunkene Anzahl von rechtsextrem motivierten Gewalttaten und auf die ausdifferenzierte sozialpädagogische Arbeit mit aggressiven und fremdenfeindlichen Jugendlichen (Bohn 1997). Die Auswertungen sprachen Wirkungen des Programms und der geförderten Projekte jedoch nur auf konzeptioneller Ebene an, während Implementierung und Umsetzung der Maßnahmen kaum reflektiert wurden. Die Evaluation nahm so vor allem den Aufbau der Jugendhilfestrukturen in den Blick und stellte das Programm in den Kontext sinkender Fallzahlen rechtsextremer Gewalt.

2.3.2 „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“

1996, also noch während der laufenden Legislaturperiode, beendete die CDU/CSU-FDP-Regierung das AgAG-Programm ohne einen programmatischen Anschluss zu implementieren. Und auch die darauffolgende rot-grüne Bundesregierung sah keine unmittelbare Handlungsnotwendigkeit, antidemokratische Prozesse und Phänomene in der Bundesrepublik mit einem Präventionsprogramm zu begegnen. Diese Einschätzung änderte sich erst Ende der 1990er Jahre, als das Ausmaß fremdenfeindlicher Gewalt wieder deutlich anstieg (Lynen von Berg, Palloks und Steil 2007, S. 323). Nun reagierte die neue Regierung mit dem *Aufstand der Anständigen*⁹⁶, ließ eine neuerliche Verbotschwelle⁹⁷

⁹⁵ Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf den schlechten Ausbildungsstand und die erheblichen Kompetenzmängel in den Projekten. Siehe dazu Möller und Schuhmacher (2015, S. 107f).

⁹⁶ Im Verlauf des Jahres 2000 schockierten eine Reihe rechtsextremer Gewalttaten die deutsche Öffentlichkeit. Am Pfingsten 2000 starb der Mosambikaner Alberto Adriano in Dessau, nachdem er von Neonazis gewaltsam angegriffen worden war. In Düsseldorf ereignete sich ein bis heute unaufgeklärter Anschlag auf zehn vorwiegend jüdische Zuwanderer. Unmittelbarer Auslöser aber für den Aufruf von Bundeskanzler Schröder war ein Brandanschlag auf die Düsseldorfer Synagoge. Das couragierte Handeln einer Passantin verhinderte in dieser Nacht größere Schäden. Das symbolische Datum des Anschlags, das zehnjährigen Bestehen der Deutschen Einheit, veranlasste Gerhard Schröder dazu, am folgenden Tag in Düsseldorf den *Aufstand der Anständigen* auszurufen.

⁹⁷ Nachdem Kanzler Schröder den *Aufstand der Anständigen* ausgerufen hatte, zeigte sich die Bundesregierung über mehrere Monate aktiv und engagiert in der Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus. Die Aktivitäten berücksichtigten Repression, politische Präsenz und soziale Integration. (vgl. Dovermann 2004) Verboten wurden in dieser Phase u.a. gegen das Musiknetzwerk „Blood & Honour“ und den Verein zur Rehabilitierung der wegen Bestreitens des Holocaust Verfolgten ausgesprochen.

über rechtsextreme Organisationen nieder und implementierte erneut ein Bundesprogramm. In der Thematik knüpfte „Jugend für Toleranz und Demokratie“ zwar an das Vorgängerprogramm (AgAG) an, davon abgesehen enthielt der neue Aufschlag aber einen Paradigmenwechsel, der neue Schwerpunkte, methodische Vorgehensweisen sowie theoretische Grundlagen beinhaltete.⁹⁸

Das Programmpaket bestand aus drei Säulen: „XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt“ konzentrierte seine Projekte auf einen Arbeitsmarktbezug, „ENTIMON“ beinhaltete erstmals bundesweite Maßnahmen zur politischen Bildung und Gründung lokaler Netzwerke und „CIVITAS“ fokussierte sich auf die Förderung der lokalen politischen Kultur und damit auf bürgerschaftliches Engagement bei der Zurückdrängung des Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern (vgl. Möller 2003). Das Programm bezog damit erstmals (aber auch nur für bestimmte Programmbereiche) die alten Bundesländer mit ein. Darüber hinaus gründeten die Bundesministerien des Innern und der Justiz das „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“, um zivilgesellschaftliches Engagement sichtbar zu machen und weiterhin anzuregen.⁹⁹ Das Bündnis fungierte seit 2001 als Dach für die drei Programmlinien.

Die leitenden Prämissen und die deutlichen Veränderungen zum Vorgängerprogramm blieben allerdings angesichts der Breite des Programms und seine teils unübersichtlichen Strukturen nur schwerlich erkennbar. Standen mit AgAG-Programm noch Täter bzw. Jugendliche mit abweichendem Verhalten im Fokus und wurde Rechtsextremismus vor allem als ein Problem auf Verhaltensebene wahrgenommen, wendete sich das neuerliche Programm der politischen Kultur als makrosoziales Ursachenbündel für rechtsextreme Einstellungen und Verhaltensweisen zu. Es nahm damit auch einem weitaus breiteren Adressatenkreis in den Blick, denn das Programm setzte grundlegend eher auf die Stärkung einer demokratischen politischen Kultur, als auf die direkte Auseinandersetzung mit rechtsextremen Strukturen, Einstellungen und Verhaltensweisen. Rechtsextremismus wird als ein politisches Phänomen begriffen, das über

⁹⁸ Noch im Sommer 2000 wurde das Teilprogramm „Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Gewalt“ aufgelegt und im Jahr 2001 realisiert. Das Programm war als einmalige Anschubfinanzierung der Bundesregierung geplant (vgl. Deutscher Bundestag 2001), ab 2002 aber unter dem Namen Entimon fortgeführt worden. Die anderen Programmteile begannen 2001 und der Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis90/Die Grünen im Jahr 2002 setzte die Programmteile bis zum Ende der Legislaturperiode 2006 degressiv fort.

⁹⁹ Im Bündnis schlossen sich Gruppen und Einzelpersonen zum gemeinsamen Kampf gegen Rechtsextremismus zusammen. Das Bündnis verfügte über einen Beirat, der aus politischen Vertretern (Parlamentarier und Regierungsvertreter) und Repräsentanten der Kirchen, Gewerkschaften, der Wirtschaft und Wissenschaft bestand.

gesellschaftliche Strukturen und politische Kultur wirkt und dem auf gleicher Ebene auch begegnet werden kann.

Die Stärkung der demokratischen Zivilgesellschaft, wie sie das CIVITAS-Programm festschrieb, führte zur Unterstützung lokaler Auseinandersetzungen mit Rechts-Extremismus durch mobile Beratungen und Opferberatungen mit einem beachtlichen Mittelaufwand. Damit einher ging ein positiv zu vermerkender Anerkennungseffekt der Zivilgesellschaft in allen Landesteilen, den Fachexperten wie Peter Rieker (2009, S. 143f.) und Ronald Roth (2003) konstatierten – obwohl, wie Roth feststellt, die Programmkonzeption die schwach entwickelte Zivilgesellschaft Ostdeutschlands nicht entsprechend reflektierte (vgl. Roth 2005; Rommelspacher, Polat und Wilpert 2003).

Das Programm verfolgte damit insgesamt einen primär-präventiven Ansatz, der einen grundlegenden Einstellungswandel in der breiten Gesellschaft erzielen wollte. Richard Stöss (2003) spricht von „persuasiven Programmen“, deren Ziele komplexer Bearbeitungen bedürfen und für die noch kaum Erfahrungen vorliegen. Das Programm verschrieb sich damit also einem Ziel, das nach Einschätzung von Experten nur schwerlich einzulösen war. Dennoch spiegelten sich die verbreiterte Programmstruktur und die weitreichenden inhaltlichen Zielvorgaben im ebenfalls verbreiterten finanziellen Rahmen wider. Für die gesamte Förderphase bis 2007 standen 192 Mio. Euro zur Verfügung. Die Fördersumme beinhaltete zwar auch einen Zuschuss des Europäischen Sozialfonds (ca. 13 Mio. Euro jährlich), aber auch ohne diese Summe war „Jugend für Toleranz und Demokratie“ finanziell deutlich besser ausgestattet als sein Vorläuferprogramm.¹⁰⁰

Neben der grundsätzlichen Problematik „persuasiver Programme“ birgt die Abwendung vom Vorgängerprogramm noch eine andere problematische Tendenz: Das AgAG-Programm beruhte in den 1990er Jahren methodisch vor allem auf sozialpädagogischen Ansätzen, genauer gesagt auf einer täterzentrierten Jugendarbeit, die die Beziehungsarbeit mit den auffälligen Jugendlichen in den Mittelpunkt stellte. Die Überwindung der täterzentrierten Jugendarbeit hin zu einer präventiv-pädagogischen Auseinandersetzung wurde zwar vielfach begrüßt und spiegelte auch den Fortgang der wissenschaftlichen Debatte wider; nichtsdestoweniger trat damit die Zielgruppe der gewaltbereiten Jugendlichen fast vollständig in den Hintergrund. Angesichts der umfangreichen Dokumentation des AgAG-Programms wäre es durchaus möglich

¹⁰⁰ Für eine genauere Aufschlüsselung der Fördermittel siehe Möller und Schuhmacher (2015, S. 108f).

gewesen, die Erfahrungen und die breite Auseinandersetzung mit dem Programm reflektiert weiterzuentwickeln. Doch stattdessen wurde ein Kurswechsel eingeschlagen, hin zu einer Gegenkultur, die methodisch vor allem auf politischer Bildung fußte und damit eine „Aufklärung der Aufgeklärten“ in den Mittelpunkt rückte (vgl. Möller 2002a).

Der programmatische Wandel tauschte jedoch nicht allein Täter gegen Zivilgesellschaft aus, darüber hinaus stärkte das neuerliche Programm auch die Perspektive der Opfer rechtsmotivierter Gewalttäter, indem Opferberatungsstellen, zivilgesellschaftliche Initiativen und mobile Beratungsstellen in die Förderung des Programmteils CIVITAS aufgenommen wurden. Weiterhin sprach die Bundesregierung von einer „mehrdimensionalen Handlungsstrategie“, die „präventive und repressive Elemente“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 37) verbinde. Repressive Elemente aber finden sich in den einzelnen Programmteilen nicht wieder. Sie werden außerhalb des Programms durchgeführt und sind nicht vernetzt mit dessen Maßnahmen, sodass das Programm selbst auf einem ausschließlich primärpräventiven Ansatz beruhte.

Dennoch traf die inhaltliche als auch formale Ausrichtung des Programms vornehmlich auf positive Resonanz und Bewertungen. Konkrete Ergebnisse, die bis heute eine Grundlage für die Auseinandersetzung mit antidemokratischen Einstellungen und Verhaltensweisen bilden, sind die mobilen Beratungsstellen sowie die Opferberatungen. Das Programm schuf Strukturen, die teils bis heute bestehen und damit eine Grundlage und einen Ausgangspunkt für verschiedene Landesprogramme. Neben der allgemeinen Akzeptanz und Begrüßung des Programms offenbarten die wissenschaftlichen Begleitungen und Einschätzungen von Experten noch einige Defizite, die über die bereits genannten konzeptionellen Anmerkungen hinausgingen und stärker auf methodische Festlegungen des Programms sowie deren Umsetzungen zurückzuführen sind.

Kritische Töne richteten sich etwa an die Umsetzung der immanenten Weiterentwicklung. Laut Selbstbeschreibung verstand sich das Programm als ein lernendes, bei dem die begleitend angelegte Evaluation Adaptionen im laufenden Programm vornehmen konnte. Diese Vorgabe entsprach zwar grundsätzlich den Anforderungen wissenschaftlicher Begleitung, wurde im Nachgang aber kritisch beurteilt, weil die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der Programme nur schwach institutionalisiert war und eher ein dokumentarisches Niveau aufwies (vgl. Roth 2003, S. 21, Möller 2003). Wirkungen des Programms und Analysen zur Qualitätsentwicklung

blieben damit außen vor und Nachhaltigkeit konnte nur punktuell erzielt werden. Selbst die an der wissenschaftlichen Begleitung beteiligten Wissenschaftler äußerten harsche Kritik und sprachen von einem „Evaluierungsvakuum“ in den Programmen (vgl. Roth 2003, S. 58).

Die Evaluation des Programmteils Civitas, das ausschließlich für die neuen Bundesländer verfügbar war, offenbarte zudem konzeptionelle Schwächen in der Berücksichtigung der besonderen Bedingungen in Ostdeutschland. Der Evaluationsbericht merkt kritisch an, dass es kaum gelungen war, bildungsferne Jugendliche zu erreichen (vgl. Roth 2003, S. 10, Lynen von Berg et al. 2007). Insgesamt richtete sich das Programm schwerpunktmäßig an Kinder und Jugendliche, nur CIVITAS mit der Orientierung auf das demokratische lokale Gemeinwesen weitete die Zielgruppe auf eine generationsübergreifende Zusammenarbeit aus. Im Programm ENTIMON waren Haupt- und Berufsschüler als Zielgruppe benannt, da diese nach empirischen Studien besonders anfällig für rechtsextreme Einstellungen und Verhaltensweisen waren. Um die Zielgruppe anzusprechen, wurden entsprechende methodische Ansätze gewählt, trotzdem blieb fraglich, ob die Einbindung der Zielgruppe realisiert werden konnte (vgl. Roth 2003, S. 39). Auch die Programmevaluation sprach in dieser Hinsicht von „Weiterentwicklungsbedarf“, insbesondere um adäquate methodische Ansätze zur Ansprache weiterer Zielgruppen wie Eltern und Migranten auszuarbeiten (vgl. Klingelhöfer, Schmidt und Schuster. 2007). Kritik am Programm äußerten schließlich auch die Bundesländer. So beklagten sie den zusätzlichen Verwaltungs- und Beratungsaufwand. Zahlreiche Träger und Beobachter wünschten sich eine frühzeitigere Öffentlichkeitsarbeit, klarere Antragsbedingungen sowie transparente Bewilligungskriterien und attestierten den Programmen hierin Mängel (vgl. Roth 2003, S. 53).

2.3.3 „Vielfalt tut gut. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ und „kompetent. Für Demokratie – Beratungsnetzwerke“

2007 endeten die Programme der rot-grünen Bundesregierung in einem mehrstufigen Rückzug.¹⁰¹ Die Große Koalition schloss mit ihren zwei Folgeprogrammen daher

¹⁰¹ Die beiden Teilprogramme „CIVITAS“ und „ENTIMON“ waren 2006 ausgelaufen, nur „XENOS“, das beim Bundesministerium für Arbeit verortet war, aber im Wesentlichen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert wurde, endet erst ein Jahr später.

nur teilweise unmittelbar an. Anders als zuvor stellt dieser Übergang aber keinen paradigmatischen Wechsel, sondern eine ergänzte Weiterführung der zentralen Merkmale der Programmphase von 2001 bis 2006 dar.

Dafür wurden zwei voneinander getrennt agierende Programme aufgelegt, die aber beide, ähnlich wie die Vorgängerprogramme, mit einer Programmevaluation¹⁰² sowie einer wissenschaftlichen Begleitung ausgestattet waren. Als neues Instrumentarium wurde zudem ein Programmbeirat installiert, der unter anderem mit Vertretern verschiedener Bundesressorts, Religionsvertretern, kommunalen Spitzenverbänden, wissenschaftlichen Einrichtungen und nichtstaatlichen Organisationen besetzt war. Für die Programmadministration wurde zudem eine Regiestelle etabliert, die als Ansprechpartner für Projekte inhaltliche und finanzielle Beratung ermöglichte.

Auf inhaltlicher Ebene hielt man an der Stärkung der demokratischen Zivilgesellschaft und damit dem präventiv-pädagogischen Ansatz sowie der lokalen Verankerung von Beratung fest. Hinzu kamen „Lokale Aktionspläne“ (LAP), in denen sich Kommunen nach vorheriger Analyse der eigenen Situation und Ressourcen angepasste, lokale Strategien zur langfristigen Stärkung der demokratischen Zivilgesellschaft geben konnten.¹⁰³ Darüber hinaus wurden Modellprojekte zur Weiterentwicklung und Erprobung themenbezogener innovativer Ansätze in der Kinder- und Jugendhilfe sowie zur Entwicklung und Erprobung neuer Beratungsansätze gefördert.¹⁰⁴ Dieses Profil versammelte sich im Programm „Vielfalt tut gut. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“, das das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unter einem Finanzrahmen von 19 Mio. Euro p.a. umsetzte.

Andererseits richtete das parallel verlaufende Partnerprogramm „kompetent. Für Demokratie“ erstmals landesweite Beratungsnetzwerke und Landeskoordinierungsstellen in allen Bundesländern ein, um mögliche Lücken in der Zusammenarbeit von

¹⁰² Die Programmevaluation war deutlich komplexer und umfassender gewählt als bei den Vorläuferprogrammen. Sie umfasste die formative wissenschaftliche Begleitung, eine Gesamtanalyse und -bewertung, aber auch in begrenztem Umfang eine Wirkungsanalyse und die Erarbeitung von Empfehlungen zur Weiterentwicklung (vgl. Bischoff et al. 2011, S. 17f.)

¹⁰³ Im Förderzeitraum wurden 60 LAPs in Kreisen und Kommunen der neuen Bundesländer und 30 in den alten Bundesländern eingesetzt.

¹⁰⁴ Die vier Themen lauteten „Auseinandersetzung mit historischem und aktuellem Antisemitismus“, „Arbeit mit rechtsextremistisch gefährdeten Jugendlichen“, „Präventions- und Bildungsangebote für die Einwanderungsgesellschaft“ und „Früh ansetzende Prävention“. Insgesamt wurden 93 Modellprojekte gefördert, die weder räumlich noch thematisch gleichverteilt waren. Kritisch merkt der Abschlussbericht der Programme an, dass einige Unterthemen in den Clustern unterrepräsentiert blieben (vgl. Bischoff et al. 2011, S. 20). Auffällig war zudem eine regionale Konzentration auf einige Teile der neuen Bundesländer und der Stadt Berlin.

staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zu schließen. Insgesamt verfolgten diese neuen Strukturen einen intervenierenden Ansatz, indem sie zeitnahe und anlassbezogene Beratungsleistungen bei Krisen- und Belastungssituationen mit extremistischem oder fremdenfeindlichem Hintergrund anboten. Das Programm sicherte in diesem Zusammenhang auch die Weiterentwicklung von Beratungskompetenzen und Professionalisierung in der Beratung ab und förderte die bundesweite Vernetzung. Für diese Zwecke standen jährlich fünf Mio. Euro zur Verfügung.

In den neuen Bundesländern konnten damit bereits bestehende Beratungsstrukturen ausgeweitet werden, während die alten Bundesländer, die in den Vorgängerprojekten keine Förderung erfahren hatten, erstmals Beratungsstrukturen etablierten.¹⁰⁵

Neben den Beratungsstrukturen arbeiteten LAPs und Modellprojekte weiterhin vor allem mit präventiv-pädagogischen Maßnahmen. Eine Auswertung innerhalb der LAPs zeigte, dass 30 Prozent der geförderten Projekte Methoden der Demokratie- und Toleranzerziehung nutzten und weitere knapp 17 Prozent Ansätze des interkulturellen Lernens bzw. der antirassistischen Bildungsarbeit anwendeten. Damit ist knapp die Hälfte aller Projekte also mit primärpräventiven Zugängen ausgestattet, die auf wissensvermittelnden oder kompetenzstärkenden Ansätzen basieren. Daneben belief sich der Anteil der Projekte, die eine strukturelle Förderung der Demokratieentwicklung im Gemeinwesen umsetzten, nur knapp auf 20 Prozent (vgl. Regiestelle und Zentralstelle 2010, S. 7). Das zentrale Ziel der Einbindung und Beteiligung der Zivilgesellschaft wurde so vor allem durch die Zusammensetzung und -arbeit in den Begleitausschüssen der LAPs realisiert, weniger aber durch die konkreten Maßnahmen.

Im Rahmen der Programme sollten hauptsächlich Kinder, Jugendliche und junge Heranwachsende erreicht werden, sowie Personengruppen, die an der primären Sozialisation von Kindern und Jugendlichen teilhaben. In der Tat waren es überwiegend Jugendliche zwischen 13 und 18 Jahren, die im Laufe der Programmumsetzung angesprochen wurden. Gerade den Modellprojekten gelang es dabei Jugendliche in struktur-

¹⁰⁵ Zum Ende der Programmlaufzeit hatten sich im Wesentlichen drei verschiedene Organisationsmodelle der mobilen Beratung herausgebildet. Landeszentrale Beratungsinstanzen bearbeiten Beratungsanfragen von einem Standort aus. Rationalisierte, selbstständige Beratungsstellen sind in der Mehrzahl der Bundesländer aktiv und teilen nicht nur die regionale Zuständigkeit, sondern zum Teil auch die fachlichen Aufgaben auf und des Weiteren existierte eine vollständig dezentralisierte Beratung (vgl. Bischoff et al. 2011, S. 21f.). Auch bei den Landeskoordinierungsstellen, die Steuerungsaufnahmen in den Ländern übernommen hatten, war am Ende der Programmlaufzeit eine ähnliche Heterogenität zu beobachten.

schwachen Regionen und Kommunen zu integrieren. Nicht in vollem Umfang zufriedenstellend verlief dagegen die Ansprache rechtsextrem gefährdeter Jugendliche in die Arbeit der Modellprojekte, so wie es eines der Themencluster vorgesehen hatte. Und auch die nach wie vor vorhandene Konzentration der Modellprojekte auf die neuen Bundesländer löste den gesamtdeutschen Ansatz des Programms nicht vollumfänglich ein.

Dennoch empfahl die wissenschaftliche Begleitung beider Programme resümierend, „die grundsätzliche Ausrichtung der beiden Bundesprogramme auf die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus im Jugendalter beizubehalten“, da etwa die Zusammenarbeit von Projekten mit Regelstrukturen der Kinder- und Jugendarbeit unerlässlich sei (Regiestelle und Zentralstelle 2010, S. 40).

2.3.4 „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ und „Zusammenhalt durch Teilhabe“

Nachdem zum Jahresende 2010 „kompetent. Für Demokratie“ und „Vielfalt tut gut“ regulär endeten, wurden beide bisher nebeneinander agierenden Programme im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) unter Ministerin Kristina Schröder zusammengeführt. Das Fördervolumen umfasste nunmehr 24 Mio. Euro jährlich und stand zwischen 2011 und 2013 zur Verfügung.

Inhaltlich setzten sich auch hier drei Programmsäulen durch, die die Förderung lokaler Aktionspläne zur Stärkung lokaler Demokratie, Modellprojekte zur Entwicklung innovativer Ansätze der Rechtsextremismusbekämpfung, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie qualitätsorientierter Beratung in landesweite Beratungsnetzwerke umfasste. Die Lokalen Aktionspläne wurden dabei breiter aufgestellt und in insgesamt 172 Kommunen bzw. Regionen gefördert.¹⁰⁶ Die Arbeit der Modellprojekte konzentrierte sich auf vier Themencluster, die sich nur wenig von den Schwerpunkten des vorhergehenden Programms unterschieden. So standen nach wie vor die Auseinandersetzung mit historischen und aktuellen Formen von Antisemitismus, die Auseinandersetzung mit rechtsextrem orientierten Jugendlichen, das Zusammenleben in der Integrationsgemeinschaft und der Umgang mit Vielfalt im Elementar- und Primarbereich im Fokus. Insgesamt blieb damit der präventiv-pädagogische Ansatz weiterhin im Vordergrund,

¹⁰⁶ 83 der 90 im Vorgängerprogramm geförderten LAPs erhielten auch ab 2011 eine Förderung. In einem Interessenbekundungsverfahren wurden darüber hinaus 89 weitere Kommunen und Landkreise ausgewählt und mit einer Förderung versehen.

ergänzend traten nun aber auch Elemente der sekundären und tertiären Prävention hinzu. In der Auswahl der Zielgruppen blieb dementsprechend auch der Schwerpunkt auf Jugendliche erhalten; hinzu sollten nun aber auch Migranten und Multiplikatoren angesprochen werden.

Zeitgleich zum Programm des Bundesfamilienministeriums stattete das Bundesinnenministerium unter Federführung von Thomas de Maizière ein weiteres Programm aus. „Zusammenhalt durch Teilhabe“ sollte ländliche und strukturschwache Regionen vorwiegend in Ostdeutschland fördern.¹⁰⁷ Im Mittelpunkt rückten dafür regional verankerte Vereine, Verbände und Multiplikatoren, deren Kompetenzen in Hinblick auf demokratische Teilhabe gestärkt werden sollten. Ziel war es damit, die bestehenden Strukturen lokaler demokratischer Gemeinwesenskultur in Modellvorhaben oder durch die Unterstützung von Bürgerbündnissen auf- und auszubauen und damit auch präventiv gegen Rechtsextremismus aktiv zu werden. Jährlich standen hier 6 Mio. Euro zur Verfügung.¹⁰⁸

2.3.5 „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“

In der erneuerten Großen Koalition wechselte die Zuständigkeit im BMFSFJ zu Manuela Schwesig, die in den Jahren zuvor als Landespolitikerin wiederholt Kritik an der Präventionsstrategie der bis dato federführenden Ministerin Kristina Schröder geäußert hatte, weshalb Beobachter und Akteure in der Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus einen neuen Programmaufschlag erwarteten.

In der Tat arbeitete das Ministerium ein neues Programm aus, das sich von seinem Vorgänger in einigen Aspekten, aber doch weniger grundsätzlich als erwartet, unterschied. Das nunmehr gültige Programm sieht einen Förderzeitraum von fünf Jahren vor, bei einer jährlichen Fördersumme von 40,5 Mio. Euro.¹⁰⁹ Zu den Rahmenbedingungen

¹⁰⁷ Das Förderprogramm ließ in den ersten zwei Jahren allein ostdeutsche Antragsteller zu und öffnete erst im letzten Jahr die Förderung auch für Anträge aus den alten Bundesländern.

¹⁰⁸ Im Unterschied zu den anderen Programmen wurde „Zusammenhalt durch Teilhabe“ von den Nachfolgerregierungen übernommen und wird so bis heute weitergeführt. In der aktuellen Programmphase zwischen 2017 und 2019 stehen 92 Projekte (18 Modellprojekte und 75 Förderungen zur Stärkung demokratischer Praxis in Vereinen und Verbänden) mit einer Laufzeit von drei Jahren in der Förderung (vgl. Steckbrief auf der Homepage des Programms: <http://www.zusammenhalt-durch-teilhabe.de/ueberuns/141916/ueberuns>).

¹⁰⁹ Kürzlich beschloss die Bundesregierung eine Verdoppelung des Etats für 2017 von den bisherigen 50 auf 100 Mio. €.

gehört, wie schon bei den Programmen zuvor, eine Evaluation und wissenschaftliche Begleitung (obgleich hier nur in Teilbereichen).

Wie bereits zuvor fördert das Programm lokale Aktionspläne, die nun aber zu „Partnerschaften für Demokratie“ weiterentwickelt werden, was sich vor allem in der Verankerung in lokalen Strukturen niederschlägt. Weiterhin steht die Förderung der bereits implementierten bundesweiten Beratungsnetzwerke durch die Zusammenführung von Opfer-, Ausstiegs- und mobiler Beratung zu landesweiten Demokratiezentren im Mittelpunkt des Programms und vereint damit die bisherige Einzelförderung. Auch Modellprojekte finden hier wieder Platz. Inhaltlich sollten sich diese nun aber der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit, der Demokratiestärkung im ländlichen Raum und der Radikalisierungsprävention widmen.¹¹⁰ Hinzu gekommen ist der Programmbereich, der die Strukturen deutschlandweit tätiger Träger zu einer bundesweiten Infrastruktur entwickeln soll. Abgesehen von den Modellprojekten liegt damit ein Schwerpunkt auf der Schaffung nachhaltiger Strukturen, um langfristige und nachhaltige Arbeit absichern zu können.

¹¹⁰ Gefördert werden insgesamt 90 Modellprojekte mit jeweils bis zu 130.000€ jährlich.

3 Theoretisch-methodologische Annäherungen

Für eine Analyse des vorgestellten Forschungsgegenstandes braucht es eine theoretisch-methodologische Grundlage. Der folgende Abschnitt diskutiert die verschiedenen Bezugspunkte eines reichhaltigen Angebots aus theoretischen Perspektiven, Hypothesen und methodologischen Weichenstellungen, die für die Bearbeitung der Fragestellung zur Auswahl stehen, und diskutiert deren Passfähigkeit für die vorliegende Arbeit.

Angesichts des Forschungsgegenstandes bietet die *Policy-Forschung* mit ihrem Fokus auf den vielschichtigen Prozess der Politikentstehung einen passenden Zugang. Innerhalb dieses Teilgebiets politikwissenschaftlicher Forschung kommen eine Vielzahl theoretischer Zugänge zur Anwendung, sodass es einer notwendigen Eingrenzung und Auswahl bedarf. Fruchtbar für die hiesige Analyse stellt sich der Fokus der Governance-Konzeption dar, der Wandlungerscheinungen in Politikformulierungsprozessen durch zunehmende Interdependenzbewältigungen analytisch fasst. Weiterhin sind Annahmen und theoretisch geschärfte Analyseschritte des „akteurzentrierten Institutionalismus“, der nichtstaatliche Akteure in den Fokus nimmt, ein geeigneter Bezugspunkt. Beide Anleihen werden im nachfolgenden Kapitel besprochen, typische Fragestellungen, Hypothesen und Untersuchungsdesigns vorgestellt und in ihrer Übertragung auf den Forschungsgegenstand operationalisiert. Zuvor bietet das folgende Unterkapitel eine Einführung in die Grundlagen der Politikfeldforschung und die hier dominierende Heuristik des Policy-Cycle.

3.1 Grundlagen der Politikfeldanalyse

Im Fokus von Politikfeldanalysen stehen, so wie es der Begriff *Policy analysis* schon andeutet, materielle Politiken oder Politikfelder.¹¹¹ Formale und institutionelle Bedingungen politischer Ordnung (*polity*) sowie Konflikt- und Konsensprozesse (*politics*) rücken dagegen in den Hintergrund. Dementsprechend beschäftigen sich politikfeldanalytischen Fragestellungen (im Gegensatz zu klassischen politikwissenschaftlichen Fragestellungen) nicht mit der „richtigen“ Ordnung oder der „besten“ Durchsetzung politischer Interessen wie es Analysen der *polity* und *politics*-Dimension des Politikbegriffs

¹¹¹ Beide Begriffe – Politikfeldanalyse und policy-Analyse – werden hier als Synonyme verstanden und verwendet. So handhabt es auch der fachwissenschaftliche Diskurs, wenngleich in der deutschsprachigen Politikwissenschaft in den letzten Jahren *Politikfeldforschung* gebräuchlicher geworden ist.

nahelegen würden. Vielmehr fragt die policy-Analyse nach der Lösung politischer Probleme und der Aufgabenerfüllung politischer Akteure und damit nach der Gestaltung des politischen Prozesses (vgl. Schubert und Bandelow 2014, S. 7).

Ihre theoretische Verankerung bezieht die Policy-Forschung aus dem problemzentrierten, nach den Folgen menschlichen Handelns fragenden philosophischen Pragmatismus sowie Argumenten des Pluralismus, aus denen die Policy-Forschung in der Summe eine Bottom-up-Perspektive ableitet (vgl. Blum und Schubert 2009, S. 16ff.). Beide Ursprünge sind der europäischen Wissenschaftstradition weniger geläufig, verdeutlichen aber die Wurzeln der Policy-Forschung in der politikwissenschaftlichen Forschung der USA. Dort entwickelte sich die Policy-Forschung ab den 1960er Jahren aus einer empirisch-analytischen Forschungstradition und einer beratenden Politikwissenschaft heraus. Die deutschsprachige Politikwissenschaft nahm diese Entwicklung ab den 1970er Jahren wahr. Hier galt sie allerdings vielerorts als zu wenig normativ bzw. zu wenig herrschaftskritisch, sodass von einer etablierten internationalen Policy-Forschung erst ab den 1980er Jahren gesprochen werden kann.¹¹²

Für den deutschsprachigen Bereich gelten Fritz Scharpf und Renate Mayntz als Pioniere der Policy-Forschung. Sie übernahmen erstmals die typischen Logiken der Policy-Analyse und entwickelten darauf aufbauend einen eigenen analytischen Rahmen, den sie bei Analysen (west)deutscher Politikfelder einsetzten. Neben ihnen haben auch die Arbeiten von Manfred G. Schmidt, Volker Schneider oder Franz Urban Pappi wesentlich zur Entwicklung der Policy-Forschung im deutschsprachigen Bereich beigetragen und durch je eigene theoretische und methodische Anbindungen ausdifferenziert. Als Rahmen der hiesigen Analysen bieten sich zugleich nicht alle genannten Referenzen an, da sich insbesondere die letztgenannten Autoren auf Forschungsdesign zur Analyse großer Fallzahlen konzentrieren, während für die vorliegende Analyse eine mittlere Fallzahl zur Verfügung steht und das analytische Vorgehen eine dementsprechende Abstimmung bedarf.¹¹³

¹¹² Über die Entwicklungslinien der Policy-Analysen in den USA und Deutschland informiert Blum und Schubert (2009, S. 22f).

¹¹³ Manfred G. Schmidt vertritt einen quantitativen Ansatz, mit dem er vor allem Sozial- und Wohlfahrtspolitiken verschiedener Länder analysiert (siehe etwa Schmidt 1982). Frank Schneider und Franz Urban Pappi setzen Policy-Analysen durch Netzwerkanalysen um, die gleichfalls quantitativ orientiert sind (z.B. Schneider 2009, Pappi 1993). Überwiegend qualitativ arbeitet beispielsweise Klaus Schubert (siehe Schubert, Hegelich und Bazant 2009).

Insgesamt entstand damit auch in der deutschsprachigen Politikwissenschaft eine eigenständige Policy-Forschung, die Analysen für zahlreiche Politikbereiche bereithält. Wie in der Einleitung zur hiesigen Arbeit schon erwähnt, zählt die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus allerdings nicht zu den bereits breit erforschten Politikfeldern. In der Tat gilt es erst zu zeigen, dass das Thema überhaupt ein Politikfeld darstellen kann.

Nach Schmidt richtet sich das Erkenntnisinteresse der überwiegenden Vergleiche mit geringer Fallzahl „auf die Beschreibung und Erklärung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Inhalte politischer Entscheidungsprozesse“ (Schmidt 1997, S. 207f). Unter diesen Prämissen lässt sich das Erkenntnisinteresse der vergleichenden Politikfeldanalyse grob in zwei Richtungen teilen: *anwendungsorientierte Analysen* erklären Problemlösungsprozesse für die Politikberatung, während *grundlagenorientierte Analysen* mit einem kritischen Blick auf die formierenden Normen und Werte blicken und schwerpunktmäßig die soziale Konstruktion der Politikformulierung analysieren.

In jüngster Zeit hat sich die Policy-Forschung zudem verstärkt Fragen der Regelung und Steuerung von Gesellschaften zugewandt. Hier sind insbesondere Perspektiven der Governance-Forschung eingegangen, die daher auch in der folgenden Analyse Beachtung finden. Bevor aber diese neueren Tendenzen diskutiert werden können, gilt es die verbindenden Elemente der Policy-Forschung hervorzuheben. Nach Dye fragt die Politikfeldanalyse danach, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken (1972, S. 1). Ausgehend von diesen Fragen stehen konkrete politische Ergebnisse, ihr Zustandekommen und die Rolle der Beteiligten sowie deren Wirkung und Outcomes im Fokus. Aber auch die Umstände und das Umfeld einer politischen Entscheidung müssen bedacht werden, um das Handeln politischer Akteure zu erklären. Policy-Analysen können mit ihren Einsichten durchaus praxisrelevant wissenschaftliche Erkenntnisse sichern, die aber zugleich theoriegenerierend oder theorietestend wissenschaftlichen Mehrwert produzieren.

Die Analyse eines Politikfeldes erfolgt nach Creswell (1998) als Einzelfalluntersuchung oder indem mehrere Fälle miteinander verglichen werden. Wie schon gesehen, befindet sich in dieser Kategorie die übergroße Mehrzahl der Policy-Analysen. Hierbei unterscheiden sich weiterhin Vergleiche mehrerer Fälle *unterschiedlicher* Politikfelder

vom Vergleich mehrerer Fälle innerhalb *eines* Politikfeldes. Um eine solche sogenannte *within-site study* handelt es sich bei der vorliegenden Konzipierung.

Die Policy-Forschung interpretiert Politik als „Policy-Making“, nach Scharpf „als den Prozess also, in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“ (Scharpf 1973, S. 15). Als Grundlage bezieht sich die Policy-Forschung auf die Vorstellung eines *Politikzyklus*, also eines idealtypischen Entwurfs vom Verlauf und der Entwicklung eines politischen Prozesses, zumeist in Form eines Gesetzes. Konstituiert hat sich eine solche Vorstellung bereits 1956 mit der Arbeit von Harold Lasswell, der ein Sieben-Phasen-Modell vorschlug.¹¹⁴ Trotz einiger auch recht grundlegender Kritikpunkte wurde das Modell äußerst populär und beeinflusste die gesamte Policy-Orientierung der US-amerikanischen Politikwissenschaft. Bis heute gilt das Lasswell'sche Modell als Ausgangspunkt für alle anderen Phasenmodelle. Eine wichtige Erweiterung erfuhr es durch die Inkorporation des Systemmodells von David Easton (1965), die Thomas Dye (1972) zuzuschreiben ist. Easton verortet den politischen Prozess im Mittelpunkt von vier Bezugsgrößen: der Umwelt, dem politischen System selbst, Inputs und Outputs. Der eigentliche Politikformulierungsprozess bleibt bei Easton weitgehend unbedacht, das politische System selbst wurde daher auch häufig als *black box* bezeichnet. Thomas Dye schlussfolgerte aber aus dem Modell, dass sich die bisherige Politikfeldforschung zu stark auf die Politikformulierung innerhalb des politischen Systems konzentrierte, dabei aber Inputs aus der Umwelt in das politische System nicht ausreichend Beachtung schenkte, um politische Entscheidungen zu analysieren (vgl. Schneider und Janning 2006, S. 22). In den folgenden Jahrzehnten wurden dementsprechend zahlreiche Weiterentwicklungen vorgelegt; häufig zitiert sind darunter die Arbeiten von May und Wildavsky sowie in der deutschsprachigen Forschungsliteratur von Prittwitz (vgl. May und Wildavsky 1978; von Prittwitz 2007, Scharpf 2000). Trotz der zahlreichen Überarbeitungsvorschläge und breiten theoretisch sowie empirisch basierten Debatten ist der Policy-Cycle so bis heute eine wirkmächtige Grundlage der Policy-Analyse. Gerade die Integration des ursprünglichen Lasswell'sche Modells mit verschiedenen Weiterentwicklungsvorschlägen nach Jann (1981) ist ein auch gegenwärtig häufig gewählter Ausgangspunkt für Policy-Analysen. Nachfolgend

¹¹⁴ Lasswell identifizierte folgende Phasen: intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination und appraisal (vgl. Lasswell 1956 und Howlett und Ramesh 1995).

werden daher die einzelnen Phasen des *Cycles* in ihren Aufgaben und Inhalten beschrieben, sowie auf die einzelnen Phasen gerichtete theoretische Weiterentwicklungen und empirische Befunde einführend beschrieben.

In der ersten Phase des idealtypischen Politikzyklus findet eine *Problemwahrnehmung* statt. Soziale Phänomene bzw. Probleme gewinnen an politischer Relevanz, indem sie vom politischen System als zu bearbeitende *issues* identifiziert und festgelegt werden. Dabei handelt es sich um einen sozial konstruierten Prozess (Howlett und Ramesh 2003, S. 121), der also nicht allein durch einen objektiv existenten Problemdruck bestimmt ist, sondern von der wahrgenommenen Relevanz eines Themas abhängt. Entscheidende Akteure für die Problemwahrnehmung sind dabei zumeist Betroffene oder Interessengruppen, die ein Thema und die damit verbundene Problematik wahrnehmbar artikulieren. Beispielsweise können öffentlichkeitswirksame Kampagnen die Problemwahrnehmung eines *issues* unterstützen. Dieser Vorgang des *issue raising* (Blum und Schubert 2009, S. 106) kann anhand unterschiedlicher Strategien erfolgen, deren Wirksamkeit abhängig ist von zahlreichen Kontextfaktoren. Zumeist ist die Phase der Problemwahrnehmung damit aber (zumindest in demokratischen Staaten) durch Öffentlichkeit charakterisiert. Dies kann bedeuten, dass ein Thema eine massenmediale Öffentlichkeit erreicht, ist aber auch erfüllt, wenn die Diskussion in fachspezifischen Teil- oder Expertenöffentlichkeiten stattfindet (vgl. Jan und Wegrich 2009, S. 87). Wer bzw. welche Akteure in dieser Phase der Politikentwicklung involviert sind, ist in der Theorieentwicklung der Policy-Forschung durchaus diskutiert worden. So stellte Almond in einem Modell Mitte der 1970er Jahre die Annahme an, dass für die verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus jeweils unterschiedliche Akteure dominierend eingebunden sind. Die erste Phase eines Policy-Zyklus verstand Almond als eine Sequenz von Interessenartikulation, für die vor allem Verbände im Vordergrund stehen, und Interessenaggregation, in der dann vordergründig Parteien zuständig sind (vgl. Schneider und Janning 2006, S. 66f, Almond, Powell und Mundt 1993). Das Modell spiegelt den Diskussionsstand der Policy-Analyse in den 1960er und 1970er Jahre in den USA wieder. Im deutschsprachigen Raum entwickelte Renate Mayntz dieses Modell mit dem Impetus weiter (1977, S. 55), dass externe Akteure nicht allein während der Problemartikulation Einfluss nehmen, sondern auch in den darauffolgenden Schritten involviert sind (bzw. sein können).

Damit ist die erste Phase des Politikzyklus abgeschlossen, wenn ein steuernder Eingriff öffentlich eingefordert und vom politischen System als handlungsrelevant bewertet wird. Sodass beginnt mit dem *Agenda-Setting* die zweite Phase des Politikzyklus. Dabei sollten jedoch zwei mögliche Agenden unterschieden werden: Die öffentliche Agenda findet in Massenmedien und einer Fachöffentlichkeit statt, während die formale politische Agenda, mit den Themen, die in den politischen Institutionen behandelt werden, durchaus von der Themensetzung einer öffentlichen Agenda abweichen kann. Mitunter wird die formale politische Agenda noch einmal von einer informalen unterschieden. Damit sollen Diskurse kenntlich gemacht werden, bei denen Politiker zwar öffentlich ein *issue* besprechen, dies aber noch unabhängig von der formalen politischen Agenda tun. Die formale politische Agenda ist vielmehr durch die im politischen System verankerten Vorgabe, etwa zur Entstehung eines Gesetzes, bestimmt. Der Sprung eines Themas von einer Problemwahrnehmung auf die Agenda ist ein selektiver und mehrstufiger Prozess, bei dem bereits wichtige Weichenstellungen in Hinblick auf Prioritätensetzung und Strukturierung des Policy-Problems sowie mögliche Handlungsstrategien getroffen werden. Klassischerweise wird das Agenda-Setting deshalb als Filter diskutiert und in der Forschung auch analysiert, welche Probleme *nicht* Eingang in die Problemverarbeitung finden. Als zentrale Forschungsfrage formulieren Howlett und Ramesh daher: „Why do some issues appear on the governmental agenda for action and not others?“ (Howlett und Ramesh 2003, S. 120, zitiert nach Blum und Schubert 2009, S. 108). Welche Prozesse während der Selektion von Bedeutung sind, diskutiert Kingdon in Anlehnung an das Garbage-Can-Modell. Er stellt dabei heraus, dass es sich nicht um eine klare rationale Auswahl handelt, sondern um Durchsetzungschancen eines Problems, die von einem Variablenkomplex abhängig sind. Dazu gehören etwa die vorhandenen Lösungen, die Handlungskapazitäten der Akteure, politische Stimmungen und Interessenkonstellationen zwischen und unter den Akteuren (vgl. Kingdon 1984). Bei diesen sehr situativ wirkenden Variablen ist es möglich, dass Themen verworfen werden, aber zu einem anderen Zeitpunkt wieder Eingang in die politische Agenda finden. Wahrnehmungsjunktoren einzelner *issues* spielen daher in

der Policy-Forschung auch eine Rolle und wurden etwa im Bereich der Umwelt- oder Verbraucherschutzpolitik beobachtet.¹¹⁵

Anders als in der Problemwahrnehmung ist diese Phase nicht immer öffentlich einsehbar, sie findet etwa in Expertenzirkeln, der Ministerialbürokratie oder unter Interessengruppen statt. Zugleich können Themenkonjunkturen aber auch plötzlich und sehr öffentlich eintreten, ohne dass sie von den Planungs- und Steuerungsmechanismen des politisch-administrativen Systems vorgesehen sind. Die Reaktorkatastrophe in Tschernobyl 1986 genauso wie Fukushima 2011 sind Beispiele solcher unvorhergesehenen Ereignisse, die die Öffentlichkeit fesselten und zu signifikanten Politikentscheidungen in der Umweltpolitik führten. Wie das Beispiel zeigt, können unvorhergesehene äußere Anlässe, sogenannte *focussing events*, Themen setzen. Aus struktureller Sicht öffnen sich damit Möglichkeitsfenster oder, nach King *policy windows*, innerhalb derer ein Thema besondere Aufmerksamkeit gewinnt (Kingdon 1984, S. 173f.). Eine weitere Möglichkeit in der Logik von Themenkonjunkturen liegt dazu bei zyklisch wiederkehrenden Themen. Anthony Downs bezeichnet diese Reformkonjunkturen politischer Probleme als *issue attention cycle* (Downs 1972). Er argumentiert dabei in Bezug auf nationale Schlüsselthemen, die, wie er sagt, nicht dauerhaft im Fokus der Aufmerksamkeit stehen, aber doch mit zyklischer Regelmäßigkeit wiederkehren. Für diese Zyklen gibt es verschiedene Motoren, sie können etwa von der wirtschaftlichen Entwicklung eines Staates getrieben sein oder durch regelmäßig berichtete Statistiken ausgelöst werden.

Howlett und Ramesh unterscheiden, basierend auf den Arbeiten von Cobb, Ross und Ross (1976), vier mögliche Typen des Agenda-Settings, die Tabelle 3 zeigt. Sie stellen dabei die Rolle der öffentlichen Unterstützung und der initiierenden Organisation als maßgebliche Variablen heraus, durch deren Kombination vier Typen des Agenda-Settings entstehen.

¹¹⁵ Die Frage wie Themen zu einem bestimmten Zeitpunkt auf der politischen Agenda gelangen, bzw. dort platziert werden, stellen *Agenda-Building-Ansätze* in den Mittelpunkt ihrer Analysen (vgl. Cobb und Elder 1972).

Tabelle 3: Typen des Agenda-Settings

(Quelle: Howlett und Ramesh 2003, S. 116 nach Blum und Schubert 2009, S. 109)

Initiative	Öffentliche Unterstützung	
	Hoch	Gering
Gesellschaftliche Akteure	Außeninitiierung	Inneninitiierung
Staatliche Akteure	Konsolidierung	Mobilisierung

Die Typologie ordnet Fälle, bei denen gesellschaftliche Akteure ein Problem an das politisch-administrative System herantragen und dabei ein hohes Maß an gesellschaftlicher Unterstützung auf ihre Initiative vereinen können, als Form der Außeninitiierung ein. Diese entspricht der Inputforderung im Easton'schen Systemmodell. Zugleich ist empirisch aber auch häufig zu beobachten, dass das politisch-administrative System eigenständig aktiv wird und Themen aufnimmt, die ohnehin eine hohe öffentliche Unterstützung erhalten. Dieser Typus bildet nach Schneider und Janning die einfachste Form einer „Problemkarriere“ (Schneider und Janning 2006, S. 54) und wird von Howlett und Ramesh als Konsolidierung kategorisiert. Vergleichsweise schwieriger verläuft eine Problemkarriere, wenn sich das politisch-administrative System einem Thema zuwendet, das (noch) keine hohe öffentliche Aufmerksamkeit genießt und für das keine Handlungsnotwendigkeit signalisiert wird. In solchen Fällen greift das politisch-administrative System zu verschiedenen Strategien, um die nötige Überzeugungsarbeit zu leisten und die öffentliche Legitimierung herzustellen. Aufgrund dieser Logik kennzeichnen Howlett und Ramesh diesen Typus als „Mobilisierung“. Und schließlich führen sie als letzten Typus in ihrer Systematik eine Form, in der gesellschaftliche Akteure Themen ohne hohe politische Aufmerksamkeit im Gesetzgebungsprozess (von „innen“) initiieren. Obwohl dieser Typus recht selten ist, stellt er nicht nur eine theoretische Möglichkeit dar, sondern ist etwa im Agrarbereich durchaus zu beobachten und bedarf einer wirksamen Interessenvertretung (Jann und Wegrich 2009, S. 87). Daneben schlagen Schneider und Janning (2006, S. 56) eine Reihe von Merkmalen vor, die es einem Thema erleichtern können, auf die politische Agenda zu gelangen. Sie beziehen sich also weniger auf die Umstände und institutionellen Bedingungen, sondern auf thematische Eigenheiten, die sie in sechs Gegensatzpaaren zusammenfassen: Eindeutigkeit vs. Mehrdeutigkeit, starke vs. marginale gesellschaftliche Betroffenheit, Dringlichkeit vs. Verschiebbarkeit, Einfachheit vs. Komplexität, Routineangelegenheit vs. Novum und große vs. geringe symbolische Bedeutung.

Sowohl die Systematik von Howlett und Ramesh als auch die von Schneider und Janning benannten Variablen werden bei der Analyse von *policies* häufig verwendet und gehören zum Standardwerkzeug der *Policy*-Forschung, sodass sie auch einen Bezugspunkt der vorliegenden Analyse bilden.

Ist ein Issue auf der politisch-administrativen Ebene angelangt und stimmen die agierenden Akteure darin überein, dass Lösungsbedarf besteht, folgt die entscheidende Phase der *Politikformulierung und Entscheidung*. Während dieses Prozesses definieren verschiedene an der Aushandlung beteiligte Akteure ihre politischen Ziele und speisen alternative Handlungsmöglichkeiten in die Politikformulierung ein. Am Ende des Prozesses steht eine verbindliche Festlegung, sodass die Policy-Analyse danach fragt, wie die politischen Programme und Entscheidungen zustande kommen.

Die empirischen und theoretischen Forschungen speziell für diesen Abschnitt haben in den letzten Jahrzehnten einige zentrale Ergebnisse hervorgebracht: Sie betonen etwa die Bedeutung der Ministerialbürokratie, die unter anderem in Zusammenarbeit mit Interessengruppen im Vorfeld eines formalen Entscheidungsverfahrens und im Rahmen von oft informellen Austausch- und Verhandlungsprozessen bereits Einigungen über bestimmte Policies erzielen. (vgl. Jann und Wegrich 2009, S. 90). Zugleich zeigen Studien, dass sich Entscheidungsprozesse als Verhandlungsprozesse darstellen lassen, in denen die Entscheidung für eine Lösung nicht allein auf einer rationalen Abwegung beruht, sondern von Interessenskonstellationen und Einflussverteilungen (mit)bestimmt werden. Und weiterhin weisen Policy-Forscher darauf hin, dass Akteurkonstellationen zwischen einzelnen Politikfeldern, Regierungssystemen und politischen Kulturen variieren. Dementsprechend haben vor allem politikfeldspezifische Eigenheiten zu Spezialisierungen in den entsprechenden Forschungen geführt (vgl. Jann und Wegrich 2009). Da, wie oben gezeigt, für das Feld der Auseinandersetzung und Entgegnung mit Rechts-Extremismus bisher keine Policy-Analyse vorliegt, ist es von besonderem Interesse dieser Arbeit, die Akteurkonstellation des Feldes erstmalig freizulegen.

Darüber hinaus stehen eine Reihe von theorieorientierten Analysen zur Politikformulierung zur Verfügung, die sich insbesondere mit der Erklärung spezifischer Aushandlungsoutputs beschäftigen und damit die Verhandlungsprozesse in den Blick nehmen (vgl. Jann und Wegrich 2009, S. 94, Blum und Schubert 2009, S. 116). Nach-

folgend sind einige theorieorientierte Ansätze für die Charakterisierung der Politikformulierung aufgeführt, die auch für die hiesige Analyse der Landesprogramme später herangezogen werden können.

Die Charakterisierung unterschiedlicher Settings hat eine begriffliche und auch theoretische Unterscheidung hervorgebracht. Sowohl Policy-Netzwerke als auch Issue-Networks beschreiben den Rahmen der Verhandlungen; sie unterscheiden sich dabei jedoch in ihrer Beschaffenheit und zeichnen damit auch die Ergebnisse ihrer Aushandlungen vor. Kriterium für diese Unterscheidung ist ihre Abgeschlossenheit und Größe: Während Policy-Netzwerke klare Außengrenzen aufweisen, einen kleinen Teilnehmerkreis versammeln und durch häufig gleichgerichtete Interessenlagen gekennzeichnet sind, sind Issue-Netzwerke vergleichsweise offen und mit einer Vielzahl auch in den Interessenlagen unterschiedlich gelagerten Organisationen verbunden, die allein durch ihren Bezugspunkt zu einem konkreten Issue eine Gemeinsamkeit aufweisen. Die Netzwerke widmen sich der Aushandlung zwischen verschiedenen Handlungsalternativen. Die Durchsetzbarkeit einer Handlungsoption im Entscheidungsprozess hängt dabei von einigen Kriterien ab: Einerseits regulieren materielle Rahmenbedingungen die Abwägung, daneben schlagen aber auch Variablen zu Buche, die die Durchsetzbarkeit der einzelnen Akteure bestimmen. Auch die Beteiligung wissenschaftlicher Expertise wird in der bisherigen Forschung als Aspekt der Politikformulierung hervorgehoben. Eine übliche Unterscheidung grenzt technokratische Modelle, in denen Politik einseitig von Experten abhängt, von dezisionistischen Modelle ab, bei denen Politik souverän entscheidet. Zugleich wird neben dieser binären Unterscheidung normativ ein „gemeinsames, pragmatisches Diskursmodell“ gefordert (Habermas 1968 nach Jann und Wegrich 2014, S. 113).

Einen ähnlich gelagerten theoretischen Ansatz innerhalb der Politikformulierung haben Howlett und Ramesh (2003) auf Basis vorliegender Forschungsergebnisse vornehmlich aus Einzelfallstudien entwickelt. Dabei arbeiten sie verschiedene Stile der Politikformulierung heraus, die sie idealtypisch in einem Modell (vgl. Tabelle 4) mit vier Typen zusammenfassen, um darin die Wirkungszusammenhänge zu skizzieren. Demnach ist die Fähigkeit, neue Ideen in einem Politikfeld einzubringen, abhängig von der Offenheit des politisch-administrativen Systems. Daraus lassen sich eine Reihe von Hypothesen für die Phase der Politikformulierung ableiten, die Aussagen über das Maß des Politikwandels enthalten.

Tabelle 4: Stile der Politikformulierung nach Howlett und Ramesh (2003, S. 158)

		Eintritt neuer Akteure	
		Ja	Nein
Eintritt neuer Ideen	Ja	Policy-Erneuerung (offene Subsysteme)	Programm-Reform (auseinandersetzungreiche Subsysteme)
	Nein	Policy-Experimentieren (widerstandsfähige Subsysteme)	Instrumenten-Basterei (geschlossene Subsysteme)

Die so von Howlett und Ramesh vorgeschlagenen Zusammenhänge überprüft die hiesige Analyse für die Politikformulierung der Landesprogramme.

Am Ende der Politikformulierung sind die Aushandlungen über alternative Handlungsvorschläge abgeschlossen; es liegt nun ein Lösungsvorschlag vor, über den das politisch-administrative System entscheiden muss. In dieser Phase der *Entscheidungsfindung* reduziert sich die Anzahl der beteiligten Akteure zumeist erheblich (vgl. Howlett, Ramesh und Perl 2009, S. 140). Lobbyisten können zwar noch aktiv sein und informell Kontakt zum politisch-administrativen System suchen, in der Regel ist ihr Zugang nun aber deutlich reglementiert und im Grunde sind es die politischen Entscheidungsträger, die für diesen Schritt im Fokus stehen. Dennoch kann es auch an dieser Stelle noch zu einer Nicht-Entscheidung kommen oder eine Entscheidung getroffen werden, die den Status Quo nicht verändert. Daher unterscheiden Policy-Analysen zwischen Entscheidungen und Nicht-Entscheidungen sowie positive und negative Entscheidungen (Blum und Schubert 2009, S. 95). empirisch wurden, etwa im Rahmen der supranationalen Einbindung Deutschlands in die Europäische Union, ein Agenda-Setting und die Politikformulierungsphase auf EU-Ebene durchgeführt, aber die Politikentscheidung auf Ebene des Nationalstaates blieb aus. Mit solcherlei Konstellationen ist in den vorliegenden Fällen nicht zu rechnen, was durchaus als Spezifikum hervorgehoben werden kann, aber auch dazu führt, dass die theoretischen Argumente und Begründungen für eine Nicht-Entscheidung außen vor bleiben können.

Der nächste Schritt im Policy-Cycle besteht nun darin, festzulegen in welcher Form das politisch-administrative System die erarbeitete Lösung des issues implementieren will. Es stellt sich die Frage, ob eine Gesetzgebung notwendig ist oder etwa eine Verordnung die Entscheidung umsetzen kann. Von dieser Entscheidung ist auch die Frage abhängig, welche Institutionen als durchsetzungsfähige Instanzen einbezogen werden.

In ähnlicher Logik wie beim Garbage-Can-Modell gehen Kingdon und Zahariadis davon aus, dass eine Reihe von Variablen in einem Möglichkeitsfenster zusammenkommen müssen, um eine Politikformulierung hier zur Entscheidung zu bringen. Dieser Multiple-Streams-Ansatz ist gerade in der US-amerikanischen Politikwissenschaft weitverbreitet und wirkungsmächtig in der Erklärung, weshalb es in der Entscheidungsphase zur Auswahl einer bestimmten Lösung kommt. In der vorliegenden Arbeit finden die Prämissen des Multiple-Streams-Ansatzes vor allem in der Phase des Agenda-Settings Anwendung. Hier tragen sie zum Verständnis der daran anschließenden Dynamiken bei, ohne diese gesondert in der Phase der Entscheidungsfindung noch einmal aufzurufen. In diesem Sinne wird der Multiple-Streams-Ansatz eher als Heuristik verstanden (vgl. Blum und Schubert 2009, S. 125).

Am Ende der Politikformulierung steht schließlich das *Policy-Output*, also konkrete Maßnahmen des politisch-administrativen Systems, für die sich die verantwortlichen Akteure entschieden haben. Die gewählten Steuerungsinstrumente müssen dazu schrittweise *implementiert* werden. Während der praktischen Umsetzung und Durchführung stellt ein Handlungsprogramm die Zielvorgabe des Policy-Outputs dar, dass in einzelne Schritte konkretisiert und umgesetzt werden muss. Mitunter entstehen in der Implementierung durchaus auch Veränderungen der Programmintention und nicht-intendierte Abweichungen von der Politikentscheidung. Eindrücklich zeigt dies die 1973 von Pressmann und Wildavsky veröffentlichte Studie unter dem Titel „How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, Or Why it’s amazing that Federal Programs work at all ...“. Das Buch betrat zur damaligen Zeit politikwissenschaftliches Neuland, weil bis dato die Implementierung nicht als Phase des Policy-Cycles diskutiert wurde. Erst als offenkundig Umsetzungsprobleme auftraten, wandte sich die Policy-Forschung dieser Sequenz zu. Seitdem wird auch die Implementation einer zentralen Phase des Policy-Cycles diskutiert und erforscht, in der das Zusammenspiel verschiedener Akteure in einem Policy-Subsystem im Fokus steht.

Seit den 1990er Jahren hat sich der Forschungsschwerpunkt stärker auf Implementationsinstrumente fokussiert. Diesen Instrumenten werden seitdem eine entscheidende Rolle für die zielgenaue Implementation, aber auch zur Identifizierung von Implementationshemmnissen zugerechnet. Hierfür unterscheidet man die (möglicherweise) zum Einsatz kommenden Instrumente: regulative Instrumente wie Ge- und Verbote,

finanzielle Instrumente, die positive oder negative Anreize setzen und Leistungsprogramme kennzeichnen, sowie Informationsinstrumente. Je nach anzuwendenden Instrumenten stellen sich spezifische Herausforderungen für die Implementation, die an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt, aber in der Analyse wieder aufgerufen werden.

Insgesamt haben die Analysen dieser Phase des Policy-Cycles wesentlichen Anteil an einem Perspektivwechsel innerhalb der Policy-Forschung. Die Durchführungsphase unterstreicht, dass eine Fokussierung auf das politisch-administrative System und Top-down-Prozesse verkürzt ist, vielmehr aber Politiknetzwerke und Verhandlungssysteme eine entscheidende Rolle bei der Ausführung eines Handlungsprogramms spielen. Damit verhalf die Forschung zur Implementationsphase der gesamten Analyse von Policy-Prozessen zu einer stärkeren Berücksichtigung von Bottom-up-Prozessen.

Weiterhin stellen Analysen der Implementation zwei wesentliche Logiken heraus, die die Akteurkonstellation in dieser Phase charakterisieren. Einerseits kann die Implementation eines politischen Programms durch und für staatliche Akteure erfolgen und wird dann als „innerstaatliche Implementation“ bezeichnet. Adressat und Vollzugsträger dieser Programme sind Teile des Regierungsbereichs. Dort dominieren zwar hierarchische Strukturen, sodass die Implementation der Programme strukturiert ist, aber auch nicht vollkommen determiniert wird (vgl. Mayntz 1982, S. 85). Eine grundlegend andere Implementationslogik eröffnet sich, wenn nichtstaatliche Akteure als Vollzugsträger und/oder Adressaten des Programms involviert sind und die Durchsetzung des Programms nicht mehr durch hierarchische Strukturen gesichert ist, sondern horizontale Beziehungen zwischen den Akteuren dominieren (vgl. Schneider und Janning 2006, S. 60). Hieraus ergeben sich vollkommen andere Logiken der Interaktion; die Umsetzung eines politischen Programms ist ohne freiwillige Kooperationsbereitschaft der Adressaten nicht realisierbar.

Howlett und Ramesh konzentrieren sich auf die Frage, warum bestimmte Instrumente von politischen Akteuren ausgewählt werden, und beziehen sich damit auf die Instrumente politischer Steuerung. Sie stellen zwei Faktoren in den Vordergrund: die Eigenheiten des politischen Programms bzw. Ziels und die für den Staat bestehenden Hemmnisse. Daraus ergeben sich vier mögliche idealtypische Implementationsstile, die eine Schnittmenge zu den bereits vorgestellten Instrumenten aufweisen und ihre Entstehung in einen kausalen Zusammenhang stellen. Die Untersuchung der Landesprogramme soll daher die angewendeten Instrumente herausstellen, aber auch die Frage

stellen, wie diese Instrumente zustande kommen und dafür die von Howlett und Ramesh angeführten Variablen untersuchen.

Tabelle 5: Implementationsstile nach Howlett und Ramesh (2003, S. 204)

		Eigenheiten des politischen Ziels	
		Breit	Eng
Stärke der Hemmnisse des Staates	Niedrig	institutionalisierter Voluntarismus/Zivilgesellschaft	maßgeblicher Legalismus/Regulation
	Hoch	gezielte Subventionierung	gezielte Bereitstellung

Als letzte Phase schließt sich ein Lernprozess an, der auf den empirischen Erfahrungen mit dem implementierten Gesetz bzw. der implementierten Policy basiert und den Policy-Cycle (vorläufig) beendet. Peter Hall definiert diese Phase als eine Verhaltensänderung, basierend auf neuen Informationen; zunehmend fällt die Verhaltensänderung aber auch überein mit einem Wandel in politischen Zielen, Wahrnehmungen oder Deutungen des Policy-Felds (vgl. Blum und Schubert 2009, S. 152, Baumgartner und Jones 1993).

Auch für diese Sequenz liegen in der Policy-Forschung theoretische Annahmen vor, die Hypothesen darüber aufstellen, welche Auswirkungen bestimmte Formen der Evaluation haben können. Diese theoretischen Modelle basieren auf der Annahme, dass bei der Umsetzung von Programmen intendierte und nicht-intendierte Wirkungen der Handlungsprogramme eintreten.

In der Evaluationsphase findet dementsprechend eine politische Bewertung statt, die interner oder externer Natur sein kann und damit nach der Frage differenziert wird, ob eine Eigenbewertung möglich ist oder außenstehende Gutachter herangezogen werden. Überdies müssen externe Evaluationen danach unterschieden werden, ob es sich bei ihnen auch um politische Evaluationen handelt, die durch die Verwaltung oder andere Akteure der politischen Arena angefertigt werden, oder um wissenschaftliche (bzw. systematische) Evaluationen handelt. Davon unabhängig ist das gewählte Evaluationsdesign, das allein vom Ziel und Zweck der Evaluierung abhängig sein sollte (vgl. Blum und Schubert 2009, S. 128). Extern vergebene und durchgeführte Evaluationen haben in den letzten Jahrzehnten in Deutschland stark zugenommen (vgl. Vedung 1999). Damit gewachsen ist auch die Evaluationsforschung, die zu einem der umfangreichsten und erfolgreichsten Zweige angewandter Sozialforschung aufgestiegen ist. Dementsprechend hat sich in den vergangenen Jahren auch der wissenschaftliche Diskurs entwickelt, der mitunter die wissenschaftlich nur eingeschränkt anerkannten

Evaluationsformate kritisiert und im Kontext der politischen Erwartungen an sie diskutiert.

Diese Merkmale einer Evaluation gelten in der theoretischen Debatte als ein wichtiger Hinweis für die Lern- und Veränderungspotenziale. Man nimmt an, dass kurz- und mittelfristig aus den Bewertungen eines Programms in der Konsequenz Änderungen abgeleitet werden. Diese Wandlungsprozesse in einem Programm auf Grundlage evaluierender Maßnahmen sind Formen des politischen Lernens. Sie führen schematisch gesehen entweder zu einer Aufwertung bzw. Verstärkung des Programms, zu einer Terminierung bzw. Beendigung oder zu einem Policy-Wandel, indem inhaltliche Anpassungen am Handlungsprogramm vorgenommen werden. Über das Potenzial von Lern- und Veränderungspotenzialen, die sich aus Programmevaluationen ergeben, leiten Howlett, Ramesh und Perl Hypothesen ab, die sich zum einem durch die organisatorischen Kapazitäten des Staates und seiner technischen Wissensbestände auf dem Policy-Feld und zum anderen durch das Wesen des Policy-Subsystems gerade hinsichtlich der Akteurkonstellation gruppieren lassen. Aus diesen zwei Variablen ergeben sich vier idealtypische Evaluationstypen (siehe Tabelle 6). Howlett et al. gehen davon aus, dass politisches Lernen in hohem Maße von den administrativen Kapazitäten des Staates abhängt. Liegt etwa eine Evaluation des politischen Programms vor, die auf staatliche Akteure beschränkt ist, wird die Form des politischen Lernens beschränkt bleiben. Das Modell ist insofern beschränkt, als dass es Formen politischen Lernens in anderen Phasen des Policy-Cycles unreflektiert lässt. Gleichwohl gibt die Theorie entscheidende Hinweise darauf, welche Kategorien und Variablen aus einem Politikprozess kondensiert werden müssen, um diesen nachzuvollziehen und vergleichend bearbeiten zu können.

Tabelle 6: Evaluierungsstile nach Howlett und Ramesh (2003)

		Dominante Akteure im Subsystem	
		Gesellschaftliche Akteure	Staatliche Akteure
Verwaltungs- kapazität des Staates	Hoch	Social Learning	instrumentelles Lernen (Lesson-Drawing)
	Niedrig	Nicht-Lernen (politische Evaluation)	begrenzttes Lernen (technische Evaluation)

Die einzelnen Phasen des Policy-Cycles sind damit einfühend und vorbereitend für die anstehende Analyse beschrieben. Wie das Kapitel zeigt, hat sich mit Bezug auf den Policy-Cycle eine vitale empirische, aber auch theoretisch gehaltvolle Forschung entwickelt. Dennoch ist die grundlegende Heuristik recht basaler Kritik ausgesetzt. Die

bereits benannten Weiterentwicklungen adressieren in unterschiedlicher Intensität vor allem den Vorwurf einer nur fiktiv vorhandenen gezielten Top-down-Politik, die starre Phasenabfolge und den Vorwurf der Unterkomplexität etwa hinsichtlich des theoretischen Gehalts. Diese kritischen (Gegen-)Entwürfe finden einen anderen Zugang zum Politikprozess, indem sie Handlungs- und Akteurtheorien in den Policy-Cycle einbinden bzw. ihm entgegensetzen.

Für die vorliegende Analyse bildet der Policy-Cycle eine strukturbildende Grundlage. Dessen vergleichbare Kategorien des Prozessablaufs werden in den Vergleich der Landesprogramme einbegriffen. Vorteil des Modells bleibt seine Übersichtlichkeit durch die Phaseneinteilung und damit eine – ebenfalls für den Vergleich geeignete – Form. Um die Kritik der Heuristik aber aufzugreifen und um nicht in unzulänglichen Top-down-Implicationen zu verharren, wird das Phasenmodell mit theoretischen Perspektiven erweitert, die vor allem die Interaktion der teilnehmenden Akteure reflektieren und damit insbesondere die Phasen der Politikformulierung und Implementation erweitern. Hinweise dafür zeigte die obige Einführung bereits auf, die allerdings durch eine vertiefende Darstellung der theoretischen Grundannahmen, Konzeptionen und Begrifflichkeiten in den nun folgenden Unterkapiteln ergänzt wird.

3.2 Akteurzentrierter Institutionalismus

Der Akteurzentrierte Institutionalismus ist Teil der wiederbelebten institutionalistischen Ansätze, die seit den sechziger Jahren in Soziologie, Politikwissenschaft und Wirtschaftswissenschaft besondere Berücksichtigung erfahren. Mit der Einsicht, dass öffentliche Politik zunehmend das Interaktionsergebnis einer Vielzahl involvierter Akteure ist, wuchs auch die Bedeutung von akteurzentrierten Perspektiven innerhalb der Policy-Analyse. Stärker in den Vordergrund rücken damit die Meso-Ebene in der Policy-Forschung sowie Fragen der politischen Steuerung, insbesondere mit Blick auf Politikformulierungsprozesse.

Der Akteurzentrierte Institutionalismus (AZI) stellt nicht im engeren Sinne eine inhaltliche Theorie dar; er kann vielmehr als analytischer Rahmen in der Policy-Forschung bzw. als Forschungsheuristik verstanden werden. In diesem Sinne leitet er die wissenschaftliche Beobachtung und betont bestimmte Aspekte in Politikprozessen, die theoretische Implikationen für die Hypothesenbildung mit sich bringen. Zudem liefert der AZI, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, ein ausgearbeitetes Set an Typologien, was eine empirische Analyse erleichtert. Gleichwohl ist der AZI ein

komplexer Ansatz, der nicht in Gänze dargestellt wird und dementsprechend auch nicht vollständig zur Anwendung kommt. Wie selbst die Hauptvertreter des AZI bei ihren Anwendungen nur Ausschnitte aus dem komplexen analytischen Raster für ihre Analysen verwenden, nimmt auch die vorliegende Arbeit einen ausgewählten Teilbereich der Theorie an und adaptiert ihn. Dennoch verschafft das Kapitel einen Überblick über den Ursprung und Perspektive des Ansatzes und diskutiert die grundlegenden Begriffe (wie *Institution* und *Akteur*), Annahmen und zentralen Werkzeuge.

Im deutschsprachigen Raum ist die theoretische Entwicklung des Ansatzes eng mit den Politikwissenschaftlern Renate Mayntz und Fritz Scharpf verbunden. Die nachfolgende Einführung bezieht sich daher vor allem auf ihre Konzeptionen. Beide begannen bereits in den 1970er Jahren, Methoden der amerikanischen Policy-Forschung in die deutsche Planungsforschung zu integrieren. Während ihres zeitgleichen Wirkens am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsordnung erarbeiteten sie dort aus der Fülle institutionalistischer Ansätze gemeinsamen den „Akteurzentrierten Institutionalismus“ und stellten ihn erstmals 1995 in einem gemeinsamen Werk vor. Sie begründeten damit einen bis heute häufig verwendeten analytischen Rahmen der Politikfeldanalyse (Mayntz und Scharpf 1995).

3.2.1 Die Rolle von Institutionen und Akteuren

Als analytischer Ansatz hat der AZI seinen Ursprung im Neo-Institutionalismus, von dem er sich gleichfalls in mehrfacher Hinsicht abgrenzt, da er sich nicht auf politische Institutionen beschränkt und diesen keine vollständig determinierende Handlungswirkung zuspricht. Er übernimmt aber Bezüge, indem er davon ausgeht, dass Institutionen in politischen Prozessen für die einzelnen Akteure Handlungsspielräume und Handlungsgrenzen bereitstellen (vgl. Mayntz 2009a, S. 86). Weitere Inspiration findet der AZI zudem in der Netzwerkanalyse sowie in spieltheoretischen Überlegungen, deren Konzeptualisierungen strategischer Interaktion auch auf Analysen politischer Interaktion plausibel übertragen werden können.¹¹⁶

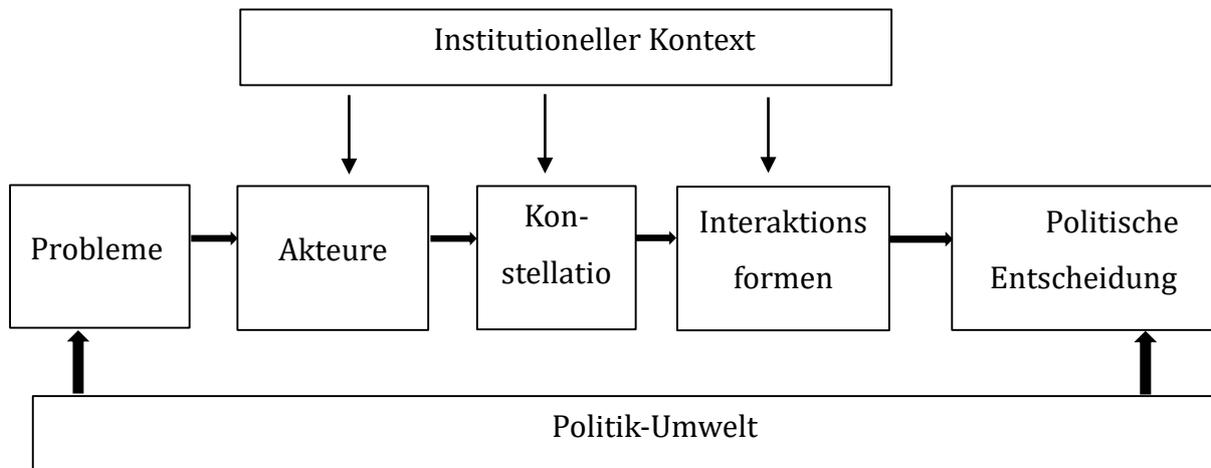
Für die Erklärung von Policy-Entscheidungen müssen laut AZI die beteiligten Akteure in ihren komplexen Interaktionen, aber auch die institutionellen Kontexte ihres

¹¹⁶ Die Weiterentwicklung des AZI mit spieltheoretischen Aspekten nimmt vor allem Fritz Scharpf (2000) vor.

Agierens bedacht werden. Insofern bilden die Akteure und ihre Interaktion die unabhängige Variable im AZI, was verdeutlicht, dass der analytische Rahmen auf der Meso-Ebene ansetzt (vgl. Schneider und Janning 2006, S. 85). Gesellschaftliche Phänomene sind demnach ein Resultat der Interaktion verschiedener Akteure und Akteurstypen. Das Erkenntnisinteresse richtet sich auf sektorale Steuerung und verlangt damit, sich vor allem mit der Interaktion zwischen handlungsfähigen korporativen Akteuren zu beschäftigen. Die Perspektive verhindert eine auf den Gesetzgeber beschränkte Analyse, wie sie viele politikwissenschaftliche Untersuchungen vornehmen, aber für die Frage der Entstehung von Landespräventionsstrategien angesichts der meist beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure unpassend ist. Eben dieser Schwerpunkt auf das Gefüge staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, verbunden mit anderen institutionellen Faktoren in der Erklärung von Policy-Entscheidungen, begründet die Auswahl des AZI für die anzufertigende Analyse.

Der Institutionenbegriff des AZI ist eng auf Regelungsaspekte konzentriert, denen eine Rahmung von Handlungsorientierungen und Interaktionsformen für beteiligte Akteure zugesprochen wird, ohne diese aber zu determinieren (Mayntz 2009a, S. 86). Institutionen sind damit nicht nur der äußere Rahmen für die Interaktion von Akteuren; der AZI geht davon aus, dass sie auch Einfluss auf die interne Organisation und Handlungsfähigkeit, auf Präferenzen und Wahrnehmungen von Akteuren ausüben und damit auch ursächlich verantwortlich sind für das Handeln von Akteuren (vgl. Treib 2015). Zugleich bedeutet das Institutionen-Verständnis, dass formale und nicht-formale Institutionen sozial kristallisiert und situativ veränderbar sind (vgl. Schrape 2012, S. 1) und damit auch wiederum von Akteuren und ihren Handlungen beeinflusst werden können. Daher erklären Institutionen nicht nur das Verhalten von Akteuren, vielmehr werden sie auch zu abhängigen Variablen. Überdies bestimmen neben Institutionen auch Interaktionsformen den Handlungsverlauf von Akteuren. Somit verwendet der AZI eigene konzeptionelle Vorstellungen von Institutionen, Akteuren und Interaktionsformen, die für die weitere Analyse nachfolgend knapp vorgestellt werden sollen.

Abbildung 4: Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung nach Scharpf (2000)



Der AZI stellt also institutionell koordinierte Akteurkonstellationen in den Fokus seiner analytischen Perspektive und sieht sie als erklärende Variable in Politikformulierungsprozessen an. Nachdem der dafür zugrundeliegende Institutionenbegriff bereits diskutiert wurde, bedarf es ebenfalls einen Blick auf den verwendeten Akteurbegriff. Hier geht der AZI von gemeinsam handelnde Personengruppen aus, die sich durch bestimmte Fähigkeiten und Handlungsorientierungen (Wahrnehmungen und Präferenzen) auszeichnen. Innerhalb des Policy-Prozesses unterscheidet der AZI verschiedene Akteurstypen, die hinsichtlich ihrer Fähigkeit zum kollektiven Handeln differenziert werden. Scharpf kategorisiert, wie folgendermaßen dargestellt und in Tabelle 7 (Seite 110) veranschaulicht (vgl. Scharpf 2000, S. 95-107), auf der obersten Ebene *Individuen* und *komplexe Akteure*, die sich zunächst allein durch die Anzahl der beteiligten Individuen und deren Absicht und Erwartung an gemeinsame Wirkungen durch koordiniertes Handeln differenzieren.

Komplexe Akteure sind weiter differenzierbar in *Handlungsaggregate*, *kollektive* und *korporative Akteure*. Die sozusagen simpelste Unterform, die Handlungsaggregate, versammeln Individuen, die aufgrund homogener Präferenzen gleichgerichtet handeln, ihre Ressourcen aber individuell belassen und ihre Entscheidungen auch nicht gemeinsam koordinieren.

Für die Modellierung von Politikformulierungsprozessen sind in der Regel gerade kollektive Akteure von Interesse. In dieser Gruppe sind Handlungsformen eingeordnet,

in denen interessierte Akteure selbst handeln und ein gleichgerichtetes Verhalten anstreben, aber in unterschiedlicher Weise koordiniert sind. Dementsprechend lassen sich kollektive Akteure weiter differenzieren. Eine Dimension, die entsprechende Untertypen kennzeichnet, ist das Ausmaß gemeinsamer Handlungskoordination. Kollektive Akteure sind stärker als andere Akteurtypen vom Willen der Mitglieder abhängig und definieren demnach ihre handlungsleitenden Präferenzen. Die Ziele der Mitglieder können dabei übereinstimmen, also kollektiv geteilt werden, oder aber die Mitglieder haben separate Ziele, die sich nur durch eine gemeinsame Handlungskoordination miteinander vereinbaren lassen. Eine zweite Dimension, die Differenzierungen kollektiver Akteure kennzeichnet, ist das Ausmaß, in welchem kritische Handlungsressourcen im Besitz einzelner Mitglieder stehen oder „kollektiviert“ sind – und damit der Verfügungsgewalt des kollektiven Akteurs unterstehen. Ein empirischer Indikator, der die Zuordnung kollektiver Akteure erleichtert, ist das Vorhandensein eines Mitarbeiterstabs und dessen relative Bedeutung bei der Aufgabenerfüllung eines kollektiven Akteurs (vgl. Scharpf 2000, S. 101).

Tabelle 7: Arten kollektiver Akteure (vgl. Scharpf 2000)

		Bezug der Handlungsorientierung	
		Separate Ziele	Kollektive Ziele
Kontrolle der Handlungsressourcen	Separat	Koalition/Allianz	soziale Bewegung
	Kollektiv	Club	Verband

Mit der Differenzierung entlang dieser beiden Dimensionen ergibt sich die obenstehende Übersichtstafel (vgl. Tab. 7). *Koalitionen* bzw. *Allianzen* sind erstens relativ dauerhafte Arrangements zwischen Mitgliedern, die zwar separate, aber miteinander vereinbare Ziele verfolgen und die separate Handlungsressourcen im Rahmen koordinierter Strategien einsetzen. Auch *soziale Bewegungen* sind zweitens auf die freiwillige Kooperation ihrer Mitglieder angewiesen, sie verbindet aber typischerweise ein moralisches bzw. wertebezogenes Ziel, das sie gemeinsam verfolgen. Mitgliedschaften in sozialen Bewegungen sind meist vielzählig, was eine gemeinsame Koordination durch Verhandlungen oder Abstimmungen erschwert, meist sogar unmöglich macht. Es gibt daher – wie bei *Koalitionen* – keine institutionalisierte Führungsstruktur. Drittens profitieren *Clubs* von den Vorzügen kollektiver Handlungsressourcen, ihre Mitglieder aber sind durch Eigeninteressen motiviert und haben die Möglichkeit, jederzeit ohne hohe

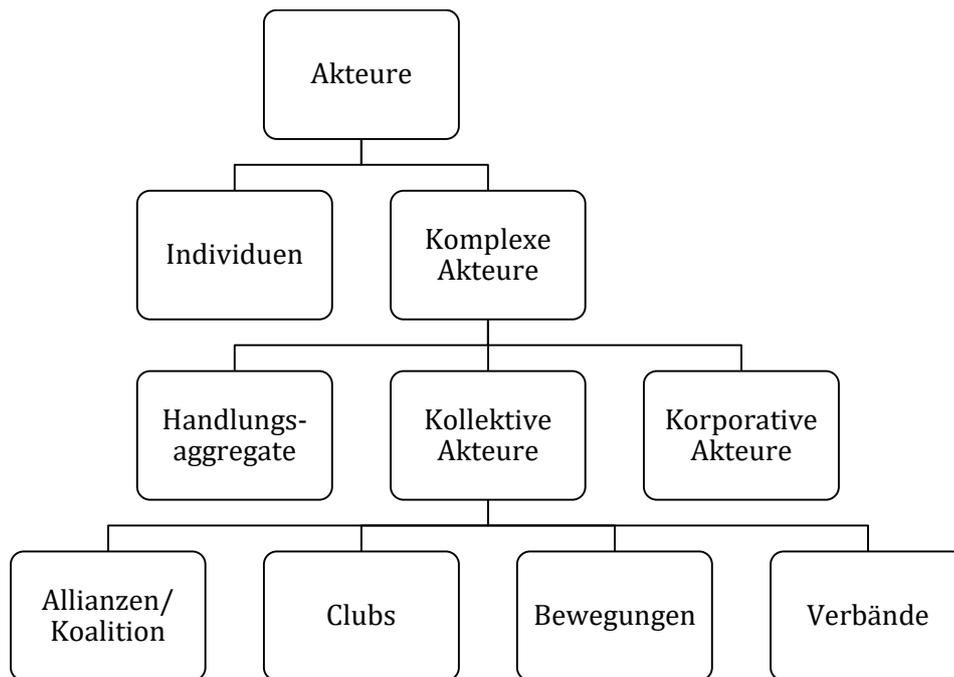
Kosten den Club zu verlassen. Die Mitgliedschaft verpflichtet aber zu regelmäßigen Beiträgen, die als kollektive Handlungsressourcen genutzt werden. Bekannte Clubs sind etwa Interessengruppen und internationale Organisationen mit Dienstleistungscharakter wie die OECD, die über ein Sekretariat und ein gemeinsames Budget verfügen und kollektive Aktivitäten bestreiten. Schließlich bilden viertens *Verbände* eine weitere Ausdifferenzierung kollektiver Akteure, bei denen sowohl Handlungsressourcen als auch Ziele der Mitglieder kollektiv definiert sind. Dennoch sind Verbände normativ als „Bottom-up“-Organisationen gekennzeichnet, weshalb das Führungspersonal den Mitgliedern gegenüber direkt und indirekt verantwortlich ist und zugleich die Präferenzen der Mitglieder Vorrang vor denen des Führungspersonals haben. Grundsätzlich kann die Mitgliedschaft hier sowohl freiwillig als auch obligatorisch organisiert sein.

Davon zu unterscheiden sind *korporative Akteure*, die entstehen, wenn Akteure Ressourcen zusammenlegen, um als Handlungseinheit eine überindividuelle Rechtsperson zu erschaffen. Hier handeln Führungen, die mit hierarchischen Weisungsbefugnissen ausgestattet sind, unabhängig von den Mitgliedern, sodass typischerweise ein Top-down-Modus vorliegt (vgl. Scharpf 2000, S. 105f.). Die Handlungseinheiten sind nur noch in einer sehr vermittelten Form die sie konstituierenden Mitglieder. Sie können zwar die kollektive Macht der Auswahl des Führungspersonals besitzen, sind aber von der Auswahl und Festlegung der Handlungsoptionen des kollektiven Akteurs abgekoppelt. Für strategische Entscheidungen spielen die Präferenzen der Mitglieder also keine Rolle, was sie gegenüber kollektiven Akteuren unabhängiger, flexibler und handlungsfähiger werden lässt. Beispiele für korporative Akteure sind Unternehmerverbände, Gewerkschaften, Parteien und auch natürliche Organisationen des öffentlichen Bereichs (wie Parlament, Regierung oder Verwaltung).

Die letzte Aufzählung lässt schon erahnen, dass im Falle der Landespräventionsprogramme zu großen Teilen korporative Akteure in deren Entstehung involviert sind, sodass aus diesem Grund noch einige theoretische Überlegungen und Forschungsergebnisse zu diesem Akteurstyp angeführt werden. Charakteristisch für das kooperative Handeln ist eine auf Dauer angelegte Verfolgung von (oftmals hoch spezialisierten) Interessen. Ab einer bestimmten Organisationsgröße ergeben sich Verbundvorteile korporativen Handelns, die sich etwa in der Kommunikationsstruktur niederschlagen (vgl. Schneider und Janning 2006, S. 72). Ein weiterer Effekt einer bestimmten Organisationsgröße ist ein Eigeninteresse des korporativen Akteurs, der nicht allein Agent

seiner Mitglieder bleibt, sondern zumindest sich selbst als Organisation erhalten möchte. Sich daraus ableitende Risiken einer Interessenvertretung, die nicht mehr vollumfänglich oder überhaupt nicht die Interessen der Mitglieder vertritt, können Mitglieder mindern, indem sie das Handeln ihrer Organisation mittels geeigneter Abstimmungsregeln und Überwachungsformen kontrollieren.

Abbildung 5: Akteurtypen¹¹⁷ nach Scharpf (2000) (eigene Darstellung)



Zwar ist die Differenzierung verschiedener Akteurtypen erneut idealtypisch reduziert. Sie ist aber nützlich für den hier angestrebten Vergleich, um die komplexen Konstruktionen in vergleichbare Kategorien zu überführen. Gerade die Grenze zwischen korporativen und kollektiven Akteuren ist fließend; sie sind mitunter stark verschachtelt – beispielsweise können mehrere korporative Akteure eine dauerhafte Kooperation und Koordination eingehen, um sich zu einem kollektiven Akteur zusammenzuschließen.

Über die Identifizierung der Akteure und ihre Zuordnung zu den Akteurtypen hinaus ist die Konstellation der Vielzahl von Akteuren, die an einer politischen Aushandlung beteiligt sind, entscheidend. Eine Akteurkonstellation beschreibt nach Scharpf die be-

¹¹⁷ Zur Klarstellung: Der AZI schreibt bewusst von Akteur- und nicht Akteurstypen, was hier und im weiteren Text, wo die Theorie zur Anwendung kommt, übernommen wird.¹¹⁷

teiligten Akteure, aber auch deren Strategioptionen und Präferenzen hinsichtlich möglicher Ergebnisse der politischen Aushandlung in einer statischen Form. Die Akteurkonstellation trifft zudem auf eine Reihe unterschiedlicher Interaktionsformen, die aber im folgenden Unterkapitel – weil in genauerer Form im Rahmen der Governance-Forschung entwickelt – dargestellt wird. Scharpf geht davon aus, dass die verschiedenen Interaktionsformen eine zentrale Variable für die Akteurkonstellation und damit die Handlungsoptionen der einzelnen Akteure bilden, aber nicht vollkommen von diesen determiniert sind, sodass eine Analyse der Akteurkonstellation hilfreich ist, um einen politischen Entscheidungsprozess nachzuvollziehen. Die analytische Trennung von Akteurkonstellation und Interaktionsform erleichtert nach Scharpf sogar die Identifikation erklärungsrelevanter Faktoren und deren Wirkung (Scharpf 2000, S. 88).

Darüber hinaus sind Akteurkonstellationen von den Wahrnehmungen und Präferenzen der Akteure geprägt, die ebenfalls stark von den institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst sind. Aus Sicht des AZI nähern sich die Sichtweisen und Wahrnehmungen politischer Akteure an, wenn sie wiederholt miteinander interagieren. Schließlich bilden die Präferenzen der Akteure eine wichtige Variable im Akteurskonzept des AZI. Das Präferenzprofil eines Akteurs setzt sich aus vier Dimensionen zusammen: Erstens gibt es ein institutionelles *Eigeninteresse*; es wird davon ausgegangen, dass kollektive und korporative Akteure danach streben, unabhängige Einheiten zu bleiben, ihre institutionelle Ausstattung dabei zu verbessern und ihren Einfluss zu erweitern (vgl. Scharpf 2000, S. 117f.). Zweitens verfolgen Akteure institutionell definierte, normative *Rollenerwartungen*, die bei korporativen und kollektiven Akteuren in Satzungen oder gemeinsamen Zielvereinbarungen niedergelegt sind. Drittens geht der AZI davon aus, dass Akteure über eine *Identität* verfügen, die sie verteidigen. Sie haben sich zwischen den institutionellen Eigeninteressen und den normativen Zielvorstellungen herausgebildet und bilden den Kern dessen, was kollektive und korporative Akteure antreibt. Schließlich gibt es noch eine relationale Dimension von Präferenzen, die als *Interaktionsorientierung* bezeichnet wird. Darunter sind verschiedene Orientierungen auf mögliche Vorteilsnahmen gefasst, die ein Akteur in einer Entscheidungssituation verfolgen kann. Rational-Choice-Theorien gehen davon aus, dass Akteure stets ihren eigenen Nutzen maximieren wollen, während der AZI aber auch noch andere Orientierungen zulässt. Dazu zählt der 1) Individualismus, aber auch 2) Solidarität, bei der der Akteur einen Vorteil anderer auch als eigenen Vorteil wertet, 3) Wettbewerb, bei

dem ein Akteur versucht, besser abzuschneiden als andere Akteure, 4) Altruismus, bei dem ein Akteur nur den Vorteil anderer in den Blick nimmt, und schließlich 5) Feindschaft, bei dem ein Akteur versucht, anderen Akteuren Schaden zuzufügen – unabhängig von den eigenen sich daraus ergebenden Vor- und Nachteilen (Treib 2015, S. 283). Altruismus und Feindschaft kommen nach Scharpf in realen Politikgestaltungsprozessen kaum vor; Individualismus, Solidarität und Wettbewerb seien dagegen die häufig anzutreffenden Orientierungen.

3.2.2 Interaktionsformen

Eine weitere nützliche Typisierung im theoretischen Gehäuse des akteurzentrierten Institutionalismus ist die Gliederung von Interaktionsformen, also prozeduralen Modi, mit denen politische Akteure in gegebenen Akteurkonstellationen Entscheidungen treffen. Scharpf (2000, S. 43ff.) unterscheidet vier Interaktionsformen, die jeweils bestimmte institutionelle Kontexte voraussetzen und zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Er unterscheidet einseitiges Handeln, hierarchische Steuerung, Verhandlung und Mehrheitsentscheidung (Abstimmung). Beim einseitigen Handeln werden keine gemeinsamen Entscheidungen oder Abkommen geschlossen. Jeder Akteur handelt für sich allein, diese Handlungen haben zwar Auswirkungen auch auf andere Akteure, die aber jeweils wieder einseitig reagieren. Solche Interaktionsformen sind institutionell am wenigsten anspruchsvoll, da sie auch ohne institutionelle Strukturierung durchgeführt werden können. Nachteilig ist jedoch die Konfliktlösungskapazität bei dieser Interaktionsform, da nur Situationen aufgelöst werden können, in denen alle Seiten Vorteile aus der Kooperation ziehen.

In der Interaktionsform der Verhandlung schließen die beteiligten Akteure auf Grundlage einer gemeinsamen, einstimmigen Entscheidung ein gemeinsames Abkommen. Sobald es gemeinsame Vorteile für alle Akteure gibt, sind Verhandlungsergebnisse zum gegenseitigen Vorteil durchaus möglich (Scharpf 2000, S. 248). Verhandlungen sind allerdings mit hohen Transaktionskosten verbunden, die durch Faktoren des institutionellen Umfelds idealerweise reduziert werden können. Etwa erleichtern netzwerkförmige Kontexte, in denen die Akteure bereits miteinander bekannt sind und auf Erfahrungen der gemeinsamen Arbeit zurückgreifen können, die Verhandlungen. Ebenso verhält es sich mit einer begrenzten Anzahl an mitwirkenden Akteuren und einer Rolle des Agenda-Setters, der die Verhandlungsteilnehmer dabei unterstützt, für sie akzeptable Lösungen aufzuspüren.

Auch Mehrheitsentscheidungen versuchen, eine gemeinsame Position der Verhandlungsteilnehmer zu erreichen, jedoch gelingt ihnen dies nicht in Form von einstimmigen Entscheidungen, sondern indem sich die Mehrheit mit einer Position durchsetzt. Hierfür ist eine deutlich umfangreichere institutionelle Struktur notwendig, die Regeln umfasst, in deren Rahmen die Akteure zu einem Abstimmungsprozess gelangen können. Grundsätzlich steigt damit aber auch das Konfliktbehandlungspotenzial gegenüber dem einseitigen Handeln und den Verhandlungen. Allerdings benötigen Mehrheitsentscheidungen ein deutlich höheres Maß an Legitimität, um die Mehrheitsentscheidungen gegen den erklärten Willen einer Minderheit umzusetzen.

Schließlich bildet die hierarchische Steuerung die vierte und letzte Interaktionsform, die es einem einzelnen Akteur ermöglicht, ohne die Zustimmung anderer Akteure politische Entscheidungen durchzusetzen. Institutionell ist diese Interaktionsform am anspruchsvollsten, denn es müssen Regelungen vorgesehen sein, in denen die einseitigen Entscheidungen als bindend angenommen werden und zur Not auch mit Zwang durchgesetzt werden können. Eine solche Durchsetzungsgewalt besitzen in der Regel nur Staaten.

Dennoch ist der Modus der hierarchischen Steuerung nach wie vor zentral für das Verhältnis von Regierungen und Bürgern in demokratischen Gemeinwesen (Scharpf 2000, S. 281) und ist auch in der Lage, bei sehr konfliktgeladenen Akteurkonstellationen Entscheidungen umzusetzen.

Unter dem Oberbegriff der Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ eröffnet der AZI die Möglichkeit, Interaktionsformen und institutionelle Kontexte nicht deterministisch aneinander zu binden, sondern auch Szenarien zu diskutieren, in denen etwa konsensorientierte Interaktionsformen auch in institutionellen Bedingungen vorkommen, die grundsätzlich auf hierarchischen Durchsetzungen oder Mehrheitsentscheidungen basieren (vgl. Scharpf 2000, S. 323). Solchen Mischformen spricht Scharpf sogar eine besondere Effektivität zu, denn sie lösen ein oft besprochenes Defizit hierarchischer Steuerung: Als Informationsproblem bezeichnet man die Situation, in der der Staat hierarchisch Entscheidungen trifft, ohne dass alle relevanten Informationen für sachgerechte Lösungen angehört werden. Mit einer breiten Einbindung gesellschaftlicher Akteure kann dieses Problem eingegrenzt werden, ohne dass staatliche Institutionen ihre hierarchische Politikgestaltungsoption gänzlich aufgeben. Denn der

„Schatten der Hierarchie“ sorgt dafür, dass Transaktionskosten der Verhandlung gesenkt werden.

Mit den vorgestellten Typisierungen dient der akteurzentrierte Institutionalismus der Erklärung von Steuerungs- und Selbstorganisationsprozessen, ohne eine Dichotomie zwischen der Analyse von Akteuren und Institutionen aufzumachen (vgl. Mayntz und Scharpf 1995). Er öffnet den Blick für die interaktiven Bedingungen, für die Art und Bedeutung der Interaktion in Politikformulierungsprozessen, die etwa bei Analysen der Policy-Forschung zu kurz kommen. Die genannten Spezifika erschließen zudem eine Brücke zur Governance-Forschung, die im folgenden Unterkapitel im Fokus stehen wird.

Eine Untersuchung im Sinne des akteurzentrierten Institutionalismus nutzt meist eine spezifische Methode, die Mayntz „kausale Rekonstruktion“ nennt (Mayntz 2002a, S. 13ff., 2002b, S. 4) und der Erklärung sozialer Makrophänomene dient. Mithilfe der Methode sollen kausale Zusammenhänge empirisch identifiziert werden, was dazu führt, dass möglichst umfassend beteiligte Akteure und ihre Handlungen erfasst, rein quantitative Verfahren aber ausgeschlossen werden. Die Methode hebt deren Multikausalität und Kontingenz hervor, genauso wie ihre Prägung durch vergangene Ereignisse. Als Heuristik bezieht sich die Methode auf den Politikzyklus, übernimmt aber etwa nicht dessen Fokussierung auf staatliche Akteure. Zudem fokussiert die Analyse im Sinne einer kausalen Rekonstruktion Prozessualität, nicht nur im Sinne eines Aufzeigens von Interdependenzen, sondern auch von deren Zwischenschritten. Und weiterhin geht die Analyse auf interne Differenzierungen und den „gestufte[n] Aufbau komplexer Sozialsysteme“ ein (vgl. Schrape 2012, S. 2f.).

3.3 Governance

Neben Policy-Analysen und einem akteurbezogenen Institutionalismus sind es Konzeptionen der Governance-Forschung, die weiterhin zur Feinjustierung des theoretischen Hintergrunds dieser Analysen dienen. Alle drei Theorien bzw. Konzeptionen weisen ähnliche Grundannahmen über Politikformulierungsprozesse auf; in ihrer theoretischen Einordnung werden sie daher häufig zueinander in Beziehung gesetzt. Gleichwohl betonen sie aber unterschiedliche Aspekte in den Prozessen, die ihre Triangulation besonders gewinnbringend für die Analyse erscheinen lässt. Bevor das Unterkapitel aber die Abgrenzung zu den anderen theoretischen Perspektiven unterstreicht, steht eine einführende konzeptionelle Erklärung von Governance im Vordergrund.

Der Governance-Begriff ist ein Trendbegriff (nicht nur) in der politikwissenschaftlichen Forschung, der in den letzten Jahrzehnten eine starke Konjunktur erfahren hat.¹¹⁸ Man findet eine nahezu unbegrenzte Anzahl an Monografien, Aufsätzen und Sammelbänden, die sich zumindest dem Titel nach dem schillernden Begriff zuwenden. Gerade in den 1990er Jahren breitete er sich rasch in verschiedenen Fachbereichen aus und alsbald lag eine Vielfalt von nicht notwendigerweise miteinander kompatiblen Verwendungsweisen – etwa in der Institutionenökonomie, der Regierungslehre und der Verwaltungswissenschaft – vor (vgl. Benz und Dose 2010b). Seine (sozial)wissenschaftlichen Ursprünge nahm der Begriff in der Institutionenökonomie und der Politikwissenschaft, wo er im engeren Sinne aus der Teildisziplin internationale Beziehungen und der bereits etablierten Policy-Analyse hervorging.

Ausschlaggebend für die konzeptionelle Innovation in Form von Governance waren empirische Beobachtungen und wissenschaftliche Einsichten mit Bezug auf makrosoziale Wandlungsprozesse der Globalisierung und gesellschaftliche Modernisierungseffekte, die den „act of governing“ nachhaltig veränderten. Dazu zählt die zunehmende Ebenenverflechtung im politisch-administrativen Apparat, die die Dominanz des (National-)Staats unterminieren, wohingegen die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure in der Politikformulierung, gerade in der Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren, ansteigt – nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Interdependenz gesellschaftlicher Teilsysteme. Man beobachtete eine Abkehr vom zentralstaatlichen hierarchischen Staat und eine Hinwendung des politischen Gemeinwesens zu Kooperationen staatlicher und privater Akteure. Anders ausgedrückt diskutierte man den Wandel vom Interventionsstaat zum „kooperativen“ bzw. Gewährleistungsstaat (vgl. Mayntz 2009b, S. 105). Politikformulierungsprozesse sind damit weiterhin durch einen erweiterten Akteurskreis gekennzeichnet. Die Bedeutung dieser Akteursvielfalt ist unter dem Begriff des *Government* kaum mehr zu erfassen und bedarf daher einer entsprechenden konzeptionellen Innovation (vgl. Rosenau und Czempel 1992, Dose 2013, S. 55). Government und

¹¹⁸ Claus Offe formuliert basierend auf der Virulenz und v.a. der Varianz des Begriffs (etwa: corporate, global oder good governance) eine scharfe Kritik. Für ihn hat Governance eher Züge eines willkürlichen „empty-signifiers“ (Offe 2008) denn eines stringenten Forschungsprogramms. Die vorliegende Arbeit kontrolliert dieses Problem mit einer präzisen Ableitung der für die Analyse hilfreichen Bezüge der Governance-Forschung und unter Zuhilfenahme der vorher genannten theoretischen Konzeptionen. Wie unten ausgeführt ist, erweist sich empirisch der offene Blick für heterogene „varieties of governance“ zudem als durchaus fruchtbar.

Einen Überblick und auch den Versuch einer Synthese der Governance-Literatur bis Mitte der 2000er Jahre liefert Schuppert (2005).

Governance sind wiederum zwei Begriffe, die beide im deutschen Sprachgebrauch mit Steuerung in Verbindung gebracht werden. Dabei bezieht sich der politikwissenschaftliche Steuerungs-begriff auf Government, wenn – wie der Begriff vermuten lässt – von einer staatlichen Regulierung ausgegangen wird. Governance hingegen bezeichnet die Steuerung und Regelung von Systemen im Allgemeinen, sodass er als Oberbegriff missverstanden werden könnte, aber eigentlich eine Abgrenzung zur staatlichen Steuerung herstellt.

Damit sind schon einige Merkmale und Annahmen eines Governance-Konzepts benannt, die der Perspektive inhaltliche Konturen verleihen. Im Zuge der vielfältigen Anwendungsgebiete und Adaptionen von Governance aber hat sich eine Vielfalt an Definitionsvorschlägen herausgebildet, die bis heute nicht vollständig zu einem gemeinsamen Begriffsverständnis zusammengeführt werden können (vgl. Offe 2008 und siehe die obige Fußnote). Für die vorliegende Aufgabe bieten insbesondere die konzeptionellen Überlegungen von Arthur Benz, Renate Mayntz, Fritz Scharpf und Wolfgang Schuppert einen passenden Rahmen, die gerade in der deutschsprachigen Politikwissenschaft und Policy-Forschung impulsgebend wirken. Gemeinsam bilden sie den Referenzrahmen, um die Governance-Perspektive für die zu leistende Analyse zu schärfen.¹¹⁹

Ihnen gemein ist ein Verständnis von Governance als analytische Perspektive, die den Fokus empirischer Arbeiten leiten soll, aber weniger ein theoretisches Gebilde, das mit einem Set von Hypothesen an die Erfassung der Wirklichkeit geht. In diesem Sinne erfasst die Governance-Perspektive institutionelle Regelungsmechanismen in der Politikformulierung (vgl. Mayntz 2004, Scharpf 2000) und analysiert verschiedene Modi institutioneller Regelungsmechanismen, die, in variablen Abstufungen vorliegend, Verabschiedungen kollektiv verbindlicher Regelungen zugrunde liegen (vgl. Benz und Dose 2010a). Der Blick richtet sich sodann auf die Steuerungs- und Koordinationsfunktionen der institutionellen Strukturen, sodass die Perspektive von Governance sich sowohl auf Prozesse der Policy-Entwicklung als auch die dabei zum Vorschein kommenden Strukturen richtet (vgl. Mayntz und Scharpf 1995). Benz formuliert daraus die folgende Definition, in der er Governance versteht als alle „Formen und Mechanismen

¹¹⁹ Jüngere theoretische Entwicklungen im Bereich der Governance befassen sich mit Regierungsformen in postmodernen Umfeldern. Auch solche Ansätze können die hiesige Analyse nicht befruchten, da sie *verstehend* Einzelfälle bearbeiten und etwa durch teilnehmende Beobachtung, ethnografische Zugänge oder tiefenhermeneutische Methoden Daten erheben und auswerten, was ein Vergleichsszenario deutlich erschwert.

der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen [können]“ (Benz et al. 2007, S. 9). Benz greift damit die oben berichteten empirisch beobachteten Wandlungsprozesse in Politikformulierungsprozessen auf und definiert Governance weitreichend als Form und Mechanismus der Handlungskoordination. Semantisch noch weiter verdichtet, aber gleichfalls inhaltlich mit maximaler Spannweite ausgestattet, schließen sich Benz und Dose der Umschreibung für Governance als „the act or manner of governing“ an. Um Governance nicht als „catch-all term“ stehen zu lassen, ergänzen beide Autoren die knappe Definition um einen Merkmalskatalog (2010b, S. 25f.), der den Begriffskern abseits der verschiedenen Zugänge erfasst und etwas deutlicher umschreibt: Es geht *erstens* um eine Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren via Steuerung und Koordinierung, die *zweitens* auf institutionalisierten Regelsystemen beruhen. Governance umfasst *drittens* aber auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, die sich im Rahmen von Institutionen ergeben. Solche Interaktionsmuster überschreiten als Prozess *viertens* die Grenzen einzelner Organisationen, aber auch die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft.

Andere Autoren fassen den Governance-Begriff enger, indem sie Governance als Gegenbegriff zur hierarchischen Steuerung und damit als Oberbegriff nicht-hierarchischer Steuerung interpretieren.¹²⁰ Diese Engführung allerdings ist in der deutschsprachigen Policy-Forschung randständig und kann bei den vorliegenden Fällen nicht gewinnbringend eingeführt werden. Die Formel würde die Fälle a priori als nicht-hierarchische Steuerung markieren, bevor überhaupt eine empirische Analyse stattfinden konnte. Zwar sollen die Ergebnisse der Governance-Forschung für das Kategoriensystem der anzufertigenden Analyse Inspirationen bereithalten, die genannte Engführung scheint dafür aber nicht passend. Auch spricht die Governance-Forschung in ihrer Anwendung auf Policy-Prozesse eher von einer Diversifizierung politischer Steuerung als von einer Substitution einer Form durch eine andere. Gerade Renate Mayntz plädiert für eine eindeutige Abgrenzung von Steuerung und Governance, die mit

¹²⁰ Diese Definition findet sich in der Forschung zu *Global Governance* bzw. *Transnational Governance* wieder und wird damit für ein „Regieren jenseits des Nationalstaats“ oder gar als „Governance without Government“ verwendet (vgl. Knill und Tosum 2015, S. 163). Gerade die angelsächsische Literatur subsumiert nicht-hierarchische Steuerung unter dem Governance-Begriff (vgl. Grande 2012, S. 580).

einem engen Governance-Begriff untergraben wird. Sie bezeichnet die Steuerungstheorie als akteurzentriert, die Governance-Theorie dagegen als institutionalistisch und findet mit dieser Zuordnung in der deutschsprachigen theoretischen Debatte viele Fürsprecher.¹²¹

Mit dieser begrifflichen Schärfung und Abgrenzung ist auch der Bezug zu den anderen für die Analyse vorgesehenen theoretischen Anknüpfungspunkten möglich. In Abgrenzung zur Policy-Analyse – die, wie gezeigt, auf sequentiellen Phasenmodellen aufbaut – ermöglicht die Governance-Forschung einen quer dazu verlaufenden Blick auf Politikgestaltung über mehrere Phasen hinweg und weicht damit die heuristische, aber eben nicht analytische Gliederung der Policy-Forschung auf. Governance schärft darüber hinaus mit seiner expliziten Prozessorientierung den Blick für die Formen und Mechanismen während der Politikformulierung und erweitert die Analysefähigkeit von Verhandlungen und politischen Steuerungsprozessen, während der AZI die Natur beteiligter Akteure und den sich daraus abzuleitenden Handlungsspielraum in Zusammenhang mit den institutionellen Rahmenbedingungen in den Blick nimmt. Eine Governance-Perspektive fragt nach der Beschaffenheit der Regelungsstrukturen, in denen die verschiedenen Formen von Regelungen zusammenwirken. Zunehmend relevant ist die Governance-Perspektive zudem, weil sie es ermöglicht, unterschiedliche Arten und Formen politischer Steuerung in den Blick zu nehmen.

Auch aus diesem Grunde will die vorliegende Analyse die „varieties of governance“ erfassen (Schuppert 2008) und nachfolgend einige grundsätzliche Kategorisierungsvorschläge aus der empirischen Governance-Forschung betrachten sowie hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf die hiesige Analyse prüfen.

Die institutionellen Regelungsstrukturen, auf die sich die Governance-Forschung fokussiert, können in eigene Modi oder Typen differenziert werden, deren Unterscheidung allgemein angenommen ist. Eine zusammenfassende Tabelle der nachfolgend vorgestellten Typen findet sich am Ende des Absatzes. Die Governance-Forschung unterscheidet dabei vor allem zwischen drei Idealtypen von institutionalisierten Regelungs-

¹²¹ Grande spitzt die Abgrenzung von Steuerung und Governance noch weiter zu, indem er einen wesentlichen Widerspruch hervorhebt, der die beiden Konzepte miteinander unvereinbar gegenüberstehen lässt: In der Steuerungstheorie existiert immer ein Steuerungssubjekt, das rational begründet und demokratisch legitimiert handelt. In Governance-Konzepten dagegen vermag es kein Akteur, als autonome Steuerungsinstanz zu fungieren (vgl. Grande 2012, S. 581).

strukturen. Die Typologie unterscheidet Akteure nach ihrer strukturellen Beschaffenheit, die die Modi sozialer Handlungskoordination beeinflusst. Aus der Institutionenökonomie ist vor allem die Differenzierung zwischen Markt und Hierarchie bekannt, die aber in der Politikwissenschaft nicht unumwunden angenommen wird. Hier spricht man für institutionalisierte marktförmige Strukturen, in denen Wettbewerb der grundlegende Modus zur Entscheidungsfindung darstellt, von Wettbewerbssystemen. In Hierarchien dagegen sind die Steuerungen durch klare Machtverteilungen zwischen den Akteuren gekennzeichnet, welches die Handlungsautonomie des untergeordneten Akteurs wesentlich einschränkt und asymmetrische Beeinflussungen zulässt. Hierarchie und Wettbewerbssysteme sind schon zwei Modi institutioneller Regulationsstrukturen in der Governance-Forschung. Später wandte sich die Governance-Forschung noch einer weiteren Form der sozialen Ordnung zu, nämlich den Gemeinschaften, Netzwerken, Verbänden und intermediären Verhandlungssystemen. Ihnen zu eigen sind informelle, also nicht formalisierte Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen, die von einigen Autoren allein auf die informellen Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bezogen werden. In Verhandlungssystemen ist Überzeugung oder Konsens das leitende Steuerungsmedium, in denen sich die Akteure – anders als bei hierarchischen Strukturen – grundsätzlich formal gleichberechtigt und auf Augenhöhe begegnen, was aber nicht ausschließt, dass Akteure unterschiedliche Verhandlungsmacht oder Konkurrenzfähigkeit entfalten (vgl. Benz 2001, S. 173). Unter dem Sammelbegriff Verhandlungssysteme bilden diese den dritten Typus neben Wettbewerbssystemen und Hierarchien.

Die vorgestellten Idealtypen institutioneller Regulationsstrukturen begünstigen wiederum bestimmte Koordinationsmechanismen, die weiter idealtypisch in drei Modi untergliedert werden können. Grundsätzlich unterscheiden sich hierarchische von nicht-hierarchischen Modi der Handlungskoordination. Hierarchische Koordination impliziert eine hoheitliche Weisung etwa in Form eines Verwaltungsakts oder eines Gerichtsurteils, die gezwungenermaßen von den Akteuren umgesetzt werden müssen, weil die bestimmenden Institutionen mit der entsprechenden Legitimität für solche Entscheidungen ausgestattet sind. Demgegenüber steht eine auf Freiwilligkeit basierende Handlungskoordination. Freiwillige Einigungen entstehen, so lautet die entsprechende Annahme, wenn die beteiligten Akteure sich in Verhandlungen annähern, Zugeständnisse machen und zu einem Kompromiss kommen. Die notwendigen wechselseitigen

Konzessionen sind Kompromisse, wenn vor dem Hintergrund der Akteursinteressen Tauschgeschäfte oder Ausgleichszahlungen vereinbart werden. Davon abzugrenzen sind Verständigungs- und Überzeugungsprozesse, die zur Annäherung der sich gegenüberstehenden Positionen führen. Die Logiken, in denen freiwillige Einigungen entstehen, können dementsprechend in Formen des *bargaining* oder Formen des *arguing* untergliedert werden (vgl. Benz 1994). Bisherige empirische Analyse legen nahe, dass informelle Verhandlungssysteme tendenziell eher Verständigungs- und Aushandlungsprozesse befördern, also zur Form des *arguing* neigen, stärker als zum *bargaining*. Dieser Forschungsstand kann als Hypothese aufgegriffen werden und im Laufe der Analyse auf ihre Geltung im Policy-Bereich der Demokratieförderung überprüft werden. Für eine auf Wettbewerb basierende Form der Regelungsstruktur erfolgt die Handlungskoordination über Konkurrenz. Die beteiligten Akteure streben nach einem gemeinsamen Ziel oder einem (knappen) Gut, von dem sie einen möglichst großen Anteil erhalten wollen. Politische Wettbewerbssysteme bedürfen institutioneller Regeln, die negative Effekte der Konkurrenz ausschließen sollen. Dazu gehören Mechanismen zur Konfliktaustragung, die im Parteienwettbewerb beispielsweise das Mehrheitsprinzip darstellt und festlegt, dass sich die Minderheit einem Mehrheitsentschluss beugen muss.

Für den Prozess der Handlungskoordination schlägt Renate Mayntz ein theoretisch gebildetes Kategorienmuster vor, das weiterhin drei Aspekte von Governance unterscheidet und die bisher deutlich gewordene Unterscheidung in ein Ordnungsmodell der mittleren Abstraktionsebene einordnet. Ähnliche Vorschläge zur schematischen Differenzierung der Governance-Analyse haben auch andere Autoren wie etwa Benz und Dose (2010b), Kooiman (2003) und Ostrom (1999) erarbeitet sowie teilweise auch in empirischen Arbeiten umgesetzt.¹²² Dementsprechend betonen die Autoren unterschiedliche Aspekte im Gefüge der Governance-Dimensionen, die nicht gleichermaßen auf die zu untersuchenden Fälle bzw. das zur Verfügung stehende Datenmaterial angewendet werden können. Darüber hinaus aber fehlt es der Governance-Forschung an

¹²² Koimanns Ansatz wird als sozio-kybernetisch bezeichnet, weil er eine systematische Sichtweise auf Beziehungsgeflechte einnimmt. In den Beziehungsgeflechten sind Interdependenzen von Elementen zu beobachten, die sich stets gegenseitig beeinflussen und Reaktionen hervorrufen. Die ständige Bewegung zeichnet das System aus, erfordert aber eine Perspektive, für die das vorliegende empirische Datenmaterial ungeeignet ist. Ostrom bezieht sich dagegen stärker auf selbstverwaltete Netzwerke, die mit dem Management öffentlicher Güter betraut sind (Ostrom 1999). Anreizsysteme und Interessenartikulation bei Verhandlungen über begrenzte Ressourcen bilden dabei einen Fokus, der ebenfalls für die vorliegende Analyse ungeeignet erscheint, da nicht a priori von selbstverwalteten Netzwerken als Aushandlungsform ausgegangen werden kann.

einschlägigen Analysekonzepten, mit deren Hilfe Interaktionen zwischen einzelnen Governance-Mechanismen routiniert erfasst werden können und die Komplexität von Governance-Regimen verständlich würde (vgl. Grande 2012, S. 580).

Zusammengenommen ergibt sich aus den vorgestellten Unterscheidungsmerkmalen die in Tabelle 8 dargestellte Übersicht, die sich für eine analytische Erfassung der Entstehungsprozesse von den hier besprochenen Landesprogrammen zur Demokratieförderung eignet.

Tabelle 8: Analyse politischer Entscheidungsprozesse unter Gesichtspunkten der Governance-Forschung

(eigene Darstellung nach Mayntz 2004 und Benz 1994)

		Regelungssysteme (Governance-Form)		
		Verhandlungssystem	Wettbewerbssystem	Hierarchie
Koordinationsmechanismen	Interaktionsstruktur	Versammlung; Netzwerk	autonome Akteure	Über- Unterordnungs verhältnis
	Interaktionsmodi (Mechanismus)	nicht-hierarchisch; freiwillige Verhandlung	Konkurrenz	hierarchische Anweisung, Anreize
	Entscheidungs- modi	Tausch, Kompromiss oder Konsens	Mehrheits- entscheidung	Sieg des Überlegenen

Für die abstrakten Ordnungsmodelle liegen weiterhin eine Reihe von Vorschlägen zur „Mikrofundierung“ vor, die die Anwendung der Ordnungsmodelle auf konkrete Governance-Regime – wie die staatliche Rechtsextremismusprävention – ermöglicht und ihre Erklärungskraft verstärkt. Sie greifen ein, nachdem die Akteurskonstellation identifiziert ist und die darin konkret vorliegende Governance-Struktur Gegenstand des Forschungsinteresses ist. Wie jedoch oben ausgeführt, soll die nachfolgende Analyse zwar theoretisch angeleitet sein, aber in der Datenanalyse Raum für induktive Erkenntnisgewinne lassen.

Die empirische Umsetzung der Governance-Forschung, die ebenfalls in den letzten Jahrzehnten Konjunktur erfahren hat, basiert ganz überwiegend auf (Einzel-)Fallanalysen. Governance-Forschung findet dementsprechend vor allem kleinteilig, nach qualitativen Gesichtspunkten statt – und hat hier eine unübersichtliche Vielzahl von

Studien hervorgebracht. Dennoch attestiert Grande eine fehlende empirische Fundierung der Governance-Forschung, weil es dem bisherigen Forschungsstand eben nicht gelungen sei, großflächige empirische Analysen vorzulegen. Untersuchungen, die ganze Politikfelder abdecken und größere historische Zeiträume und Entwicklungen auf bestimmten Handlungsebenen in den Blick nehmen, hätten Seltenheitswert. Stattdessen versuche die auf Einzelfällen basierte Forschung, Verallgemeinerungen abzuleiten, was Grande unter verschiedenen Gesichtspunkten als problematisch einordnet (Grande 2012, S. 571). Insofern sucht die hier angestrebte Analyse nicht nur die Anwendung bereits etablierter Theorien, sondern kann den bisherigen empirischen Forschungsstand in der Governance-Theorie durch den Vergleich mittlerer Fallzahl, der eine Vollerhebung auf Ebene der Bundesländer entspricht, sinnvoll ergänzen.

4 Forschungsmethode

Das Forschungsvorhaben und die oben diskutierten theoretisch-methodologischen Ausführungen unterstreichen sowohl die Möglichkeit als auch die Notwendigkeit eines vergleichenden Vorgehens. Die Entstehungsprozesse der Landesprogramme sollen zueinander in Bezug gesetzt werden, um Spezifika wie Gemeinsamkeiten hervorzuheben. Die Einordnung des Vorhabens in die Policy-Forschung, die keinen methodischen Determinismus mit sich bringt, sondern den Einsatz verschiedener Analysestrategien ermöglicht, ist für die weitere Umsetzung leitend. Insofern wird die Auswahl der Forschungsmethode weitgehend durch den Forschungsgegenstand der zwölf Landesprogramme bestimmt. Die Grundgesamtheit von zwölf Fällen stellt allerdings sowohl für qualitative als auch quantitative Analysen eine Herausforderung dar, weshalb das vorliegende Kapitel methodische Varianten der Analyse diskutiert und sie dem Forschungsinteresse, dem Forschungsgegenstand und der zentralen Forschungsfrage entsprechend abwägend auswählt.

4.1 Der politikwissenschaftliche Vergleich bei mittlerer Fallzahl

Vergleiche sind eine der Urformen politikwissenschaftlicher Analyse, die Kurt Sontheimer zur Notwendigkeit eines jeden politikwissenschaftlichen Vorgehens erhob (1971, S. 112) und von Massing als „Königsweg“ der Politikwissenschaft eingeordnet wurden (1969, S. 286).¹²³ Swanson sprach sogar davon, dass ein Denken ohne Vergleiche undenkbar ist.¹²⁴ Vor dem Hintergrund dieser Zitate erscheint es also kaum überraschend, dass es eine höchst ausdifferenzierte Landschaft konkurrierender Designs für einen politikwissenschaftlichen Vergleich gibt, die entsprechend des Forschungs- und Erkenntnisinteresses sowie der zur Verfügung stehenden Ressourcen und Daten ausgewählt werden können. Diese entwickelten sich zum einen in der vergleichenden Politikwissenschaft, also der Disziplin, die sich in großen Teilen aus ihrer Methode heraus bestimmt (Jahn 2006) und zum anderen auch in bestimmten Themenbereiche der Politikwissenschaft, für die Vergleiche eine herausgehobene Stellung einnehmen. Darunter zählt auch die Policy-Analyse, in der sich die vorliegende Arbeit verortet (vgl.

¹²³ Der Beginn systematischer Vergleiche ist eng mit dem Namen John Stuart Mills (1843) verbunden. Zur Routine politikwissenschaftlicher Analyse steigt der Vergleich dennoch erst seit den 1960er Jahren auf. In dieser Phase entstehen eine Reihe grundlegender Auseinandersetzungen, die bis heute das Fundament der vergleichenden Politikwissenschaft legen (vgl. etwa Sartori 1970, Lijphart 1971).

¹²⁴ Wörtlich schrieb Swanson: „Thinking without comparison is unthinkable. And, in the absence of comparison, so is all scientific thought and scientific research.“ (1971, S. 145).

Pickel et al. 2009, S. 9) und die eigenständige Vorschläge zum vergleichenden Vorgehen hervorgebracht hat.

Trotz dieses breiten Angebots an Untersuchungsanlagen, entscheidet grundsätzlich zunächst das Erkenntnisinteresse und die Fallauswahl über die Logik des Vergleichs. In ähnlicher Weise unterscheidet die vergleichende Politikwissenschaft Untersuchungsformen nach zwei Kriterien: Zum einen nach der Anzahl der in die Untersuchung einbezogenen Variablen und zum anderen anhand der Anzahl der einbezogenen Fälle (vgl. Lauth et al. 2009, S. 58). Hinsichtlich dieser Kriterien werden dann nach Lijphart (1971) Fallanalysen, die komparative Methode und die statistische Methode unterschieden. Dieser Gliederung inhärent ist eine Verortung der Forschungsstrategie nach qualitativen oder quantitativen Gesichtspunkten, weshalb zunächst ein Blick auf diese Weichenstellung lohnt.

In der politikwissenschaftlichen Forschungstradition dominieren – in der Tendenz – quantitative Zugänge, die der Zuordnung Lijpharts der statistischen Methode entsprechen. Mit einer passenden Fallzahl werden dabei kausale Inferenzen durch Korrelations- und Regressionsanalysen überprüft. Daneben bearbeiten dem verstehenden Forschungsparadigma nach qualitative Zugänge Einzelfälle bzw. eine kleine Anzahl von Fällen.

Methoden der qualitativen Forschung umfassen dabei bspw. Quellen- und Dokumentenanalysen, Befragungen, Expertengespräche, teilnehmende Beobachtungen oder (qualitative) Experimente (vgl. Lamnek 2010). Sie charakterisieren die Fälle nicht anhand quantitativer Kennziffern, standardisieren die Fälle also nicht, sondern tauchen in die Besonderheiten, Personen, Narrative und distinkten Elemente eines Falls und seiner Umgebung ein. Qualitative und quantitative Forschung können als unterschiedliche Forschungsstrategien verstanden werden, die eigenen Logiken folgen und sich teils unabhängig voneinander entwickelt haben.¹²⁵ In den letzten Jahren lässt sich eine

¹²⁵ Die Debatte zwischen Vertretern einer quantitativen und qualitativen Sozialforschung ist eine grundlegende Kontroverse der Sozialforschung, denn sie rührt auch an der Frage, ob die Sozialwissenschaft eher der Natur- oder Geisteswissenschaft (oder auch Kulturwissenschaft) zuzuordnen ist. Siehe zum Überblick Saldern (1992) oder Wolf (1995). Auch bei den großen Methodenstreiten des 20. Jahrhunderts, etwa dem Positivismusstreit (vgl. Adorno 1978) oder der Verstehen- und/oder Erklären-Kontroverse (Greshoff, Kneer und Schneider 2008), spielte diese Opposition eine Rolle. Die Spannweite der Debatte reicht von der Diagnose zweier Forschungsprogramme einerseits, die je nach Argument vereinbar oder unvereinbar miteinander seien – was zudem entweder als wünschenswert oder

Annäherung beobachten¹²⁶, die mit methodischen Weiterentwicklungen der qualitativen Forschung einhergeht – und die bis in die 1990er Jahre deutliche Dominanz quantitativer Studien verändert hat. Ablesbar ist der Wandlungsprozess auch innerhalb der Policy-Forschung, wo in den letzten Jahren qualitative Vorgehensweisen deutlich zugenommen haben.

Die nachfolgenden Unterkapitel stellen daher die Auswahl der spezifischen Methodik dar und begründen die Auswahl durch eine einführende Begutachtung zu erwägender Alternativen. Die im Fokus stehende Policy der Landesprogramme verfügt theoretisch über eine Grundgesamtheit von 16 Fällen. Allerdings hat nicht jedes Bundesland zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Landesstrategie verabschiedet, sodass sich die Grundgesamtheit auf aktuell zwölf Fälle reduziert. Mit dieser Fallzahl ist weder ein qualitatives noch ein quantitatives Vorgehen unmittelbar passend. Für ein quantitatives, statistisches Vorgehen ist die Fallzahl zu gering, gleichwohl scheint die Fallzahl für ein extensiv-qualitatives Vorgehen ebenfalls unpassend, da sich Small-N-Analysen häufig auf Einzelfälle oder nur eine sehr kleine Fallzahl beziehen. Mit einer größeren Anzahl von Fällen sind solch qualitative Vorgehen schlicht zu aufwendig und übersteigen den akzeptablen Arbeitsaufwand.

Für die Vergleiche mittlerer Fallzahl ($n < 20$) und die sich daraus ergebenden methodischen Dilemmata haben sich in den letzten Jahrzehnten eine steigende Zahl von Wissenschaftlern mit der Kombinierbarkeit beider Forschungsstrategien beschäftigt,

problematisch markiert wird – bis hin zur These, dass die Opposition künstlich und zudem schlecht konstruiert sei, weshalb sie zu „überwinden“ sei. Auch um die Definitionen, wodurch sich also das genuin quantitative bzw. qualitative auszeichnet, wird gerungen – oft stehen Gesetzmäßigkeiten, das Erklären, objektive Zusammenhänge, Deduktion, sowie Standardisierung auf der einen Seite und Einzelfallanalysen, das Verstehen, subjektiver Sinn, Exploration sowie Induktion auf der anderen Seite, aber eben nicht immer. Die vorliegende Arbeit ist sich dieser Opposition durchaus bewusst, wendet sich aber explizit gegen die Weiterführung eines eher negativen Diskurses, der sich etwa durch gegenseitige Kritik und Abschottung auszeichnet – ein Diskurs, der durchaus im Feld wiederzufinden ist – und spricht sich für eine positive, konstruktive Debatte aus. Im Fall der qualitativen Inhaltsanalyse impliziert dies die durchaus bewusste Abwendung von einer zuvor dominanten quantitativen Analyseform einerseits (der „quantitativen Inhaltsanalyse“), bei gleichzeitiger Akzeptanz der Fruchtbarkeit standardisierter Analysen andererseits, die zum Verstehen des hier untersuchten Phänomens unerlässlich sind. Kurzum: Die Analyse ist eher qualitativ, weil sie die Entstehung der Landesprogramme in ihren einzelnen Kontexten erfassen und dabei den Blick offen halten will für Besonderheiten bzw. Irritationen aus dem Feld heraus; sie weist aber extensive Tiefenanalysen (z.B. von Sinnstrukturen) zurück, weil sie von den objektiven Strukturen abzulenken drohen, die im Fall der Präventionsprogramme und insbesondere mit Blick auf einen systematischen Vergleich der Bundesländer entscheidend sind.

¹²⁶ Aus einer stärker quantitativ folgenden Perspektive versuchten Autoren allgemeingültige Kriterien zu extrahieren, die auch für qualitative Vorgehen anwendbar sein sollten (vgl. King, Keohane und Verba 1994).

um Analysen von fünf bis circa 20 Fällen in adäquater Form zu ermöglichen. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf diese neuen methodischen Entwicklungen, die zugleich die möglichen methodischen Verfahren für die anstehende Analyse abbilden. Die oben dargestellten theoretischen Bezugspunkte der Politikfeldanalyse, des Akteurbezogenen Institutionalismus und der Governance, die in Hinblick auf das Erkenntnisinteresse der Analyse ausgewählt wurden, beeinflussen auch die Wahl der Methoden und unterstreichen damit die in der Reflexion über Forschungsprozesse häufig festgestellte Wahlverwandtschaft zwischen Erkenntnisinteresse und Methodenwahl.

4.2 Datenerhebung

Die Einleitung zeigte bereits auf, dass trotz teils breiter Beschäftigung mit einzelnen Landespräventionsstrategien die wissenschaftliche Aufarbeitung gerade in Bezug auf die Entstehung und Aushandlung der Programme unterentwickelt ist. An dieser Stelle gilt es nun festzuhalten, dass dies nicht an der Unzugänglichkeit des Quellenmaterials liegt. Mediale Berichterstattung, Expertenwissen und politische Dokumente sind in allen Fällen umfangreich vorhanden, müssen jedoch freigelegt und analysiert werden. Gleichwohl ist die Auswahl der Datenzugänge und deren Erhebungsinstrumente entlang der Frage- und Zielstellung zu entwickeln. Die nachfolgenden Unterpunkte gehen daher auf die gewählten Quellen und Erhebungsmethoden ein, stellen ihre methodischen Anforderungen vor und grenzen sie von weiteren, ergänzenden Datenzugängen ab. Zudem nehmen die kurzen Unterkapitel eine methodische Einschätzung vor, um auch an dieser Stelle den aktuellen Forschungsstand zu methodischen Aspekten der Arbeit hervorzuheben.

Zunächst liegt es natürlich nahe, die bereits existierenden wissenschaftlichen Publikationen zu den einzelnen Programmen zu konsultieren. Wie in der Einleitung bereits bemerkt, sind solcherlei Bearbeitungen nicht für alle Fälle vorhanden und zudem mit unterschiedlichen Foki ausgestattet. Gleichwohl gilt es diese Publikationen zu nutzen, um so einen bereits aufgearbeiteten Einblick in das zu untersuchende Feld zu erlangen.

Während auf der Ebene von wissenschaftlichen Vorarbeiten also nur ein begrenzter Feldzugang entsteht, sind Zugänge über die Erhebung von Primärdaten aussichtsreicher: So produzieren Aushandlungen im politischen Feld und vor allem im Kontext von Parlamenten in der Regel eine Reihe von öffentlich zugänglichen Dokumenten. Dies ist auch bei den zu untersuchenden Aushandlungsprozessen der Fall. Sich dieser Art von Quellen

zu bedienen, gehört unten den qualitativen Verfahren der Politikfeldanalyse zu den typischen Formen der Datenerhebung. In den vorliegenden Fällen resultiert das umfangreiche Material aus den folgenden Dokumenten und Vorgängen: In der Regel formulierten einzelne Fraktionen die Forderung nach einer Landespräventionsstrategie in Form eines Antrags, der zuvor innerparteilich, beispielsweise auf einem Landesparteitag, verabschiedet bzw. diskutiert wurde. Im Anschluss werden parlamentarische Debatten und Ausschusssitzungen geführt, die den Entstehungsprozess der Programme charakterisieren und durch Beschlussvorlagen, Protokolle und ähnliches dokumentiert werden. Auch Instrumente parlamentarischer Kontrolle, die das Vorgehen und die Ausführung der Programme begleiteten, spielen in verschiedenen Bundesländern eine wichtige Rolle. Diese Archivalien sind ein erster Ansatzpunkt und für die Beantwortung der leitenden Fragestellung unverzichtbar. Dementsprechend wurden alle verfügbaren Dokumente der involvierten Landesparlamente zusammengetragen, die unmissverständlich zur Aushandlung gehören.¹²⁷ So entstand bereits ein größerer Datenkorpus aus Parlamentsdokumenten, der durch weitere Dokumente aus dem politischen Kontext ergänzt wurde. Dazu zählen etwa Informationsmaterialien, Berichte und weitere Publikationen aus den entstandenen Landesprogrammen bzw. den durchführenden Ministerien. Solche Quellen geben ein Zeugnis von den späteren Phasen des Politikformulierungsprozesses ab, wenn Programme bereits implementiert und deren Wirksamkeit und Umsetzung Gegenstand des Politik-Zyklus sind.

Die Datenerhebung aus dem Kontext der Landesparlamente heraus sichert den Zugang zu einer Datenquelle für die Phasen des Agenda-Settings und der Politikformulierung. Allerdings sind damit ausschließlich die politische Diskussion zwischen den Fraktionen abgebildet; andere Perspektiven – wie etwa zivilgesellschaftlicher Akteure – bleiben weitgehend ausblendet. Um solche Perspektiven und Beteiligungen am Aushandlungsprozess einzubeziehen, eignet sich eine zielgerichtete Rekonstruktion

¹²⁷ Alle Landesparlamente verfügen über eine online-basierte Parlamentsdokumentation, die eine Auswahl der Dokumente nach Schlagworten ermöglicht. Vereinzelt verwies die Suche auf nicht öffentliche oder noch nicht abgeschlossene Vorgänge, die aber mit Hinweis auf die wissenschaftliche Verwendung bei den Landtagsverwaltungen angefordert werden konnten. Als Suchwort wurde „Rechtsextremismus“ verwendet, wobei die Treffer in einem ersten Analyseschritt hinsichtlich der Rechtsextremismusbekämpfung eingeschränkt wurden. In einem zweiten Suchvorgang wurde zudem als Stichwort der jeweilige Titel des Landesprogramms eingetragen, sodass die parlamentarische Aushandlung zum Landesprogramm ebenfalls vollständig erfasst wurde.

der Presseberichterstattung zur Debatte und Aushandlung der jeweiligen Programme. Auch hier ermöglichen webbasierte Datenbanken den Zugang zum Datenmaterial, das anhand einer stichwortbasierten und auf einen bestimmten Zeitraum eingeschränkten Suchstrategie ausgewählt wird.¹²⁸ Die nachfolgende Tabelle 9 gibt eine Übersicht der zusammengetragenen Daten.

Tabelle 9: Übersicht der verwendeten Datenquellen

Bundesland	Relevante Pressedaten¹²⁹	Parlamentsdokumente
Brandenburg	339	180
Berlin	60	135
Sachsen	29	133
Mecklenburg-Vorpommern	17	118
Thüringen	290	122
Sachsen-Anhalt	25	182
Bayern	41	227
Schleswig-Holstein	74	58
Hamburg	34	75
Baden-Württemberg	35	144
Bremen	47	122

Weiterhin bietet es sich an, Experten – verstanden als Personen, die an der Aushandlung beteiligt waren und selbst in den regionalen Strukturen der Rechtsextremismusprävention tätig sind und daher über ein besonderes Wissen verfügen – als Datenquelle zu nutzen. Interviews mit Experten sind eine häufig verwendete Form der Datenerhebung (vgl. Lamnek 2010), die gerade in der vergleichenden Policy-Forschung genutzt wird, wenn keine makroorientierten Verfahren greifen, die ähnliches Erfahrungswissen für die gewählten Fälle abbilden. Zwar erschließen die bereits genannten Datenquellen die Vorgänge bei der Entstehung der Landesprogramme, zum einen aber variiert die Anzahl und die Tiefe beider Datenformen über die einbezogenen

¹²⁸ Stichworte waren zusammenhängend „Landesprogramm Rechtsextremismus“ und das Bundesland, sowie „Programm Rechtsextremismus“ und das Bundesland. Für diese Stichworte wurde der Zeitraum zwischen dem 1.1. 1990 und 31.4.2016 durchsucht.

¹²⁹ Das Suchergebnis wurde in einem ersten Schritt von Dopplungen und Artikeln, die nicht in Zusammenhang mit der Präventionsarbeit in dem jeweiligen Bundesland standen, bereinigt.

Fälle derart, dass eine gleichmäßige Abbildung aller Fälle nicht zweifelsfrei gewährleistet ist, und zum anderen vermögen sie nicht das unmittelbare Handlungs- und Erfahrungswissen beteiligter Personen in ungefilterter Weise wiederzugeben. Insofern bietet das Verfahren der Experteninterviews einen Datenzugang, der die Analyse abrunden bzw. absichern kann. Darüber hinaus sind Experteninterviews in der vergleichenden Policy-Forschung auch eine geläufige Form der Datenerhebung. (vgl. Lauth et al. 2009) Sie sind damit nicht nur wohlherprobt, sondern bieten zugleich auch die Möglichkeit, bereits in der Datenerhebung vergleichbare Kategorien einzubauen. Insofern zählen Experteninterviews zu (mikro-)qualitativen Verfahren, im Sinne eines verstehenden und interpretativen Zugangs. Gleichwohl befindet sich auch unter den Experteninterviews noch eine Reihe von „unterschiedlichen, aber gleichwertigen Interviewstrategien“ (Bogner, Littig und Menz 2002, S. 66), die es abzuwägen und auszuwählen gilt und die in den Einzelfällen an den Kontext der Analyse anzupassen sind.

Experteninterviews zeichnen sich also in erster Linie durch Ihren „Datenträger“, den Experten aus, dessen Deutungswissen von besonderer Relevanz ist. Ziel des Interviews ist es demnach, Wissensbestände offen zu legen, die der Experte durch die Teilnahme an Situationen und Geschehnisse erfahren hat. Die entsprechenden Erfahrungen sollen im Interview rekonstruiert werden, müssen in der Datenanalyse aber als Deutungswissen, das ausdrücklich eine subjektive Perspektive darstellt, beachtet werden. Somit besteht eine Herausforderung, bei der Umsetzung von Experteninterviews in der Auswahl der geeigneten Informationsquelle – also des geeigneten Experten. Vordergründige Auswahlkriterien sind Kompetenz und funktionsbereichsspezifisches Wissen. Um ein Experteninterview für einen Vergleich zu nutzen, muss bei der Konzeption ein höherer Grad an Standardisierung bedacht und klar auf die Zielstellung angepasst werden. Insofern können Experteninterviews Elemente eines Surveys bzw. halbstandardisierte Fragen zugrunde legen und integrieren.

Zur Ergänzung der bereits angesprochenen Datenquellen ist auch im hiesigen Fall das Wissen von Experten von zentraler Bedeutung. Schließlich gilt es zu bedenken, dass weitaus nicht alle Verhandlungsetappen in den offiziellen Parlamentsdokumenten wiederzufinden sind oder durch Medienberichterstattung der Öffentlichkeit bekannt gemacht wurden. Als Experten wurden in den Bundesländern gleichrangige Verantwortungsträger ausgewählt, die dauerhaften Zugang zu Informationen über die in Frage

stehenden Entscheidungsprozesse verfügen und überwiegend darin auch selbst involviert waren. Für die Datenerhebung wurden halb-offene Leitfadeninterviews eingesetzt, die dem vergleichenden Design entgegenkommen.

4.3 Datenauswertung

Mit der beschriebenen Datengrundlage aus unterschiedlichen Quellen stellt sich nun die Frage einer angemessenen Auswertungsstrategie. In der Triangulation von Presse-daten, wissenschaftlichen Analysen, Parlamentsdokumenten und Interviews liegt zwar ein besonderer Wert der Arbeit. Sie eröffnet eine Multiperspektivität auf die Vorgänge und vermag es, die Gültigkeit der Aussagen zu erhöhen. Zugleich verlangen die unterschiedlichen Datenquellen aber auch je eigene Auswertungsstrategien und halten unterschiedliche Implikationen für die anstehende Auswertung bereit. Die journalistischen Presseberichte richten sich etwa an die allgemeine Öffentlichkeit und stützen sich dabei auf öffentlich zugängliche oder verschlossene Informationen. Sie berichten was „von allgemeinem Interesse“ ist, wie es oft nebulös heißt, sodass eine lückenlose Rekonstruktion der Politikformulierung nicht erwartet werden kann. Politische Dokumente, die die Positionen einzelner Parteien, Fraktionen oder Abgeordneter darstellen, nehmen dagegen eine distinkt subjektive Perspektive ein. Dagegen zeichnen Parlamentsdokumente wie Protokolle der Plenarsitzungen den argumentativen Austausch zwischen den Vertretern verschiedener Fraktionen nach, inkludieren dabei aber zahlreiche Informationen, die für die vorliegende Analyse nicht von Interesse sind. Und schließlich erlauben die Experteninterviews einen Einblick in das Innere der Programme, können aber ebenfalls weder Vollständigkeit noch Objektivität erwarten lassen.

Neben diesen Anforderungen des Datenmaterials selbst darf bei der Auswahl der Auswertungsstrategie natürlich auch nicht das Erkenntnisinteresse in den Hintergrund rücken. Für die Analyse der Landesprogramme sieht dieses zunächst vor, die entsprechenden Prozesse zu rekonstruieren. Wie die vorangegangenen Überlegungen zeigen, bedarf es dafür umfangreicher Datenmengen. Zwar steht eine Reihe methodischer Vorgehensweisen zur Verfügung, deren unterschiedliche Stärken und Schwächen sie aber in unterschiedlichem Ausmaß für die hiesigen Anforderungen empfehlen.

Eine besonders qualitativ ausgerichtete Methode wie die objektive Hermeneutik (vgl. Oevermann 2000) vermag es zwar z.B. eine besondere analytische Tiefe herzustellen, die andere Auswertungsmethoden nicht erreichen; notwendigerweise aber eignet sich eine Datenauswertung nach derart qualitativ eingeschliffenen Prämissen nur

bei einer sehr beschränkten Anzahl von Experteninterviews. Ein besser passendes qualitatives Verfahren ist in diesem Fall die qualitative Inhaltsanalyse, die neben der hermeneutischen Textanalyse zu den häufig gewählten Auswertungsstrategien politikwissenschaftlicher Policy-Analysen zählt und zudem besonders anschlussfähig an quantitative Analysen ist (vgl. Lauth et al. 2009, S. 168). Die Methode bietet neben der notwendigen Rekonstruktion auch das Potential, die Fälle zugleich so aufzuarbeiten, dass sich ein theoretischer Ertrag – also verallgemeinerungsfähige Schlüsse – aus dem Vergleich und dem Zusammenspiel der Fälle ergeben. Nachfolgend sei daher einführend auf die Entstehung und das Vorgehen der Inhaltsanalyse verwiesen.

Inhaltsanalysen, als klassische Methode der Datenauswertung, reichen zurück bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts. Der Beginn der wissenschaftlichen Inhaltsanalyse ist eng verbunden mit Max Weber. Als dieser auf dem ersten Soziologenkongress 1910 vorschlug, eine Enquetekommission zu Themenverschiebungen im Zeitungswesen zu gründen, beinhalteten seine Ausführungen über das Design und die Methode der Untersuchung den Grundstein für die Inhaltsanalyse als sozialwissenschaftliche Forschungsmethode. Berühmt gewordene Studien stammen aus den 1940er Jahren, als Harold Lasswell Kriegsberichte und Propaganda untersuchte oder Theodor W. Adorno Effekte des Massenmediums Radio erforschte. In dieser Zeit machte die Inhaltsanalyse auch methodische Fortschritte. Ab Ende der 1940er Jahre orientierten sich Inhaltsanalysen stärker an quantifizierenden und statistischen Verfahren und folgten damit der allgemeinen Entwicklung in den Sozialwissenschaften in Richtung des Behaviorismus. Erst einige Jahrzehnte später löste sich diese einseitige Orientierung auf und es entstand eine genuine qualitative Inhaltsanalyse, die sich in ihren eigenen Positionen festigte. Verantwortlich für diese Innovation war u.a. Philipp Mayring, der das erste Methodenlehrbuch über qualitative Inhaltsanalysen veröffentlichte (2000) und damit die qualitative Inhaltsanalyse von bestimmten Quellformen löste, die Methode für unterschiedliche Disziplinen öffnete und einem größeren Kreis an Wissenschaftlern zugänglich machte.¹³⁰

Methodologisch stellt sich die qualitative Inhaltsanalyse als eine reduzierte Form der hermeneutischen Analyse dar, die sich somit für umfangreiche Datenkorpora eignet

¹³⁰ Für Varianzen in der Anwendung siehe etwa Schreier (2014).

und ein ganzes Bündel von Verfahrensweisen, die ursprünglich aus der Kommunikationswissenschaft stammen, anbietet.¹³¹ Hauptanliegen bleibt ein systematisches und regelgeleitetes Vorgehen, das den Ansprüchen der intersubjektiven Sozialwissenschaft nachkommt. Dennoch ist eine Inhaltsanalyse kein Standardvorgehen in dem Sinne, dass sie einer einmal angefertigten Schablone folgt. Vielmehr gilt auch für Inhaltsanalysen eine Anpassungsfähigkeit, die sich nach Material und Gegenstandsbereich modelliert.

Das Vorgehen ist durch ein Ablaufmodell bestimmt, indem die zugrundeliegenden Texte in Analyseeinheiten zerlegt und schrittweise entlang von begründeten Kategorien bearbeitet werden. Das Verfahren ist dadurch prinzipiell nachvollziehbar und verwendet Reabilitätsprüfungen, um die Güte zu stärken. Nach Mayring (2016) lassen sich drei Grundformen des Interpretierens unterscheiden: die Zusammenfassung, die Explikation und die Strukturierung. Andere Gliederungsversuche sprechen von einer Feinstrukturanalyse, der Systemanalyse und der Themenanalyse (Froschauer und Lueger, 2003). In Anbetracht der in der vorliegenden Analyse großen Fallzahl ist eine datenreduzierende Auswertungsstrategie sinnvoll, wofür sich insbesondere die zusammenfassende Inhaltsanalyse eignet, deren Zielstellung Mayring wie folgt definiert: „das Material so zu reduzieren, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben, durch Abstraktion einen überschaubaren Corpus zu schaffen, der immer noch Abbild des Grundmaterials ist“ (Mayring 2003, S. 58). Typischerweise findet die Kategorisierung bei der zusammenfassenden Inhaltsanalyse induktiv statt, die Kategorien werden also direkt aus dem Material abgeleitet. Unter Bezug auf die vorliegende Forschungsfrage und die theoretischen Vorarbeiten der Policy-Forschung bietet es sich jedoch an, Kategorien daraus abzuleiten und damit *vor* der Sichtung des Datenmaterials zu erstellen.¹³² Nach Mayring entspricht dieses Vorgehen dem als Strukturierung bezeichneten Interpretationsverfahren. Er differenziert hierfür weitere Subtypen aus, von denen die inhaltliche Strukturierung auf die Zusammenfassung inhaltlicher Aspekte zielt und daher für die hiesige Untersuchung passend ist. Beide Interpretationsformate (strukturierend und zusammenfassend) stehen nicht in einem sich gegenseitig ausschließenden Verhältnis, sodass beide Techniken durchaus mit einander verbunden

¹³¹ Vorläufer, die kommunikationswissenschaftliche Fundierung sowie interdisziplinäre Erweiterungen stellt Mayring in extensiver Form dar (2000).

¹³² Die theoretisch abgeleiteten Kategorien zur Analyse der Presse- und Parlamentsdaten befindet sich im Anhang.

werden können, um so ein Verfahren anzuwenden, das in der Lage ist, die großen Datenmengen zu reduzieren und darüber hinaus die Möglichkeit einräumt, theoretische Annahmen der Policy-Forschung aufzunehmen (vgl. Mayring 2003).

5 Zwischenfazit: Vorstellung des Analyserasters

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich mit den Landesprogrammen zur Rechtsextremismusprävention und verfolgt das Erkenntnisinteresse, deren Entstehung vergleichend zu untersuchen. Die Arbeit fragt dementsprechend nach den Entstehungsbedingungen, nach der Abfolge im Politikformulierungsprozess und dessen Ergebnis in Form des Policy-outputs. Anhand des Vergleichs sollen Muster und typische Abläufe bzw. Konstellationen freigelegt werden und damit ein bisher wenig beachteter Untersuchungsgegenstand in die Policy-Forschung eingeführt werden.

Zur Beantwortung der leitenden Forschungsfrage bilden die vorangegangenen Kapitel das Fundament. Kapitel zwei nahm zunächst eine inhaltliche Abgrenzung vor, indem die Kontextbedingungen der Landesprogramme und sozialarbeiterisch-pädagogische Handlungsweisen abgesteckt wurden. Das Kapitel kondensiert die Befunde der aktuellen Rechtsextremismusforschung und zeigt die Persistenz und gleichzeitige Wandelbarkeit des Rechtsextremismus auf. Das Phänomen selbst wird definiert als eine auf Ungleichwertigkeit basierende Weltanschauung, die sowohl auf Einstellungs- als auch auf Verhaltensebene auftreten kann. Mit Blick auf diese beiden Dimensionen hebt das Kapitel die Ergebnisse der Einstellungsforschung hervor, die trotz mancher Differenzen insgesamt zeigen, dass Versatzstücke der Ungleichwertigkeitsideologie in allen sozialen Milieus und Gruppen auftreten. Während ein rechtsextremes Weltbild zehn bis 15 Prozent der Bevölkerung teilen, sind einzelne Dimensionen, bspw. Fremdenfeindlichkeit, weit verbreitet. Für eine Analyse der Verhaltensebene diskutierte das darauffolgende Kapitel umfangreich rechtsextreme Angebotsstrukturen in Form von Parteien und den aktuell bedeutsamen Bewegungen. Es stellte die ausdifferenzierte rechtsextreme Subkultur und Elemente des rechtsextremen Lifestyles dar und diskutierte die Bedeutung von Gewalt (bis hin zu Terrorismus) in der Szene heute aber auch mit Blick auf Entwicklungen in der Bundesrepublik. In all diesen Verhaltensdimensionen zeigten sowohl kurz- als auch langfristige Entwicklungen die Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit, die das Phänomen Rechtsextremismus auszeichnet und für die Entgegnung und Auseinandersetzung in einer besonderen Herausforderung resultiert. Somit stellt sich unmittelbar die Frage nach wirkungsvollen Gegenmitteln, die Kapitel 2.2 verhandelt. Dabei steht zunächst die konzeptionelle Bestimmung von Prävention von Rechtsextremismus im Vordergrund, sodass die heterogene Landschaft unterschiedlicher Präventionsmaßnahmen in einen handhabbaren Merkmalskatalog überführt

werden kann. Als wichtigen Kontextfaktor zeigt Kapitel 2.3 noch die Programme des Bundes zur Rechtsextremismusprävention auf und nennt ihre verschiedenen Schwerpunkte und abwechslungsreichen Entwicklungen. Zentral für die Umsetzung der Analyse sind auch die theoretisch-methodologischen Prämissen, die Kapitel drei vorstellt. So wird die Einbettung in das Feld der Policy-Analyse präzisiert und als weitere Grundlagen die Konzepte des Akteurzentrierten Institutionalismus sowie der Governance ausgeführt und zugespitzt. Beide stellten sich insbesondere für die Phase der Politikformulierung als tragfähig und kompatibel heraus, sodass zusammengenommen ein Forschungsdesign entstanden ist, das im Kapitel 4 durch die Festlegung adäquater Datenerhebungs- und auswertungsverfahren (Dokumentenanalyse, Experteninterview, qualitative Inhaltsanalyse) abgerundet wurde.

Aus den einzelnen theoretischen und inhaltlichen Bezügen wurden im Laufe der Kapitel heuristische Analysekategorien herausgelöst. Tabelle 10 bildet diese ab und verdeutlicht damit das Gerüst und die Gliederung für die Analyse der Landesprogramme bzw. ihrer Entstehungsprozesse. Damit erfolgt die Analyse zwar entlang theoretisch deduzierten Kategorien, die aber zugleich nicht erschöpfend alle Vergleichspunkte darstellen, sondern als Grundlage und Ausgangspunkt für die ergebnisoffene Datenanalyse fungieren. So können aus dem Datenmaterial weitere Analysepunkte aufgenommen werden, die den Vergleich der Prozesse erweitern und damit möglicher Weise auch wichtige Hinweise zur Theoriebildung liefern. Insgesamt entsteht so ein Mixed-Method Design, das Hypothesen der leitenden theoretischen Konzepte anwendet und überprüft, aber zugleich Raum für empirische Abweichungen und Hypothesengenerierungen gibt. Die Heuristik ist entlang der Dimensionen des Policy-Cycles angelegt (erste Spalte), differenziert sie in Analysekategorien aus (zweite Spalte), zeigt, welche Kategorien/Variablen sich daraus ableiten (dritte Spalte) und wie sich diese ausprägen (letzte Spalte)¹³³.

¹³³ Zum Teil verbleibt diese letzte Spalte leer. In diesem Fällen sind in der Spalte zuvor Variablen aufgeführt, die im jeweiligen Fall vorliegen können oder nicht, aber über keine inhaltlich gerichteten Ausprägungen verfügen.

Tabelle 10: Theoretisch abgeleitetes Analyseschema

Phase	Analysekategorie	Theoretisch abgeleitete Kategorisierung und Variablen	Ausprägungen
Problematisierung	Initiierende Problemwahrnehmung	Initiierende Akteure	Interessenorganisationen
			Politik
	Problemverständnis	Sozialwissenschaftlicher Rechtsextremismusbegriff	Fokus auf Einstellungsebene
			Ausdifferenzierung inhaltlicher Dimensionen
		Extremismus	Fokus auf Handlungsebene
			Gleichsetzung verschiedener Extremismen
	Ursachenbeschreibung	Ursachen auf Subjektebene	Autoritarismus
		Ursachen auf Mesoebene	Peer-Gruppen Familiale Erziehung
		Ursachen auf struktureller Ebene	Individualisierung/Desintegration
			Deprivation
	Problemwahrnehmung	Auslöser	Fokussierendes Ereignis
		Problemverständlichkeit	Eindeutigkeit
			Mehrdeutigkeit
		Gesellschaftliche Betroffenheit	Stark
			Marginal
		Problemdruck	Dringlichkeit
			Verschiebbarkeit
		Problembeschaffenheit	Einfachheit
	Komplexität		
	Problemaufmerksamkeit	Routine (zyklische Aufmerksamkeit)	
Novum			
Agenda-Setting	Initiative	Gesellschaftliche Akteure	
		Staatliche Akteure	
	Öffentliche Unterstützung	Hoch	
		Niedrig	
Aushandlung	Akteurtypen	Kollektive Akteure	
		Allianzen/Koalitionen	
		Clubs	
		Soziale Bewegungen	
	Verbände		
	Korporative Akteure		
Handlungsaggregate			
Akteurkonstellation ¹³⁴			
Regelungssystem	Verhandlungssystem	Versammlung, Netzwerk	

¹³⁴ Für die Akteurkonstellation liegen (noch) keine empirisch abgeleiteten Typenbildungen im AZI vor.

	Interaktionsstruktur	Konkurrenzverhältnis	Autonome Akteure	
		Hierarchie	Überordnungsverhältnis	
		Versammlung/Netzwerk	Policy-Netzwerk	
			Issue-Netzwerk	
		Autonome Akteure		
		Über-/Unterordnungsverhältnis		
		Interaktionsmodi	Nicht-hierarchisch	Verhandlung/Kommunikation
			Konkurrenz	Wettbewerb
	Hierarchische Anweisung		Anweisung, Anreize	
	Stil der Politikformulierung	Eintritt neuer Akteure (ja/nein) Eintritt neuer Ideen (ja/nein)	Policy-Erneuerung	
			Programm-Reform	
			Policy-Experimentieren	
			Instrumenten-Basterei	
	Implementation	Präventionsstrategie	Präventionszugang	Subjektbezogen
Systembezogen				
Präventionsstufe			Primär	
			Sekundär	
		Tertiär		
Zielgruppenauswahl		Universell		
		Selektiv		
		Indiziert		
Präventionskonzept		Wissensbasierte Konzepte		
		Kompetenzstärkung		
		Distanzierung		
		Gemeinwesensarbeit		
Implementationslogik		Vollzugsträger und Adressaten	Innerstaatliche Implementation	
			Nicht-staatliche Implementation	
Implementierungsstile		Eigenheiten des politischen Ziels	Breit	
			Eng	
		Hemmnisse des Staats	Stark	
			Schwach	
Implementationsinstrumente		Regulative Instrumente		
		Informationsinstrumente		
		Finanzielle Instrumente		
Evaluation	Evaluationsmodus	Intern	Eigenbewertung	
		Extern	Politische Evaluation	
			(systematische) wissenschaftliche Evaluation	
	Form des politischen Lernens	Verstärkung		
		Terminierung	Teilweise Terminierung	
			Beendigung	
		Policy-Wandel		
	Evaluationsstile	Verwaltungskapazität des Staates	Hoch	
			Niedrig	
		Dominante Akteure im Subsystem	Staatliche Akteure	
Gesellschaftliche Akteure				

6 Analyse

6.1 Problematisierung: Rechtsextremismus als gesamtgesellschaftliches Problem

Die erste und formierende Phase in jedem Policy-Cycle, so lautet die Annahme der Forschungsheuristik, beinhaltet die Auswahl und Festlegung der sozialen Phänomene, die vom politischen System als zu bearbeitend wahrgenommen und anerkannt werden. Die Phase umfasst alle Schritte von der Problematisierung bis hin zum politischen Agenda-Setting. Theoretisch ist die Schrittfolge eindeutig abgrenzbar, empirisch aber häufig von fließenden Übergängen gekennzeichnet. Daher stellt der folgende Abschnitt die gesamte Sequenz dar.¹³⁵

Aus Sicht der Policy-Analyse ist interessant zu sehen, welche Auswahlmechanismen dazu führen, dass bestimmte Themen aufgenommen werden, während andere vertagt oder abgelehnt werden. Dementsprechend gibt es in der wissenschaftlichen Literatur eine Reihe von Modellen des Agenda-Settings, die in die Vergleichskategorien dieser Phase Eingang gefunden haben. Das vorliegende Kapitel enthält die Auswertung der zuvor theoretisch gebildeten Kategorien und Ausprägungen anhand der Presseberichterstattung vor Verabschiedung der Programme und Parlamentsdokumente bis zum Agenda-Setting.¹³⁶

6.1.1 Initiierende Problemwahrnehmung

In der initiierenden Phase wird das Thema oder das Problem erstmalig erfasst, definiert und die Notwendigkeit eines steuernden Eingriffs artikuliert. Das nachfolgende Kapitel geht von der Datengrundlage aus und ordnet die Prozesse zunächst anhand der quantifizierbaren Presse- und Parlamentsberichterstattung in Thesen der Policy-Forschung ein.

Nach Almond, Powell und Mundt (1993) sind es vornehmlich Betroffene oder Interessengruppen aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich, die das Thema und seine Problematik artikulieren und eine Lösung einfordern. Auch wenn die Problemwahrnehmung damit öffentlich stattfindet, sind es oft (zunächst) fachspezifische Teil- oder Expertenöffentlichkeiten, aus denen heraus eine gesamtgesellschaftliche Problemwahrnehmung

¹³⁵ So handhaben es auch verschiedene Handbücher zur Policy-Analyse. Siehe etwa Blum und Schubert (2009, S.108).

¹³⁶ Für die Datenerhebung wurde eine Pressedatenbank genutzt. Das WISO-Portal ermöglicht eine Stichwortsuche, mithilfe derer die Grundgesamtheit der Berichte über das Themenfeld Rechtsextremismus für das jeweilige Bundesland eingeschränkt wurde. Damit gehen alle Artikel in die Analyse ein, die seit 1990 Rechtsextremismus in den Bundesländern thematisierten.

erwachsen kann und auch die Aufmerksamkeit politischer Eliten gewonnen wird. Solche fachspezifischen Expertenöffentlichkeiten zu identifizieren ist eine Aufgabe der vorliegenden Analyse, da die Akteursgruppe für das Policy-Feld der Demokratiesicherung noch nicht durch andere Policy-Studien erschlossen wurde. Es ist also unklar, welche Interessengruppen und Expertenöffentlichkeiten wirksam werden könn(t)en, um den theoretisch angenommenen Mechanismus zu überprüfen. Zwar gibt es zweifelsfrei eine Gruppe der Betroffenen und Opfer rechtsextremer Gewalt, eine organisierte, idealerweise sogar deutschlandweit tätige Interessenvermittlung aber existiert bis heute nicht.¹³⁷ Neben dieser enggeführten Operationalisierung von Betroffenen ist nach den Ergebnissen der in Kapitel 2.1 referierten Forschungsergebnisse aber eine weitaus größere Anzahl von Individuen *betroffen*. Rechtsextreme Einstellungen und Handlungsweisen gehören zur alltäglichen Realität in der Bundesrepublik, weshalb auch immer wieder das Diktum einer gesamtgesellschaftlichen Herausforderung zu vernehmen ist. Hier scheint dennoch ein Spezifikum des Policy-Feldes auf: Anders als etwa im Bereich des Umweltschutzes, der zu einem der gut beforschten Policy-Bereichen gehört, ist das hiesige Policy-Feld bisher nur ungenau definiert und nicht durch einschlägig bekannte, deutschlandweit arbeitende Interessengruppen ausgezeichnet.¹³⁸ Folgt man den Annahmen der Policy-Forschung, ist diese Situation nachteilig und stellt eine Herausforderung dar, um innerhalb des Policy-Feldes eine politische Bearbeitung zu initiieren.

Vor dem Hintergrund dieser Situation umfasst die Datenaufnahme der Arbeit umfangreiche Presseberichte und Parlamentsdokumente, die explorativ das Feld erschließen und die theoretischen Annahmen der Policy-Forschung erstmals auf das untersuchte Feld anwenden. Nach Almond müssten erste Problematisierungen des Themas in Teilöffentlichkeiten aufscheinen, die sich auf die allgemeine Öffentlichkeit ausbreitet, bevor sich auch

¹³⁷ Auf Länderebene wurden Opferberatungsstellen durch das Bundesprogramm der rot-grünen Bundesregierung eingeführt. In einigen Fällen erhalten die Beratungsstellen durch die Landesprogramme eine Aufwertung und nehmen seither auch Teilaufgaben einer Interessenvertretung wahr. 2014 hat sich daraus der Bundesverband unabhängiger Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt gegründet. Er koordiniert die Vernetzung der Beratungsstellen, vertritt deren gemeinsame Interessen und unterstützt flächendeckend den Auf- und Ausbau unabhängiger fachspezifischer Beratungsstrukturen. Damit ist zwar eine Interessenvertretung der Beratungsstellen geschaffen, die insbesondere für Opfer physischer rechtsextremer Gewalt tätig werden. Dies ist aber (noch) nicht gleichzusetzen mit einer Interessenvertretung aller Betroffener.

¹³⁸ Eine Organisation, die dieser Aufgabe am nächsten kommt, ist die Amadeu Antonio Stiftung. Mit ihrer Arbeit gegen Antisemitismus und Rassismus fördert die Stiftung deutschlandweit lokale Initiativen und Projekte. Darüber hinaus arbeitet die Stiftung auch als Interessenvertretung: „Der Amadeu Antonio Stiftung ist es wichtig, auf die Gefahren des Rechtsextremismus aufmerksam und dieses zentrale Problem dauerhaft auf die Tagesordnung zu bringen.“ (Amadeu Antonio Stiftung 2016).

politische Eliten der Problematisierung zuwenden. Demnach ist für die Problemwahrnehmung zu erwarten, dass sich Presseartikel erst dem Themenfeld Rechtsextremismus und Gefährdungen der Demokratie zuwenden, bevor dies in den Parlamentsdokumenten aufscheint. Dieser These folgend stellt Tabelle 11 zunächst dar, wann sich die Landesparlamente erstmals der staatlichen Demokratieförderung angesichts rechtsextremer Herausforderungen zuwandten und wie viele Parlamentsdokumente insgesamt in die Analyse eingehen.

Tabelle 11: Anzahl berücksichtigter parlamentarischer Dokumente und Zeitpunkt erster parlamentarischer Beschäftigung¹³⁹

Land	Berücksichtigte Parlamentsdokumente (01.01.1990-31.04.2016)	Erste parlamentarische Beschäftigung mit Rechtsextremismusprävention ¹⁴⁰
Bayern	184	1991
Berlin	148	1991
Brandenburg	186	1992
Hamburg	67	1997 ¹⁴¹
Hessen	201	1992
Mecklenburg-Vorpommern	112	1993
Niedersachsen	82	1990
Nordrhein-Westfalen	123	1993
Sachsen-Anhalt	173	1992
Sachsen	132	1991
Schleswig-Holstein	86	1990
Thüringen	122	1991

Ergänzend dazu dokumentiert Tabelle 12 die Datengrundlage aus Presseberichten und zeigen die Abbildungen 6 und 7 den Gesamtverlauf der Presseberichterstattung im Themenbereich auf. Die große Menge an Pressedaten resultiert aus einer zunächst wenig eingeschränkten Suche nach den Stichworten „Rechtsextremismus“ und dem jeweiligen Bundesland im Zeitraum zwischen dem 01.01.1990 und 31.04.2016. Mit dieser extensiven

¹³⁹ Der Zugriff auf die Parlamentsdokumente erfolgte über die jeweiligen Parlamentsdatenbanken. Eine vollständige Liste aller Dokumente und die entsprechenden Dateien befinden sich auf dem digitalen Datenanhang dieser Arbeit. Auswahlkriterium für die Dokumente ist die Thematisierung staatlicher Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus. Damit sind Diskurse zur Demokratieförderung, die explizit als Präventionsmaßnahme gegen Rechtsextremismus vorgesehen sind, in die Datengrundlage eingeflossen, während reine Berichterstattungen über den Zustand der rechtsextremen Szene, sowie über das Ausmaß rechts-extrem motivierter Gewalt außen vor bleiben.

¹⁴⁰ Diese Angabe findet sich auch in Tabelle 14 (Seite 178), zur besseren Übersicht soll aber schon an dieser Stelle der Beginn der parlamentarischen Beschäftigung markiert sein.

¹⁴¹ Die digitalisierte Parlamentsdokumentation in Hamburg verzeichnet parlamentarischen Vorgänge seit Beginn der 16. Wahlperiode (08.10.1997).

Suchstrategie sollen mögliche Berichte über Interessengruppen in dem Feld eingeschlossen und die gesamtgesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema erfasst werden.

Tabelle 12: Presseberichte über Rechtsextremismus in den Ländern¹⁴²

Land	Anzahl berücksichtigter Presseartikel	Max. Anzahl von Presseartikeln pro Monat	Durchschnittliche Anzahl von Presseberichten insg.
Sachsen	11.658	217	36,9
Brandenburg	11.022	317	35
Thüringen	9.880	413	31,3
Sachsen-Anhalt	4.506	121	12,3
Bayern	4.317	168	1,7
Hamburg	3.976	259	12,6
Mecklenburg-Vorpommern	3.893	191	12,3
Nordrhein-Westfalen	2.829	77	8,9
Hessen	2.219	94	7
Niedersachsen	1.696	73	5,4
Schleswig-Holstein	1.015	47	3,2

Angesichts des explorativen Vorgehens zur Erfassung der Presseberichterstattung fällt ein starker Unterschied in der Anzahl der Berichte zwischen den Ländern ins Auge. Offensichtlich ist die Berichterstattung in einigen Bundesländern umfangreicher als in anderen. Aber auch das Verhältnis zwischen Presse- und Parlamentsdokumenten ist interessant. So berichteten Medien vor allem in Brandenburg und Sachsen extensiv über Rechtsextremismus. In Brandenburg beschäftigt sich der Landtag aber weitaus häufiger mit dem Thema, als in Sachsen. Blickt man auf den zu überprüfenden, theoretisch postulierten Zusammenhang von öffentlicher Artikulation und danach folgender politischer Problematisierung, zeigen sich zudem einige für die Theorie der Policy-Forschung überraschende zeitliche Zusammenhänge:

Über Jahre hinweg erscheint in der Mehrzahl der Bundesländer monatlich nur eine Handvoll von Artikeln, die sich mit Rechtsextremismus insgesamt beschäftigen. Zur gleichen Zeit aber besprechen die Landtage der neuen Bundesländer bereits die steigende

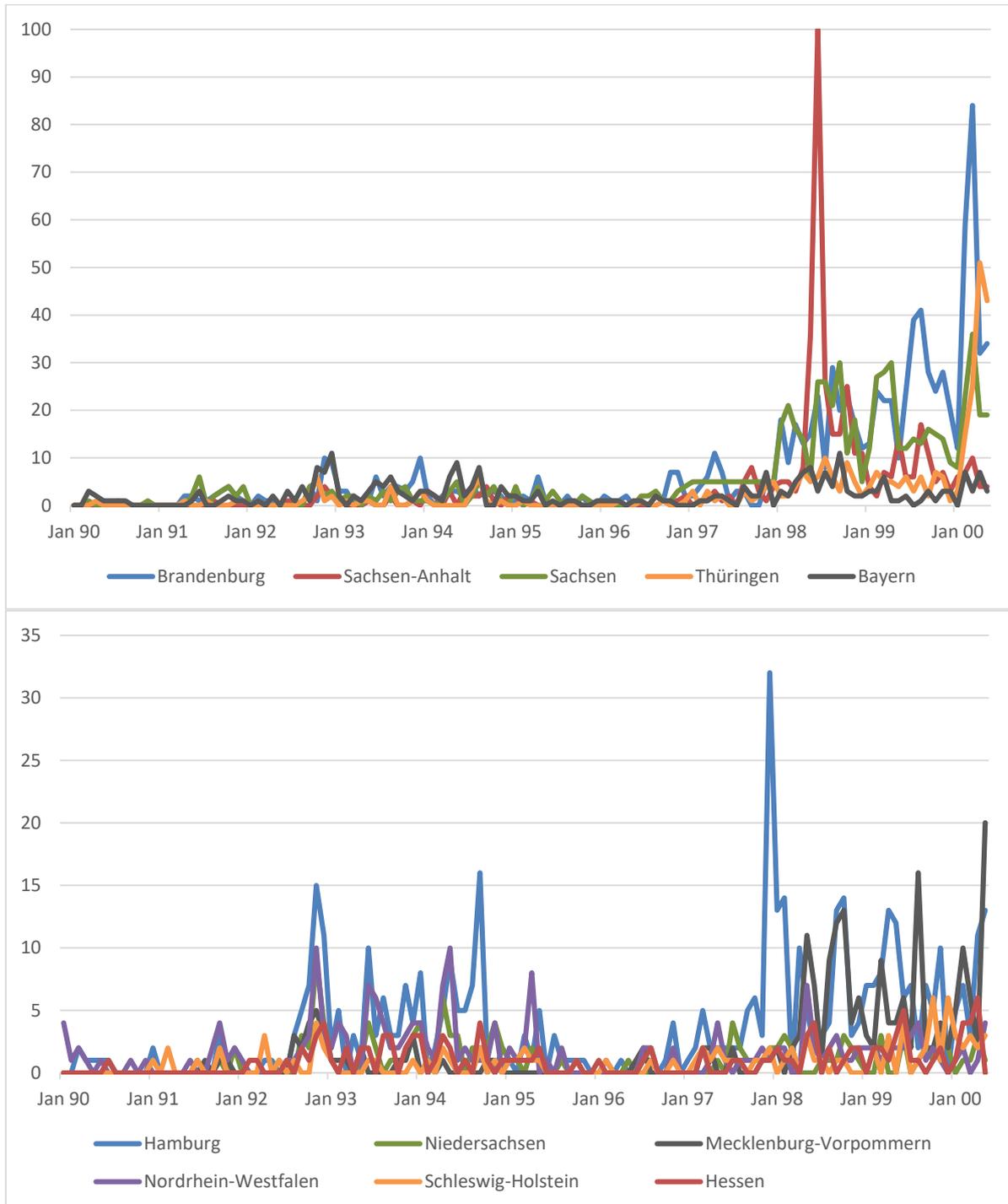
¹⁴² Die Pressedatenbank wurde nach den Suchworten „Rechtsextremismus“ in Verbindung mit dem Namen der einzelnen Bundesländer durchsucht. Die Suchergebnisse mussten danach von Dopplungen bereinigt werden. Der Fall Berlin konnte in diese Datenerhebung nicht integriert werden, da durch die zur Verfügung stehenden automatisierten Suchstrategien nicht sichergestellt werden konnte, dass es sich um Berichte über Rechtsextremismus im Stadtstaat Berlin handelt oder „Berlin“ als Verweis auf die Bundespolitik in den Artikeln erwähnt wird.

politisch motivierte Gewalt, und verschiedentlich formulieren erste Anträge auch die Forderung nach staatlicher Regulierung. In Mecklenburg-Vorpommern etwa wendet sich die PDS mit einer kleinen Anfrage bezüglich der staatlichen Maßnahmen gegen den Rechtsextremismus erstmals 1993 an die Landesregierung (vgl. 19930927_kleine Anfrage u. Antwort). Gerade in dieser frühen Phase bis Mitte der 1990er Jahre kann bei der beschränkten Anzahl von Presseartikeln also nicht davon ausgegangen werden, dass hier eine gesamtgesellschaftliche Problemsensibilität an das politische System herangetragen wird, sondern vielmehr erscheint bereits hier, dass sich einige Fraktionen und Abgeordnete als Teil- und Expertenöffentlichkeit verstehen und sich dem Thema zuwenden – selbst wenn noch kein von der Öffentlichkeit verbalisierter Handlungsdruck vorliegt.

Länderübergreifend, aber auf die neuen Bundesländer beschränkt, steigt die mediale Aufmerksamkeit für das Thema erst Ende der 1990er Jahre und schnellst dann im Jahr 2000 bundesweit in die Höhe. In dieser Phase entsteht in Brandenburg das deutschlandweit erste Landesprogramm, das sich der Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus widmet. Mit Blick auf die Pressedaten jedoch ist im Vorfeld der politischen Beschäftigung nicht erkennbar, dass sich die Öffentlichkeit zuvor intensiv mit dem Thema auseinandersetzte. Auch erzeugt das Programm und seine politische Diskussion keine herausragende mediale Aufmerksamkeit. Vielmehr steht zu diesem Zeitpunkt Sachsen-Anhalt im Fokus der Presseberichte. Hier steigt angesichts der Landtagswahl, in der die DVU in den Magdeburger Landtag einzieht, die Anzahl der Presseartikel auf bis zu 100 im Mai 1998 an. In Brandenburg hingegen nimmt die Anzahl an Presseberichten langsamer zu, wächst dabei zugleich aber stetiger an und ist nicht an Einzelereignisse gebunden. Dennoch steht die sehr begrenzte mediale Aufmerksamkeit der umfangreichen parlamentarischen Besprechung im Bundesland mit dem ersten Handlungskonzept zur Bekämpfung des Rechtsextremismus entgegen.

Abbildung 6: Presseberichterstattung in den Ländern zum Stichwort „Rechts- extremismus“ Januar 1990 bis Dezember 2000¹⁴³

(Anmerkung: dargestellt in zwei Abbildungen mit unterschiedlicher Achseneinteilung)

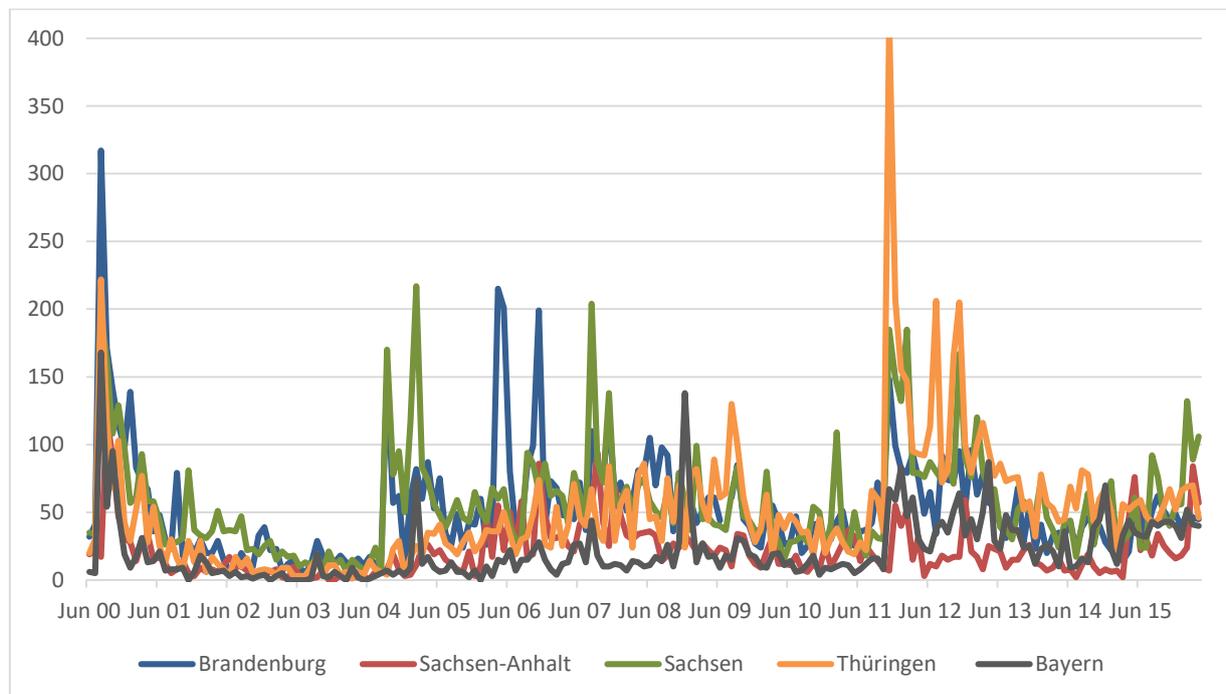


¹⁴³ Berlin konnte nicht in die Darstellung aufgenommen werden, da die Mehrzahl der überproportional großen Anzahl von Presseberichten (über 35.000 Treffer) sich mit bundespolitischen Fragen beschäftigt und nicht in ähnlicher Weise wie in anderen Bundesländern auch auf landespolitische Entwicklungen Bezug nehmen. Eine ganzseitige Darstellung befindet sich im Anhang.

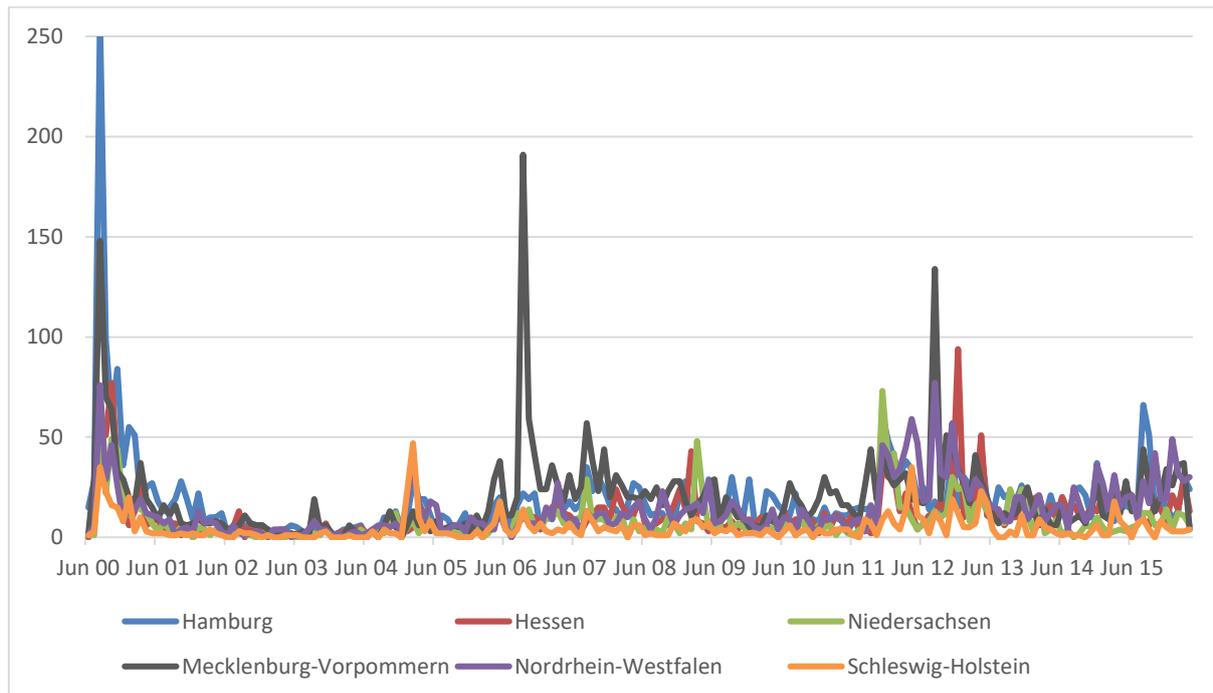
Im folgenden Jahrzehnt entstehen eine Reihe weiterer Programme – Berlin, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und auch Bayern verabschieden bis 2010 ihre programmatischen Antworten auf Demokratiegefährdungen insbesondere im Bereich des Rechtsextremismus. Wie verhält sich in dieser zweiten Generation von Programmen nun das Verhältnis von medialer Präsenz und parlamentarischer Debatte? Abbildung 7 verzeichnet den insgesamt erheblichen Anstieg an Presseberichten in diesem Jahrzehnt. Zwar geht die Anzahl der Presseberichte nach dem *Aufstand der Anständigen* im Sommer 2000 wieder drastisch zurück und sinkt bis 2004 in den unteren zweistelligen Bereich monatlicher Berichte, dann allerdings steigen die Berichte dauerhaft auf ein Niveau, dass die zweite Hälfte der 2000er Jahre deutlich vom vorherigen Jahrzehnt unterscheidet. Insofern muss auch mit Blick auf das Agenda-Setting der Landesprogramme ein deutlich vom Fall Brandenburgs zu unterscheidender Modus festgestellt werden. Die Tagespresse verfolgt und kommentiert nun häufiger die parlamentarische Debatte um die Einführung und Ausgestaltung eines Landesprogramms, dennoch ist auch hier der Zusammenhang von öffentlicher Aufmerksamkeit mit Auswirkung auf die Landespolitik uneindeutig.

**Abbildung 7: Presseberichterstattung in den Ländern zum Stichwort „Rechts-
extremismus“ Januar 2000 bis Ende April 2016¹⁴⁴**

(Anmerkung: dargestellt in zwei Abbildungen mit unterschiedlicher Achseneinteilung)



¹⁴⁴ Eine ganzseitige Darstellung befindet sich im Anhang.



Zwar fallen die Programme in Bayern und Sachsen, wie die nachfolgenden Ausführungen noch deutlicher zeigen werden, mit kurzfristigen Anlässen zusammen, die ohnehin journalistische Aufmerksamkeit auf sich ziehen und dementsprechend in den Zeitungen besprochen werden, dennoch stehen damit auch die ersten Forderungen nach einer Landesstrategie zur Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus unter medialer Aufmerksamkeit. Einzelne Bundesländer weichen gleichwohl davon ab. In Mecklenburg-Vorpommern etwa beginnt die Problematisierung des Themas im Landtag und wird nur sehr vereinzelt journalistisch kommentiert. Erst mit der offiziellen Setzung auf die politische Agenda nehmen Zeitungsartikel diese Entwicklung auf. Insofern kann also auch für die Phase bis 2010 – trotz insgesamt gestiegener Medienaufmerksamkeit – die theoretische Annahme nicht bestätigt werden, dass es zunächst Teil- und Expertenöffentlichkeiten außerhalb des politischen Feldes sind, die problemsensibel über politische Maßnahmen nachdenken, zur gesamtgesellschaftlichen Problemwahrnehmung beitragen und damit den Impuls für politisches Handeln geben. Vielmehr scheinen politische Akteure selbst die Teil- und Expertenöffentlichkeit darzustellen, die eine politische Bearbeitung anstoßen. Diese Problemsensibilität fällt für die zweite Generation der Landesprogramme gleichwohl zusammen mit einer zunehmenden öffentlichen Debatte über das Thema, Fragen aber über Ursache und Folge kann die Auswertung der Presse- und Parlamentsdaten nicht zuverlässig liefern.

In den Jahren danach – Ende 2011 und 2012 – sticht die Anzahl der Medienberichte

für Sachsen-Anhalt und Thüringen heraus.¹⁴⁵ In der Tat befinden sich beide Bundesländer zu diesem Zeitpunkt in einem Abstimmungsprozess, um Landesprogramme zu formulieren. Anders also als bisher steigt die mediale Aufmerksamkeit tatsächlich in einem Moment, in dem auch die politische Agenda vom Thema Notiz nimmt. Die theoretische Annahme von einer ersten Problematisierungsphase in einer Teilöffentlichkeit kann in diesen Fällen somit nicht ausgeschlossen werden. Vielmehr ist das Problembewusstsein der allgemeinen Öffentlichkeit in beiden Ländern insofern angestiegen, als dass eine engmaschige journalistische Begleitung sowohl der Programmentwicklung als auch die Entwicklungen und Ereignisse innerhalb der rechtsextremen Szene stattfindet.

Und schließlich fällt in die Jahre 2014 bis 2016 ein weiterer Schub an Programmentwicklungen. Niedersachsen, Hessen und Nordrhein-Westfalen haben sich während dieser Phase vorgenommen, ein Landesprogramm zur Demokratieförderung und Rechtsextremismusprävention zu entwickeln.¹⁴⁶ Abbildung 7 verdeutlicht, dass seit der jeweiligen Agenda-Setzung die Presseberichte zugenommen haben, aber nicht im Vorfeld der parlamentarischen Beschäftigung angestiegen sind. Insgesamt bleibt im Gegensatz zu den neuen Bundesländern das journalistische Interesse hinsichtlich der Entwicklung von Landesstrategien gerade in Niedersachsen eng begrenzt. Die politische Auseinandersetzung zum Ausmaß und der gesamtgesellschaftlichen Gefahr des Rechtsextremismus findet damit zeitlich vorgelagert zur öffentlichen Auseinandersetzung mit dem Thema statt. Vereinzelt blicken diese Länder – namentlich Nordrhein-Westfalen – auf Erfahrungen mit früheren Aktionsprogrammen zurück, die aber im engeren Sinne keine Landesprogramme darstellen (angesichts ihrer engen zeitlichen Begrenzung und Vorgabe an Maßnahmen).

Die breite Datengrundlage beinhaltet neben den Presseberichten, die insgesamt die öffentliche Wahrnehmung bzw. Wahrnehmbarkeit von Rechtsextremismus in den einzelnen Bundesländern wiedergeben, auch Presseberichte die sich ausdrücklich mit den Landesstrategien, ihrer Entstehung, Aushandlung und Bewertung beschäftigen. Durch diese zweite Stufe der Datenfilterung ist eine Inhaltsanalyse der Dokumente möglich, die

¹⁴⁵ Thema der Presseberichte ist ab Ende 2011 gerade in Thüringen die Selbstenttarnung des NSU und die danach beginnenden Aufklärungsversuche durch die Untersuchungsausschüsse auf Bundes- und Landesebene sowie die Anklage von Beate Zschäpe und weiteren mutmaßlichen Unterstützern der rechtsterroristischen Gruppe.

¹⁴⁶ Auch in Baden-Württemberg gelang ein Agenda-Setting in dieser Phase. Seit Anfang 2015 entwickelt die dortige Landeszentrale für politische Bildung das Landesprogramm, allerdings lag zum Ende der Datenaufnahme noch kein fertiges Programm vor. Aus diesem Grund wird der Fall Baden-Württemberg nicht systematisch erfasst, sondern nur punktuell und beispielhaft herangezogen.

die gerade vorgenommene Zuordnung von öffentlicher Aufmerksamkeit und den Ausgangspunkten der Landesprogramme noch einmal überprüft. In der Tat ruft diese Datenquelle noch einige Präzisierungen hervor: Sie verdeutlicht, dass es in einigen Ländern durchaus im Vorhinein der parlamentarischen Beschäftigung zivilgesellschaftliche Forderungen nach Landesprogrammen gegeben hat und damit die These von initiierenden Fach- und Expertenöffentlichkeiten in diesen Fällen zumindest partiell bestätigt werden kann. Dies ist etwa der Fall in Thüringen, wo nach einem Anschlag auf die Erfurter Synagoge im Jahr 2000, wie Abbildung 6 zeigt, die Problembesprechung durch die Medienberichte zunimmt und auch parlamentarisch begleitet wird. Nach dem Übergriff formiert sich eine Gruppe aus Einzelpersonen, die durch ihre besondere Expertise in der politischen Bildung, in der Jugendarbeit und in der Forschung, die Einführung eines Landesprogramms erstmals in Thüringen thematisieren und einfordern. Nach einigen Tagen mit anhaltender Berichterstattung und Unterstützung durch die SPD-Fraktion entschließt sich der damalige Ministerpräsident Bernhard Vogel allerdings dazu, den Impuls nicht aufzunehmen. In diesem Fall gibt es also eine zivilgesellschaftliche Initiative, die politisch aufgegriffen wird, allerdings nicht zu einem Agenda-Setting in Form eines in das Parlament eingebrachten Antrags führt. Trotzdem bleibt auch in diesem Fall eine Eigenschaft des Policy-Feldes erhalten, denn wiederum sind es nicht, – wie theoretisch postuliert – einflussreiche und organisierte Interessenvertretungen, sondern eine anlassbezogen zusammengetretene Initiative, die nach der politischen Absage keine formelle Strukturbildung erfährt.

Insofern lässt sich abschließend feststellen, dass die Almondsche Annahme bezüglich der Problematisierung auf den Policy-Bereich der Demokratiesicherung überwiegend *nicht* zutrifft. Wahrscheinlich sind fehlende zentrale Interessenvertretungen in dem Feld ursächlich dafür. Vielmehr können als Fach- und Expertenöffentlichkeiten die Fraktionen der Linkspartei und Grünen verzeichnet werden, die zumeist die parlamentarische Initiative ergriffen haben. Ein anderer Modus des Agenda-Settings liegt allerdings vor, wenn äußere, öffentlichkeitswirksame Anlässe zu einer schnellen politischen Bearbeitung führten.

6.1.2 Problemverständnis

Nachdem damit die zentrale Funktion der parlamentarischen Initiativen und Auseinandersetzungen für die Aufnahme der Rechtsextremismusprävention auf die gesamtgesellschaftliche und politische Agenda herausgestellt wurde, sind es die inhaltlichen Unterschiede, die die Problematisierung kennzeichnen. Während der Phase der Problematisierung enthalten die parlamentarischen Debatten, öffentlichen Statements und politischen Papiere erste Problemdefinitionen. Gerade zwischen den Parteien sind Abgrenzungen und unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und Merkmalskataloge bei der Problemdefinition zu erwarten. Damit benennt der folgende Abschnitt die Einstellungen der einzelnen Parteien zum Problemfeld und ihre Problemlösungsstrategie (so wie sie auch im Laufe der Analyse immer wieder zur Sprache kommen), und überprüft damit die Parteiendifferenzhypothese. Diese Theorie postuliert, dass die parteipolitische Färbung von Legislative und Exekutive zu Unterschieden in der Politik (sowohl in der Politikproduktion als auch bei den letztendlichen Resultaten, also dem outcome) bewirkt (vgl. Schmidt und Ostheim 2007b, S. 51). In der Herleitung der Theorie nach Hibbs handeln Parteien auf der Grundlage einer Interessenrepräsentation bestimmter Wählergruppen, sodass Parteiendifferenzen ein Resultat der unterschiedlichen Wählergruppen sind, die die Parteien vertreten (1977, Zolnhöfer 2003). Anders aber als in klassischen Policy-Feldern der Wirtschafts- oder Sozialpolitik, lassen sich beim Thema der Demokratieförderung und Rechtsextremismusprävention kaum eindeutige und differenzierbare Interessen der Parteien aus ihrer Repräsentationsfunktion ihrer Wählermilieus ableiten.¹⁴⁷ Gleichwohl legen neuere Erklärungsansätze der Parteiendifferenzhypothese neben ökonomischen Interessen auch Wertevorstellungen der Wähler als Orientierungsgrundlage für die Parteien zugrunde (vgl. etwa Zolnhöfer 2003). Daher adaptiert die Analyse der Landprogramme die Annahme und arbeitet zunächst die themenbezogenen Parteiendifferenzen heraus.

Weiterhin beziehen sich die nachfolgenden Analysen auf die Differenzierung gängiger wissenschaftlicher Annahmen zum Begriff des Rechtsextremismus wie bereits im Kapitel 2.1 vorgestellt. Die dort skizzierte idealtypische Aufteilung in zwei Kategorien eines sozialwissenschaftlichen und eines amtlichen Begriffs bilden die leitenden Ausprägungen dieser Variable.

¹⁴⁷ Die ursprüngliche Parteiendifferenzhypothese (nach Hibbs 1977) erläutert die Zielsetzungen von Parteien primär für Wirtschafts- und Wohlfahrtsstaatspolitik.

Der nachfolgende Abschnitt zeichnet damit auf dieser Basis die verschiedenen Problemdefinitionen der Parteien nach. Als Datengrundlage dienen hierfür die Parlamentsdokumente für die Zeitspanne bis zur ersten dokumentierten Forderung einer Landesstrategie, die in einer zusammenfassenden Inhaltsanalyse bearbeitet wurden.¹⁴⁸ Von diesem Moment an ist die Forderung Teil der politischen Agenda und muss in einem Aushandlungsprozess verhandelt werden.

Für die Kategorie der Problemdefinition sah das Analyseschema eine idealtypische Zusammenfassung in zwei Begriffe und Konzepte vor. In der Tat sind beide Konzepte des sozialwissenschaftlichen und amtlichen Rechtsextremismusbegriffs gut unterscheidbar für alle Bundesländer und alle Zeitpunkte der Problematisierung vorzufinden. Die Vertreter der CDU und CSU aber auch der FDP sowie teilweise auch der SPD verwenden den amtlichen Rechtsextremismusbegriff und nehmen dafür den Begriff des Extremismus in den Fokus, wobei sie den Phänomenbereich des Rechtsextremismus und Linksextremismus ausdifferenzieren. Sie beschreiben beide Phänomene als wesensverwandt, deren Weltbilder viele Gemeinsamkeiten aufweisen. Typisch dafür ist eine Aussage wie die folgende eines CDU-Vertreters aus Bremen: „... (dass) wir sowohl gegen Links wie auch gegen Rechtsextremisten auf der Hut sein müssen, und dass eine Demokratie nur wachsam ist, wenn sie auf beiden Augen tatsächlich schaut, was passiert.“ (20000914_Plenarprotokoll) oder der FDP in Sachsen-Anhalt, die formuliert „Wir müssen ein Zeichen gegen jegliche Art des Extremismus setzen.“ (20050909_Plenarprotokoll). Daher bedürfe es, so die Schlussfolgerung, einer Bearbeitung, die nicht auf einen Phänomenbereich beschränkt bleibt. Auch die FDP folgt in einigen Ländern phasenweise dieser Wahrnehmung; in Berlin merkt sie etwa 1992 auf einen Antrag der PDS hin an, dass man nicht allein den Rechtsextremismus, sondern den Extremismus *insgesamt* betrachten solle (vgl. 19921015_Plenarprotokoll). Auch in Mecklenburg-Vorpommern findet die CDU in der FDP einen Bündnispartner, der ihre Argumentation folgt, den Extremismus von allen Seiten (also allen Ausprägungen her) zu betrachten. Geht man allein von der Begriffsverwendung aus, fallen auch einige Aussagen der SPD ins Auge, bei denen von „extremistisch gesinnter Jugendlicher und Heranwachsender“ gesprochen wird (20000524_Plenarprotokoll) und damit der in beide Richtungen offene Extremismusbegriff verwendet wird.

¹⁴⁸ Das entsprechende Codierschema, Codierungen und Paraphrasen der Inhaltsanalyse befindet sich im Anhang.

Fraktionsvertreter der Grünen, LINKEN und zum großen Teil auch der SPD distanzieren sich von einem solchen Problemverständnis. Sie negieren nicht, dass verschiedene Formen des Extremismus existieren, wehren sich aber vehement dagegen, diese in eine Reihe zu stellen, was in ihren Augen bedeutet Links- und Rechtsextremismus gleichzusetzen und damit den Rechtsextremismus zu verharmlosen¹⁴⁹. Gerade die Grünen sprechen sich gegen die Verwendung solcher „Schablonen“ aus, die – wie sie hervorheben damit aber nicht negieren wollen, dass es Gewalt von rechts als auch links gibt (vgl. 19960320_Plenarprotokoll). Diesen wiederholt vorgebrachten Gleichsetzungsvorwurf weisen Abgeordnete von CDU und FDP jedoch weit von sich. So reagiert ein CDU-Vertreter in Sachsen-Anhalt auf den Vorwurf der Gleichsetzung von Rechts- und Linksextremismus:

„Ich bitte Sie, mir zu sagen, wo Sie in unserem Änderungsantrag diese Gleichsetzung sehen. Unserer Meinung nach haben wir das eben nicht gleichgesetzt. Wir behandeln nur mehrere voneinander scheinbar unabhängige Dinge gemeinsam. Wir setzen das ausdrücklich nicht gleich; denn wir setzen auch noch den religiösen Fanatismus und den Terrorismus hinzu.“ (20111213_Plenarprotokoll).

Diese Debatte zwischen Gleichsetzung und Vergleichbarkeit zweier Phänomene taucht in allen Bundesländern auf und ist immer wieder (aber nicht in allen Bundesländern)¹⁵⁰ eine Ursache, warum die CDU zu Vorstößen von Linken, Grünen und z.T. auch der SPD Gegenanträge formuliert oder eine Kooperation verweigert. Auch wenn die nachfolgenden Ausführungen zeigen, dass weitere Konfliktlinien zwischen den Parteien verlaufen – die z.T. in Verbindung mit dem hier aufgezeigten Konflikt stehen – scheint dieser doch die größte Hürde für ein überparteiliches Vorgehen darzustellen.

In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Parteien also deutlich. Grüne, LINKE und vordergründig auch die SPD nehmen als Problemfeld Rechtsextremismus in den Blick; ihr Problemverständnis unterscheidet sich vom amtlichen Extremismusverständnis in dem Sinne, dass sie eine Wesensverwandtschaft zwischen verschiedenen Extremismusformen negieren. Sie weisen vielmehr in einigen Bundesländern schon früh darauf hin, dass Rechtsextremismus in seiner Bedrohung für die politische Kultur und demokratische Verfasstheit Deutschlands eine eigene Behandlung verdient und nicht automatisch mit Linksextremismus oder anderen Spielarten des Extremismus in Bezug gesetzt werden

¹⁴⁹ Siehe beispielsweise für die LINKE 2000031_Plenarprotokoll, wo ein Fraktionsvertreter nahezu seine gesamte Redezeit dafür verwendet, die ideengeschichtlichen Grundlagen der Totalitarismustheorie darzustellen und anhand dessen fatale Konsequenzen einer Gleichsetzung von Rechts- und Linksextremismus begründet. Auch in Mecklenburg-Vorpommern greift ein PDS-Vertreter die vermeintliche Gleichsetzung direkt an: „die primitive Gleichsetzung von Rechts- und Linksextremismus, was gleichzeitig eine Verharmlosung der rechten Gewalt ist“ (20000524_Plenarprotokoll).

¹⁵⁰ In Schleswig-Holstein etwa schließt sich die CDU dem Antrag zur „Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Fremdenfeindlichkeit“ an (20020123_Plenarprotokoll).

darf. Die Grünen in Schleswig-Holstein begründen ausdrücklich, warum sie von einer Differenzierung von Rechts- und Linksextremismus ausgehen und beziehen sich dabei zum einen auf gesellschaftliche Einbettung beider Phänomene und ihre gesellschaftliche Resonanz sowie zum anderen auf deren Ziele, wie das folgende Zitat belegt: „Es ist eben ein großer Unterschied, ob die Rechtsextremisten drohen, ausländerfreie Räume in den Städten erkämpfen zu wollen, oder ob die Linksextremisten sagen, sie wollen die Repräsentanten des Systems als faschistisch entlarven.“ (20020123_Plenarprotokoll).

Wie schon die Zuordnung der SPD in diese beiden Problemdefinitionen zeigt, ist das Verhältnis der SPD hier ambivalent. Einige SPD-Vertreter grenzen sich sehr stark – in ähnlicher Manier wie Grüne und Linke – vom amtlichen Extremismuskonzept ab. Es gibt aber auch Vertreter, so wie in der Thüringer SPD im Jahr 2000, die von der Thematik „Extremismus“ sprechen und neben dem Rechtsextremismus auch Linksextremismus als Problem anerkennen (vgl. 20000316_Plenarprotokoll).¹⁵¹

Neben den widerstreitenden Definitionen des Rechtsextremismus verwenden die Parteien noch weitere Begriffe und Konzepte, um das Problem demokratiegefährdender Phänomene zu markieren. Alle Parteien verwenden *Rechtsextremismus* und *Rechtsradikalismus* synonym, ohne dass die sprachliche Differenzierung inhaltlich bestimmt wird.¹⁵² Der Begriff des Rechtsradikalismus ist gerade in den 1990er Jahren weit verbreitet, verliert dann in den 2000er Jahren an Bedeutung und ist in den neueren parlamentarischen Debatten nur noch vereinzelt zu finden.¹⁵³ Oft wurden jedoch beide Begriffe in eine Reihe gestellt und damit insinuiert, dass es sich um abgrenzbare, aber ähnliche Problemfelder handelt. Nur punktuell wird Rechtsradikalismus von Vertretern der CDU explizit als Abstufung zum Rechtsextremismus eingeführt. Damit grenzt sich die Partei weitestgehend in diesem Bezugspunkt von der amtlichen Extremismusdefinition ab, da bei Sicherheitsbehörden der Bereich zwischen Rechtsextremismus und dem Spektrum der freiheitlich-demokratischen Grundordnung mit Rechtsradikalismus bezeichnet wird. Der Begriff steht damit für ein Gedankengut, das dem Rechtsextremismus gleicht, sich aber nicht explizit gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richtet.

¹⁵¹ Diese widersprüchlichen Positionen der SPD erfordern eine eigenständige Darstellung, die über den Rahmen der hiesigen Analyse hinausgeht.

¹⁵² Für die Verwendung des Begriffs in den Fraktionen siehe für die SPD (20000316_Plenarprotokoll) in Berlin (19921015_Plenarprotokoll), für die Grünen in Berlin (19921015_Plenarprotokoll), für die CDU ebenfalls in Berlin (19921015_Plenarprotokoll).

¹⁵³ Ein Beleg für eine jüngere Verwendung des Begriffs bei den Grünen in Hamburg findet sich in (2012022_Antrag).

Weiterhin kommt ab Ende der 2000er Jahre ein neuer Begriff zur Problem-
beschreibung hinzu. Unter dem Phänomen des Rechtspopulismus diskutieren die Frak-
tionen in Schleswig-Holstein etwa eindringlich und mit Referenz auf rechtspopulistische
Parteierfolge in Europa eine neue Gefahr, deren Bedeutungszuweisung zwischen den
Fraktionen stark variiert. Einig sind sich die Fraktionen – auch in anderen Landes-
parlamenten – in der Charakteristik, dass Rechtspopulismus komplexe Vorgänge und Pro-
bleme vereinfachend darstellt und einfache Lösungen anbietet (vgl. in Schleswig-Holstein
20111118_Plenarprotokoll oder für die CDU 20111006_Plenarprotokoll, in Hamburg für
die SPD 20120426_Plenarprotokoll). Die Grünen empfehlen Rechtspopulismus daher
eher als eine Strategie zu verstehen, die komplexe Probleme vereinfacht, „dem Volke nach
dem Mund redet“ und Ängste schürt (Schleswig-Holstein 20111006_Plenarprotokoll).
Demzufolge sind Rechtspopulismus und Rechtsextremismus deutlich differenzierbare
Phänomene, vor deren Gleichsetzung beispielsweise die FDP eindringlich warnt
(ebenso in Schleswig-Holstein, 20020516_Plenarprotokoll). Dieser Differenzierung
stimmen jedoch nicht alle Fraktionen zu. Die Hamburger SPD begründet etwa, warum sie
keinen Unterschied zwischen Rechtsextremen und Rechtspopulisten macht, weil beide
mit Ängsten der Menschen spielen und „(s)ie nehmen dabei bewusst in Kauf, dass damit
ein Klima geschaffen wird, in dem rechte Gewalttaten erst ermöglicht werden, denn solche
Taten kommen nicht aus dem Nichts, sondern bedürfen eines entsprechenden gesell-
schaftlichen Umfelds.“ (20120426_Plenarprotokoll). Zum inhaltlichen Kern zählen CDU-
Vertreter in Schleswig-Holstein als weitere Merkmale eine Beschönigung des National-
sozialismus und einen Kulturprotektionismus (20111006_Plenarprotokoll). Eine beson-
dere Gefährlichkeit des Rechtspopulismus machen aber nicht alle Fraktionen aus:
Während die CDU anführt, ein gewisses Maß an Populismus würde von der Gesellschaft
akzeptiert werden, unterstreicht die SPD, dass Rechtspopulismus gerade durch sein Auf-
treten in einem bürgerlichen Deckmantel besonders gefährlich wäre und auf die Tages-
ordnung (der politischen Bearbeitung) gehöre (vgl. 20111006_Plenarprotokoll).
Solcherlei Warnungen finden sich auch in anderen Bundesländern wieder, die das
Phänomen des Rechtspopulismus ebenfalls streifen.

Schließlich haben neben den zentralen Begriffen noch weitere einen Platz, die
Teilbereiche des Problemfeldes beschreiben und zumeist zur Vervollständigung des
Bildes in einer Aufzählung verwendet werden. Besonders bemerkenswert sind dabei
Fremdenfeindlichkeit und *Ausländerfeindlichkeit*, aber auch *Rassismus*, *Antisemitismus* und

Gewalt. Grundsätzlich verwenden alle Parteien solche Markierungen von Teilphänomenen, allerdings unterscheiden sich auch hier die Fraktionen in ihren Präferenzen. Beispielsweise verwenden zwar alle Parteien die häufig begleitenden Formen von *Fremdenfeindlichkeit* und *Ausländerfeindlichkeit*,¹⁵⁴ wenngleich sich zunehmend die erstere Bezeichnung durchsetzt, die auch in der Sozialwissenschaft präferiert wird, da sie hervorhebt, dass Feindlichkeit gegenüber scheinbaren oder wahrgenommenen Fremden gerichtet sein kann und dies über die Gruppe von Ausländern hinausgeht und so etwa in Deutschland seit langer Zeit ansässige Personen mit Migrationshintergrund betreffen kann.¹⁵⁵ Den Rassismusbegriff dagegen verwenden vor allem Sprecher der Grünen und der LINKEN, aber auch der SPD und vereinzelt auch der CDU, jedoch in der Regel ohne die Verwendung des Begriffs näher zu erläutern.¹⁵⁶ Eine weitere Teilmenge des Problems bezeichnen alle Parteien mit den Begriffen *Neofaschismus* und *Neonazismus*, um insbesondere Gruppierungen und deren Handlungen zu markieren.¹⁵⁷

Schließlich tritt ab der zweiten Hälfte der 2000er Jahre ein weiteres, umfassend wirkungsmächtiges Konzept in die parlamentarische Auseinandersetzung ein. Gerade Grüne, zunehmend aber auch LINKE und SPD, wenden sich einem neuen Konzept zur Problemdefinition vor: Sie berufen sich zunehmend auf das aus der sozialwissenschaftlichen Forschung stammende Konzept der *Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit*, dass durch die Langzeituntersuchung der Forschungsgruppe um Wilhelm Heitmeyer bekannt wurde.¹⁵⁸ Die Fraktionen äußern sich in ihren Stellungnahmen nicht zu den Gründen ihres terminologischen Wandels, beziehen sich aber eindeutig auf

¹⁵⁴ Vorrangig verwendet die CDU den Begriff der Ausländerfeindlichkeit, siehe dazu etwa Hamburg 20000907_Plenarprotokoll. Für die Grünen findet sich die Verwendung vereinzelt, etwa zu Beginn der Problematisierung in Berlin (19921915_Plenarprotokoll), ebenso bei der PDS in Mecklenburg-Vorpommern (vgl. 20000524_Plenarprotokoll). Die SPD in Brandenburg verwendet den Begriff mehrfach, allerdings zu Beginn der 1990er Jahre (vgl. 19930901).

¹⁵⁵ Von Definitionen sehen die Parteien dabei zumeist ab. Eine der wenigen Erklärungen, die zumindest das Verhältnis von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus bespricht, lautet: „Fremdenfeindlichkeit als eine tragende Säule rechtsextremer Weltbilder“ und stammt von der PDS in Mecklenburg-Vorpommern (20000921_Plenarprotokoll).

¹⁵⁶ Ankerbeispiele befinden sich bei der PDS in Berlin (19970414_Anfrage), bei der SPD in Thüringen (2000036_Plenarprotokoll), in Sachsen-Anhalt (20030411_Plenarprotokoll), für die Grünen und die CDU in Hamburg (20000906_Plenarprotokoll).

¹⁵⁷ Beispielsweise Verwendung die FDP finden sich in Schleswig-Holstein (20020516_Plenarprotokoll), für die LINKE (Schleswig-Holstein 20111006_Plenarprotokoll, Sachsen-Anhalt (19990416_Plenarprotokoll), Thüringen (20000316_Plenarprotokoll), die SPD in Berlin (1992191_Plenarprotokoll).

¹⁵⁸ Die SPD in Hamburg verwendet den Begriff etwa (20120323_Antrag) ebenso die Hamburger LINKE (20120426_Plenarprotokoll). Die Berliner SPD kommt einer Definition von „Neonazismus“ am nächsten indem sie konstatiert „Neonazismus, das ist nichts weiter als Haß und Rassismus, das zielt auf die Vernichtung Andersdenkender.“ (19921015_Plenarprotokoll).

Wilhelm Heitmeyer. In Hamburg etwa beruft sich die LINKE sogar auf die Ergebnisse einer Messung der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit und unterstreicht so die Notwendigkeit für politisches Handeln (vgl. 20120426_Plenarprotokoll). Dabei konzentrieren sich die Aussagen zur GMF auf abwertenden und antidemokratischen Einstellungen und Haltungen, weniger aber auf deren Manifestation auf Handlungsebene.

6.1.3 Problembeschreibung

Neben den eng gefassten Definitionen beschreiben die Parteien die Phänomene, gegen die sie vorgehen wollen, recht ausführlich, aber mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Argumentationsmustern. Diese trägt der folgende Abschnitt zusammen und analysiert damit, was die Fraktionen unter den von ihnen definierten Problemfeldern fassen, wie sie diese charakterisieren, welche Gefahren sie sehen und – in Ansätzen auch – welches Vorgehen diese animieren. Hierfür konnten theoretisch keine Kategorien abgeleitet werden, die Darstellung wird aber die enge Verbindung der zentralen Konfliktlinie aus der Problemdefinition als wiederkehrendes Muster auch in der Problembeschreibung hervorheben. Die nachfolgenden Analysen stützten sich weiterhin (wie Kapitel 6.1.2) auf die Ergebnisse einer zusammenfassenden Inhaltsanalyse, die induktiv Kategorien gebildet hat.

Zunächst fällt ins Auge, dass einige Fraktionen das Problemfeld besonders eng mit Gewalt verbinden. Die CSU diskutiert Extremismus, Rechtsextremismus und Rechtsradikalismus etwa ausschließlich unter der Perspektive von Gewaltausübung. Entsprechend zeigt sich die CSU davon überzeugt, „dass rechtsextreme Gewalt nicht isoliert vom Gesamtproblem Gewalt betrachtet und bekämpft werden kann (vgl. Bayern 20000928_Plenarprotokoll). Auch in anderen Bundesländern findet die Debatte um Rechtsextremismus in starker Verquickung zu Gewaltphänomenen statt. Dies betrifft vor allem Bundesländer, die recht früh ihre Landesprogramme beschlossen haben und eine besondere Belastung durch rechtsextrem motivierte Gewalt in ihrem Land verzeichnen.¹⁵⁹ Die Brandenburger SPD ist auch der Ansicht, dass gewaltorientierte Jugendcliquen, die es, so ihre Darstellung, fraglos in Brandenburg gibt und deren Mitglieder auch anfällig für rechtsextremistisches Gedankengut sind, keine ideologisch begründete Straftaten begehen, sondern, dass sie zur spontanen Gewalt unter Alkoholeinfluss neigen (vgl. 19961023_Plenarprotokoll). Die PDS in Sachsen-Anhalt verwendet beispielsweise auch

¹⁵⁹ Insbesondere trifft diese Aussagen auf Brandenburg zu.

die Referenz auf Gewalt, jedoch mit einer anderen Implikation: „Rechtsextremistische Gewalt und Straftaten bilden seit längerem ein Kontinuum in der bundesdeutschen Gesellschaft“, so beginnt die Argumentation, um fortzufahren: „Nun werden sie endlich auch als solches wahrgenommen.“ (20000914_Plenarprotokoll). Der PDS (und später auch der LINKEN) geht es also darum, die langfristigen Verankerungen des Phänomens hervorzuheben, während das Zitat der CSU eher dazu geneigt ist, rechtsextreme Gewalt als einen Teilbereich eines größeren Phänomens zu behandeln, das das eigentliche Ziel von Gegenmaßnahmen darstellen sollte. Nach der – nahezu in allen Parlamenten – diskutierten Gewaltwelle zu Anfang der 2000er Jahre löst sich die Problembeschreibung vielerorts aber von seiner Fokussierung auf Gewalt.

Für die Fraktionen von Grünen, LINKE und SPD tritt nun noch deutlicher hervor, was ihre Vertreter in einigen Bundesländern auch schon in den 1990er Jahren eingeführt haben: Sie rücken das Problemfeld des Rechtsextremismus weiter weg von Gewalttaten und weisen auf zwei Dimensionen des Rechtsextremismus hin, die zum einen aus Einstellungen und Haltungen bestehen und zum anderen aus einer Reihe von Verhaltensformen (von denen Gewaltanwendung nur eine ist).

In den 2000er Jahren beziehen sich im Grunde alle Parteien auf die Differenzierung zwischen rechtsextremen Orientierungen und Verhaltensweisen, wenngleich CSU, CDU und FDP die Handlungsebene deutlich in den Mittelpunkt ihrer Problematisierung stellen. Genauer gesagt fokussieren ihre Anträge und Redebeiträge vor allem auf gewalttätige Handlungen. Sie thematisieren das Ausmaß von Gewalt etwa anhand der Daten der politisch-motivierten Kriminalität oder unterstreichen ihre Haltung gegen jegliche Form von Extremismus und Gewalt. Auch für die Parteien links von CSU/CDU und FDP ist rechtsextreme Gewalt ein immanenter Bestandteil des Problems, in ihrer Problembeschreibung heben sie aber neben rechtsextremen Gewalttaten auch politische Formierungen und Aktionsformen, genauso wie Handlungen, die unterhalb der Strafbarkeitsgrenze liegen, stärker hervor. Darunter fallen Hetze gegenüber Ausländern und Minderheiten sowie alltägliche Diskriminierungen, sowie auch das Demonstrationsaufkommen und die Wahl rechtsextremer Parteien. Vor allem aber stellen sie die Verbreitung rechtsextremer Einstellungen in der Breite der Gesellschaft in den Mittelpunkt.

Deren Virulenz und Grundlage für die Handlungsebene wird immer wieder verdeutlicht und findet sich in den Beiträgen aller Parlamente wieder. So formuliert etwa die SPD in Berlin bereits 1992 nach einem antisemitischen Anschlag: „Ich stimme dem

Vorsitzenden des Zentralrats der Juden, Ignaz Bubis, voll zu, wenn er schreibt, daß ihm die Skinheads und die rechten Fanatiker weniger Sorgen bereiten als die schweigende Mehrheit der Deutschen.“ Auch in Brandenburg ist die Einsicht schon früh vorhanden, dass fremdenfeindliche und intolerante Einstellungen weit über den Kreis der Rechtsradikalen verbreitet sind (vgl. SPD 19930901_Protokoll). Und die Thüringer SPD erläutert darüber hinaus, dass zum Problemfeld beide Komponenten – Haltungen und Handlungen – gehören (vgl. 20000316_Plenarprotokoll). Rechtsextreme Einstellungen thematisiert die CDU aber deutlich zurückhaltender als Grüne, LINKE und SPD. In einigen Statements wird die dimensionale Trennung von Einstellungen und Verhalten zwar deutlich, CDU-Vertreter stellen sie aber nur selten explizit heraus. Beispielsweise fordert in Mecklenburg-Vorpommern ein CDU-Abgeordneter „Maßnahmen zur Bekämpfung von Fremdenhass, Gewaltbereitschaft und rechtsextremistischem Gedankengut“ (20000921_Plenarprotokoll) und stellt damit sowohl Handlungen als auch Einstellungen in den Fokus seiner Aufforderung für Gegenmaßnahmen.¹⁶⁰

Die Betonung der gesellschaftlichen Verankerung einzelner rechtsextremer Ideologeme, die die SPD, LINKE und Grüne schon in den 1990er Jahren herausstellten, nimmt im Verlauf der 2000er Jahre noch einmal deutlich zu. Die Parteien stützen sich dabei nun vor allem auf die Forschungsergebnisse von Wilhelm Heitmeyer mit seiner Langzeitstudie zur Verankerung von Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und den Einstellungsmessungen der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Rechtsextremismus, und referieren über das alarmierende Ausmaß einzelner Einstellungsdispositionen. Ein besonders detailliertes Beispiel dafür liefern die LINKEN in Bremen: „Wilhelm Heitmeyer hat hier in Bremen kürzlich Untersuchungen zu gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit angestellt. Je nach Ortsteil waren zwischen 22,8 und 45,6 Prozent der Befragten der Ansicht, dass zu viele Ausländer in Deutschland leben. Das ist ein Alarmsignal für die Politik und die Gesellschaft, und das ist ein Zustand, der so nicht zu akzeptieren ist.“ (20120426_Plenarprotokoll). In ähnlicher Weise nehmen die Referenzen auf einschlägige Studien in den 2000er Jahren in allen Bundesländern zu.¹⁶¹ Allein die bayerische CSU greift die Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Studien an. Sie verweisen wiederholt

¹⁶⁰ Ein weiteres Beispiel für die eher seltene Trennung von Einstellungs- und Verhaltensebene im Rechtsextremismus bringt die Hamburger CDU in einen Antrag zum Ausdruck. Dort heißt es: „Gewalt und extremistische Gesinnung sind gesellschaftliche Phänomene“ (20050621_Antrag).

¹⁶¹ In Bayern verweist die SPD bereits 2000 auf die Forschungsergebnisse der SINUS-Studien (vgl. Plenarprotokoll).

auf methodische Probleme der Stichprobenziehung und in der Auswahl der Fragen, die als Indikatoren für einzelne Einstellungsdimensionen des Rechtsextremismus ausgewählt wurden.

Weiterhin beschreiben die Fraktionen in variierender Art Wandlungsprozesse in der rechtsextremen Szene. Grüne, LINKE und SPD heben hervor, dass der moderne Rechtsextremismus zunehmend in einem bürgerlichen Gewand öffentlich auftritt und so auch neue gesellschaftliche Gruppen repräsentiert. Die xenophoben und rassistischen Einstellungen werden dabei weniger plump, sondern zunehmend subtil vorgetragen, indem etwa populistische Kampagnen den Umbau des Sozialstaats, den Europäischen Einigungsprozess oder Effekte der Globalisierung stärker ins Auge nehmen (vgl. für die SPD 20050224_Antrag). Solchen Veränderungsprozessen wird, so die SPD etwa in Bayern, noch zu wenig Rechnung getragen in der Auswahl der Gegenstrategien. Die SPD in Bremen wiederum schlussfolgert daraus, dass vom Rechtsextremismus der Mitte eine stärkere Gefahr ausgeht als vom organisierten Rechtsextremismus (vgl. 20000914_Plenarprotokoll).

Nachdem die dimensionale Trennung von Haltungen und Handlungen die unterschiedlichen Schwerpunkte der Fraktionen hervorheben konnte, liegen die Parteien wieder näher beieinander, wenn sie den „abstoßenden“ und demokratiegefährdenden Charakter des Rechtsextremismus hervorheben. Die SPD in Sachsen-Anhalt betont etwa: „Er [der Rechtsextremismus, Anmerkung F.S.] bedroht nicht nur einzelne Personen und Gruppen, sondern ist eine Gefahr für die Grundwerte unseres Zusammenlebens. Es geht dabei um sehr viel. Rechtsextremismus ist ein Angriff auf die Würde des Menschen, die nicht nur bei Deutschen unantastbar ist.“ Oder die PDS in Mecklenburg-Vorpommern, die zu Protokoll gibt: „Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und rechte Gewalt sind eine politische Belastungsprobe für die Demokratie und die verfassungsmäßige Ordnung in unserem Land“ (20000921_Plenarprotokoll). Etwas differenzierter geht die Brandenburger SPD in ihrer Gefährdungsanalyse vor, wenn sie erklärt: „Der vergleichsweise kleine Kern von militanten Neonazis und Rechtsextremisten ist sicher eine große Herausforderung, aber keine wirkliche Gefahr für unsere Demokratie. Zur wirklichen Gefahr für unser Gemeinwesen werden die Schlägerbanden und Heil-Hitler-Kommandos erst dann, wenn sie auf nennenswerten Rückhalt in weiten Teilen der Bevölkerung bauen können.“ (19930901_Plenarprotokoll) Die CDU in Mecklenburg-Vorpommern sagt: „Wir als CDU

sehen die Dringlichkeit der Problembewältigung stärker denn je“ (20000921_Plenarprotokoll); und auch die CSU postuliert: „Aber die Gefährlichkeit ist weiterhin da, und man muß in beiden Bereichen tätig sein, beide Bereiche muß man sorgfältig beobachten, vor allem auch um zu gewährleisten, daß aus dem Extremismus kein Terrorismus wird“ (19960320_Plenarprotokoll). Alle Parteien erkennen also ein Gefährdungspotenzial des Rechtsextremismus an, wenn auch SPD und PDS stärker den Kern der bundesdeutschen Demokratie gefährdet sehen und die CSU/CSU eine sicherheitspolitische Gefahr betonen. In einigen wenigen Fällen sind die Aussagen der CDU aber auch problemrelativierend, wenn beispielsweise 1993, auf der Höhe einer Gewaltwelle, ein Brandenburger CDU-Abgeordneter in einer Plenardebatte sagt: „Extremismus ist und bleibt ein aktuelles Thema, es ist ein Dauerthema, über das hier ständig zu reden sein wird, wo wir auch ständig handeln müssen. Aber – und das sage ich auch ganz ausdrücklich – wir haben hier im Land Brandenburg genauso eine Menge anderer Probleme, die einer politischen Diskussion bedürfen und die nach Lösungen schreien. Eines davon ist das Wohnungsproblem.“ (19930901_Plenarprotokoll). Diese Einschätzung bleibt aber ein Einzelfall.

Und weiterhin rücken alle Parteien auch Kontinuitäten in den Fokus der Aufmerksamkeit, indem sie auf Erfahrungen mit rechtsextremer Gewalt und sogar Terror in der Bundesrepublik ansprechen. Schließlich problematisieren einige Vertreter von SPD und PDS die ihrer Ansicht nach verharmlosende Darstellung des Rechtsextremismus. Sie erkennen eine solche Verharmlosung in der medialen Debatte, wenn dort allein der Osten Deutschlands als Feld des Rechtsextremismus beschrieben wird. Sie üben weiterhin auch Kritik am Zustand der Gesellschaft der alten Bundesrepublik und diskutieren die Ursachen eines bundesweiten Rechtsextremismus, beziehungsweise die Dringlichkeit, bundesweit agieren zu müssen.

Insbesondere Grüne, SPD und LINKE formulieren nun konsistent die hervorgehobene Relevanz des Rechtsextremismus, der virulent und gewalttätig ist, aber nicht virulent *durch* seine Gewalttätigkeit. Vielmehr betonen die Fraktionen, dass es sich um ein Problemfeld handelt, das sich nicht auf einzelne Regionen, gesellschaftliche Gruppen oder Zeiträume einschränken lässt. Um dieses Argument zu untermauern, heben sie die langfristige Verankerung hervor, wie etwa in Mecklenburg-Vorpommern (vgl. 20000921_Plenarprotokoll).

Dieser Wahrnehmung und Deutung widerspricht die CDU nur vereinzelt, während sie

in der Regel auch die Gefährdungen der demokratischen politischen Kultur durch Rechtsextremismus hervorhebt. Zu den seltenen Fällen zählt eine Darstellung der CDU in Schleswig-Holstein, die von einer aktuellen Welle des Rechtsextremismus spricht, die aber wieder abebben würde, sodass man das Problem des Rechtsextremismus als ein zeitlich begrenztes verstehen muss (vgl. 20000928_Plenarprotokoll). Bemerkenswert ist zudem eine andere Äußerung in Sachsen, wo sich die Vertreter dagegen aussprechen, dass Thema einseitig zu behandeln und so den Eindruck zu erwecken, „als sei andere Gewalt weniger schlimm“ und heben weiterhin hervor: „Ich meine: Gewalt ist Gewalt, ob politisch motiviert oder nicht, ob gegen Ausländer gerichtet oder gegen Einheimische, ob gegen Schwache oder Starke.“ (20001016_Plenarprotokoll). Die FDP, die in einigen der behandelten Landtagen nicht vertreten ist, nimmt dagegen etwa in Schleswig-Holstein sehr eindringlich an der Problematisierung von Rechtsextremismus teil. Nicht durchgängig unterstreicht sie dabei aber die Handlungsnotwendigkeit, wie das folgende Zitat verdeutlicht: „Weiterhin geht von dem Rechtsextremismus für die freiheitlich demokratische Grundordnung keine ernst zu nehmende Gefahr aus.“ Auch wenn unmittelbar danach die Einschränkung folgt: „Diese Feststellungen können mit Blick auf die absoluten Zahlen, die zweifelsohne noch immer zu hoch sind, nicht beruhigen. Jeder Rechtsextremist ist einer zu viel.“ (20111006_Plenarprotokoll) Mit ihrer Einschätzung liegt die FDP in diesem Fall außerhalb dessen, was regelmäßig über die Problemdringlichkeit zu Protokoll gegeben wird. In Sachen Problemdringlichkeit stellt das Land Thüringen ein Spezifikum in der Fallauswahl dar. Es ist das einzige Land, indem auch die SPD dazu ermutigt, das Problem des Rechtsextremismus nicht überzubetonen und zu Protokoll gibt – ähnlich wie die CDU, die wiederholt sagt „Thüringen ist kein Aufmarschgebiet des Rechtsextremismus“ – „Ich bin allerdings auch der Auffassung, dass wir, gerade was die Thematik Extremismus angeht, auch nicht Thüringen in einer Art und Weise zu apostrophieren, als sei Thüringen in diesem Bereich ein Schwerpunkt.“ (20000316_Plenarprotokoll)

Von Seiten der LINKEN, Grünen und SPD werden gesellschaftliche Gruppen, deren Verankerung im Rechtsextremismus öffentlich zum Teil pauschal gesehen wird, in Schutz genommen. Dies betrifft Jugendliche, für die die PDS in Berlin etwa ins Feld führt, dass Rechtsextremismus ein Problem der gesamten Gesellschaft und nicht nur der Jugend ist (vgl. 19990527_Inhaltsprotokoll oder weiterhin LINKE in Sachsen 20001016_Plenarprotokoll), während gerade Landtagsabgeordnete der CDU wiederholt darauf hinweisen, dass die Jugend besonders betroffen ist (vgl. hier Schleswig-Holstein

20000928_Plenarprotokoll). Gleichwohl heben gerade Vertreter der PDS bzw. später der LINKEN hervor, dass es Regionen gibt, die stärker durch den Rechtsextremismus herausgefordert sind als andere. In Sachsen drückt es eine Abgeordnete folgender Maßen aus: „Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass sich in den letzten Jahren vor allem in den ländlichen Regionen rechtsextreme Hegemonien in der Jugendkultur entwickelt haben.“ (20001016_Plenarprotokoll).

Auch in diesem Kontext sprechen die Parteivertreter wiederholt vom gesamtgesellschaftlichen Charakter des Problems und argumentieren dagegen, das Phänomen ausschließlich auf die Jugend zu reduzieren. Gerade die Fraktionen in den neuen Bundesländern heben in diesem Zusammenhang auch hervor, dass Rechtsextremismus kein ausschließliches Problem des Ostens ist.

In ihrer Problembeschreibung bringt die CSU weiterhin ein Argument ein, das in anderen Parteien und Bundesländern unerwähnt bleibt: Sie benennen eine fehlgeleitete Protesthaltung für einen Teil der rechtsextremen Anhängerschaft als konstitutiv. Dies sei zwar nicht akzeptabel, aber eine Konsequenz der Sorge den eigenen Arbeitsplatz zu verlieren und einen sozialen Abstieg zu erfahren (vgl. Bayern 20050216_Plenarprotokoll).

Besonders tief in die Problembeschreibung in Form von Analysen der rechtsextremen Szene stoßen LINKE und Grüne vor. Die Grünen in Schleswig-Holstein betonen etwa die wachsende strategische Bedeutung von Frauen in der rechtsextremen Szene und weisen dabei auf Forschungsergebnisse hin (vgl. 20111006_Plenarprotokoll). Es ist darüber hinaus die PDS in Berlin, die auf die Rolle der Jugendkultur für die Übernahme rechtsextremer Haltungen und Verhaltensweisen hinweist (vgl. 19990527_Inhaltsprotokoll).¹⁶²

In Einzelfällen hängt den Problembeschreibungen der CDU-Vertreter auch eine Relativierung des Rechtsextremismus an. In einigen Bundesländern formulieren die Parlamentarier ihre Einschätzung, dass Gewalt als eine gesellschaftliche Konstante angesehen werden muss, die auch mit umfangreichen Gegenmaßnahmen nicht vollkommen verhindert werden kann. „Dass Menschen das hassen, was sie gar nicht kennen, nur weil es ihnen fremd ist, ist ein so anarchischer Wesenszug, eine so niedrige Stufe der Zivilisation, dass wir dies auch als Aufgaben begreifen müssen.“ Im Kontrast dazu betont

¹⁶² Es sind insgesamt in allen Bundesländern Vertreter der LINKEN oder der Grünen, die regelmäßig in Kleinen Anfragen Informationen zur Entwicklung der rechtsextremen Szene und Vorfälle rechtsextremer Gewalt abfragen.

gerade die LINKE „Es nützt uns nichts, dies zu verschweigen oder öffentlich zu negieren. Wir müssen offensiv mit diesem Problem umgehen [...]“. (hier zitiert Sachsen 20001016_Plenarprotokoll)

Einen wiederkehrenden Teil der Problembeschreibung nimmt ein Image-Argument ein. CDU und SPD tragen immer wieder in die Debatte, dass Rechtsextremismus und Gewalt der wirtschaftlichen Entwicklung gerade der neuen Bundesländer und dem Ansehen Deutschlands in der Welt schaden. Eindrücklich bringt dieses Argument die SPD in Sachsen-Anhalt vor: „Der Rechtsextremismus hemmt auch die Entwicklung der Unternehmen in unserem Land. Er gefährdet die gesamte wirtschaftliche Entwicklung in einer vernetzten Welt, die kein Verständnis hat, wenn das Zusammenleben von Deutschen und Ausländern in Deutschland massiv gestört ist.“¹⁶³ (20000914_Plenarprotokoll). Auch die FDP verwendet dieses Argument: „Jeder Abgeordnete wird wissen, wie schädlich rechts-extreme Gewalt für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft ist, wie hartnäckig ein Negativimage für eine Region wirken kann“ – das die Partei aber zugleich mit einem Aufruf verknüpft, diesen Ruf nicht selbst zu verbreiten (Sachsen-Anhalt 20030411_Plenarprotokoll). Diese Episode bleibt einzigartig, da sie doch als Aufforderung verstanden werden kann, die Problematisierung des Rechtsextremismus in Sachsen-Anhalt nur zurückhaltend anzugehen, um das Negativimage nicht weiter zu verstärken. Noch deutlicher stellt die SPD in Sachsen den Faktor Wirtschaft bzw. wirtschaftliche Entwicklung heraus, indem sie darauf verweist, dass rechtsextreme Erscheinungen nicht nur zum Standortnachteil einer Region werden können, sondern dass dieser Nachteil sich wieder als Ursache für weitere Verbreitungen antidemokratischer Einstellungen auswirken kann (vgl. 20001016_Plenarprotokoll).

6.1.4 Ursachenbeschreibung

Die theoretisch abgeleiteten Kategorien sehen Ursachenbündel auf Mikro-, Meso- und Makroebene vor. Die nachfolgende Inhaltsanalyse bestätigt diese dimensionale Vielfalt, die punktuell sogar noch erweitert wird, und hebt darüber hinaus hervor, wie die Schwerpunktsetzungen der Parteien während der verschiedenen Zeiträume der Problemwahrnehmung variieren. Bevor jedoch die Parteienunterschiede im Vordergrund stehen, sei zunächst auf eine Einschätzung hingewiesen, die alle Parteien in ihrer Sicht auf die

¹⁶³ Ähnliche Äußerungen bringt die SPD in Sachsen (20001016_Plenarprotokoll) vor.

Ursachen verbindet. Sie betonen übereinstimmend, dass das Phänomen durch eine Vielzahl an Kontextfaktoren und Variablen bestimmt ist. Alle Parteien erkennen daher an, dass es keine „einfachen Patentrezepte und schnellen Lösungen“ gibt, wie es die Brandenburger SPD ausdrückt, sondern sie ein Problemfeld vor sich haben, das vielfältige Ursachen kennt (vgl. 19930901). Von dieser Ursachenvielfalt ausgehend, bieten sich nun aber zahlreiche Möglichkeiten für unterschiedliche Einschätzungen und Differenzen zwischen den Parteien an, die beispielsweise beginnen, wenn die CDU bezweifelt, dass die Gesamtheit der diskutierten Ursachen insgesamt eine ausreichende Erklärung für extremistische Handlungen liefern (vgl. 20000914_Plenarprotokoll). Der Abschnitt folgt daher den theoretisch abgeleiteten Kategorien und versammelt darunter die jeweiligen Argumente der Parteien.

Makrosoziologische Variablen, die das Entstehen und Aufkommen von Rechts extremismus und Fremdenfeindlichkeit beeinflussen, nehmen in den Debatten der Parteien den meisten Raum ein. Besonders prominent diskutiert der Landtag in Brandenburg, der als erster das Problemfeld Anfang und Mitte der 1990er Jahre besprochen hat, die ökonomische Situation des Landes und die sich daran anschließenden individuellen und strukturellen Problemlagen. Die Brandenburger CDU formuliert 1993 daher:

„Bei der Ursachenforschung muß man natürlich auch die Frage nach der schlechten Wirtschaftsentwicklung, besonders hier in Brandenburg, aufwerfen. Ebenso muß man die Ausbildungsmisere hinterfragen. Daraus resultiert bei vielen Jugendlichen hier in Ostdeutschland, ganz besonders in Brandenburg, eine allgemeine Identitätskrise.“ (19930901_Plenarprotokoll)

Diese Einschätzung ist durchaus konsensfähig, denn die Brandenburger PDS führt 1996 ebenfalls objektive Faktoren wie Arbeitslosigkeit, Ausbildungsplatzmangel und das Armutsrisiko für Familien und Kinder als Ursache für den grassierenden Rechtsradikalismus und Rechtsextremismus an (vgl. 19961023_Plenarprotokoll); und auch die SPD beschreibt in einer ähnlichen Formulierung die wirtschaftliche Situation als Ursache des Rechtsradikalismus (vgl. 19930901_Plenarprotokoll).

Wie die Aussagen aber schon andeuten, kann die ökonomische Situation nicht isoliert betrachtet werden. Zum einen steht die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer in unmittelbarem Zusammenhang mit den Umbrüchen durch die Wiedervereinigung. Und zum anderen impliziert der Abbau von Arbeitsplätzen einen Mangel an Ausbildungsstellen für die junge Generation, die auf den Arbeitsmarkt stößt. Diese Begleiterscheinungen formen eine Situation, die zu den am meisten thematisierten

Ursachenbündeln gehört, wenn auch die Ursachenzuschreibung der einzelnen Parteien variiert. So weisen die CDU-Vertreter ebenso wie Abgeordnete der SPD in Brandenburg wiederholt darauf hin, dass fehlende Ausbildungs- und Arbeitsplätze zum Werteverfall und zu Identitätskrisen unter jungen Menschen führen können und die Landesregierung insbesondere hier gegensteuern sollte (vgl. 19930901_Protokoll).¹⁶⁴ Den Zusammenhang formuliert ein SPD-Mitglied eindrücklich: „So brachten der gesellschaftliche Umbruch der letzten Jahre in den neuen Bundesländern ein Nachlassen der Bindekraft von sozialen Beziehungen, ein gravierender Wertewandel und die fehlende Vorbildfunktion eine Orientierungslosigkeit mit sich“ – und weiter mit Fokus auf die Jugendlichen –: „Sie sind auf der Suche nach eigenem Lebensstil, eigener Wertvorstellung, eigener Identität und eigener Zukunftsplanung. Und Jugendliche haben nichts zu verlieren, wenn sie keinerlei Zukunftsperspektiven haben.“ (19961023_Plenarprotokoll)¹⁶⁵ In den Worten eines Abgeordneten aus den Reihen der PDS geht es zwar nicht um einen Werteverfall, aber doch um einen sehr ähnlichen Zusammenhang: „Und diese grundlegenden begünstigenden Bedingungen bestehen vor allem im sozialen Bereich, in der sozialen Unsicherheit und bei den Jugendlichen vor allem in dem Gefühl sozialer Perspektivlosigkeit. Die Zurückdrängung von Rechtsextremismus und Rechtsradikalismus bleibt ein frommer Wunsch, wenn die Massenarbeitslosigkeit anhält, Wohnungsnot um sich greift und ein öffentliches Sparprogramm auferlegt wird.“ (19930901_Plenarprotokoll). Gerade in Bezug auf die neuen Bundesländer rekurren die Parteien so zwar mit unterschiedlichen Implikationen, aber im Grunde doch einheitlich, auf das in der Sozialwissenschaft diskutierte Theorem der Desintegration. Sie zeichnen den dafür typischen Zusammenhang von gesamtgesellschaftlicher ökonomischer und individueller Lage nach und führen auch in der Wissenschaft gängige Argumentationsketten auf.

Angesichts der schnell ansteigenden rechtsextremen Gewalt in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung stellen die Parteien jedoch nicht nur die schwierige ökonomische Situation und ihre Begleiterscheinungen in den Fokus makrosoziologischer Ursachenbündel. Sie diskutieren darüber hinaus auch das Erbe der DDR und sie

¹⁶⁴ Belege für die Darstellung des Zusammenhangs für die SPD und die FDP finden sich im 19930901_Plenarprotokoll. Die FDP stellt diesen Zusammenhang zwar dar, schränkt aber seine Wirkung auf die Radikalisierungstendenzen in der Jugend ein.

¹⁶⁵ Die Berliner Grünen stellen zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls den Zusammenhang von wegfallenden Institutionen und Kollektivorganisationen wie der FDJ zu einer dem Rechtsextremismus Vorschub leistenden Perspektiv- und Orientierungslosigkeit her (vgl. Berlin 20000914_Plenarprotokoll).

thematizieren auch den als Staatsräson definierten Antifaschismus mit durchaus unterschiedlichen Schlussfolgerungen. Die PDS in Brandenburg gibt zwar zu: „Der verordnete Antifaschismus in der DDR war einseitig und ist kritikwürdig gewesen.“ Sie kommt aber zu dem Schluss, dass es weiterhin eines Antifaschismus bedarf (vgl. 19931027_Plenarprotokoll), die PDS in Mecklenburg-Vorpommern verteidigt die DDR direkt und führt an:

„Die DDR hatte von Anbeginn kraft Verfassung ein antifaschistisches Fundament. Nazismus und Rassismus waren kraft Verfassung verboten und niemand konnte es straflos wagen, auf Straßen und Plätzen öffentlich Naziparolen zu grölen und Nazisymbole zu zeigen. Und selbstverständlich wurden nazistische Gewalttaten rücksichtslos und hart bestraft.“ (20000921_Plenarprotokoll)

Ganz grundsätzliche Kritik am verordneten Antifaschismus äußert dagegen die CDU und attestiert Mecklenburg-Vorpommern „aufgrund seiner einseitigen Ausrichtung (...) Glaubwürdigkeitsprobleme“ (20000921_Plenarprotokoll). Das Argument führt die Berliner Fraktion noch expliziter aus: „Das was in der DDR als Ausländerpolitik und Völkerfreundschaft propagiert wurde, gab es ja in Wahrheit überhaupt nicht“; es fehlte an „normalen nachbarschaftlichen Verhältnissen zu Ausländern“ und darüber hinaus war, wie bekannt wurde, die DDR-Gesellschaft auch nicht frei von Ausländerfeindlichkeit und Gewalt gegen Ausländer (19930901_Plenarprotokoll). Dieser Darstellung aber widerspricht die PDS im Schweriner Landtag und resümiert: „Wie man aber (...) die DDR auch im Nachhinein heute einschätzen und ihre Verantwortung sehen mag, die DDR war keine Puppenstube für Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Und an dieser Feststellung wird selbst dann nichts anders, wenn wir bestimmte inzwischen bekannt gewordene Fakten zur Fremdenfeindlichkeit heutzutage addieren.“ (20000921_Plenarprotokoll). In diesem Punkt vertreten die Parteien also unterschiedliche Positionen, die von grundsätzlicher Kritik am staatlich verordneten Antifaschismus bis zum Plädoyer für einen allgemeinen Antifaschismus reichen. Über diesen Disput hinaus attestiert die CDU aber noch weitere Lebensumstände in der DDR als Ursache für den gegenwärtigen Rechtsextremismus. Sie beschreibt fehlende Toleranz-erziehung und die Aberkennung traditioneller Werte als weitere Ursachen für heutige Problemlagen (vgl. Bremen 20050622_Plenarprotokoll). Insgesamt distanziert sich die CDU damit am stärksten von der DDR und betont am deutlichsten die Wurzeln von Ausländerfeindlichkeit und Rechtsextremismus in der DDR. Die SPD schließt sich nur in einer einzelnen Stellungnahme der Kritik an einer mangelnden Auseinandersetzung mit Formen von Ausländerfeindlichkeit und Gewalt in der ehemaligen DDR an (vgl. 20000914_Plenarprotokoll) und auch die Grünen in Hamburg erklären, dass ein

verordneter Antifaschismus wie der in der DDR kein Ansatzpunkt für die gegenwärtige Problembearbeitung sein kann (vgl. 20000906_Plenarprotokoll). Die PDS beschäftigt sich dagegen ähnlich intensiv wie die CDU mit dem Thema, distanziert sich vereinzelt auch vom praktizierten Antifaschismus, was aber keine übergreifende Einschätzung repräsentiert, wie die verteidigenden Äußerungen aus Mecklenburg-Vorpommern zeigten.

Aber auch unabhängig vom Erbe der DDR diskutieren die Fraktionen, gerade in den alten Bundesländern, makrosoziologische Ursachen für das Problemfeld. Klassischerweise gehören hierzu die Einflüsse durch die Situation der Wirtschaft, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt. Ein deutlicher Fingerzeig auf das Einflusspotenzial formuliert hier die CSU: „Schauen Sie sich doch die Arbeitslosigkeit dort an! Dort ist das offene Ohr für Rechts und Links“ (20050216_Plenarprotokoll). Ähnlich wie in den neuen Bundesländern betonen die Parteien aber auch hier das Zusammenwirken wirtschaftlicher Modernisierungsprozesse und von Perspektiv- und Orientierungslosigkeit – insbesondere unter jungen Erwachsenen. Die CDU in Schleswig-Holstein drückt den Zusammenhang etwa so aus: „Wenn rascher sozialer Wandel und technologische Modernisierung mit anhaltender Arbeitslosigkeit einhergehen, sind diejenigen für rechtsextreme Parolen empfänglich, die fürchten, bei diesem Transformationsprozess zu den Verlierern zu gehören.“ (20020516_Plenarprotokoll) Einen Gegenpol zu dieser Wahrnehmung setzen die Grünen. Sie plädieren etwa in Bayern, aber auch in Bremen dafür, die Ursachenfaktoren nicht auf ökonomische und soziale Faktoren zu begrenzen, und zweifeln den oft proklamierten Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus anhand wissenschaftlicher Forschungsergebnisse an (vgl. Bayern 20000928_Plenarprotokoll, Bremen 20081112_Plenarprotokoll). In dieser widersprüchlichen Einschätzung nimmt die SPD eine unentschlossene Mittlerposition ein, die zwischen den Bundesländern nicht konsistent ist. Sie hebt wiederholt die Bedeutung der Lage am Arbeitsmarkt hervor und unterstreicht: „Wir haben derzeit die höchste Staatsverschuldung, wir haben die größten Armutszahlen – das ist der beste Nährboden für Rechtsextremismus.“ (hier zitiert SPD Bayern 19960320_Plenarprotokoll), während gleichzeitig aber auch SPD-Vertreter im Magdeburger Landtag zu Protokoll geben: „Entgegen einer immer wieder zu hörenden Meinung ist es offenbar nicht in erster Linie die Arbeitslosigkeit, die Menschen, vor allem junge Menschen, zum Rechtsextremismus treibt.“ (20000914_Plenarprotokoll). Hier existieren in der SPD bundesweit also durchaus divergierende, unabgestimmte Einschätzungen und eine Verortung der Partei bleibt von

den regionalen Kontexten abhängig. Erst in der Interpretation von Zukunftsängsten und Orientierungslosigkeit – unabhängig vom ökonomischen Status – ähneln sich die Parteien wieder stärker. Konsensual unterstreichen sie in der einen oder anderen Form, dass soziale Problemlagen und mangelnde Möglichkeiten der eigenen Lebensgestaltung Risikofaktoren für eine mögliche Zuwendung zu rechtsextremen Ideologemen darstellen.

Als ein zentrales Argument führen die CSU sowie CDU-Vertreter in verschiedenen Bundesländern weiterhin einen gesamtgesellschaftlichen Wandel im Bereich der moralischen und wertebezogenen Orientierungen an. So betont die CSU den schützenden Faktor von Tugenden, Werten und sozialen Bindungen in einer Gesellschaft gegen gewalttätige Orientierungen¹⁶⁶ und erläutert das in den 2000er Jahren auffallende Nord-Süd-Gefälle bei rechtsextremen Straftaten mit der stärkeren Werteorientierung der bayerischen Gesellschaft. Zugleich nehmen CSU und CDU-Vertreter eine anwachsende Gewaltorientierung und Gewaltakzeptanz in der Gesellschaft wahr. Sie thematisieren dafür beispielsweise die allgegenwärtige Gewalt in Film und Fernsehen oder gewaltvolle Computerspiele und vermuten hierin eine sich auf die Jugend ausbreitende Gewaltorientierung. Vereinzelt äußern sich auch SPD-Vertreter in ähnlicher Weise, so etwa ein Brandenburger Abgeordneter, der zunehmende Aggressionen und die fehlende „moralische Verankerung des Wertes Leben an sich“ verbindet und einfordert, die „Werte der Humanität, der Gewaltfreiheit und der friedlichen Konfliktlösung immer wieder neu in den Köpfen der Menschen“ zu verankern (19961023_Plenarprotokoll). Grüne, LINKE und die FDP äußern sich dagegen nicht in dieser Art und Weise.

Die zuvor festgestellte grassierende Gewaltorientierung in der Gesellschaft ist für CSU und CDU aber nicht notwendigerweise eine Facette von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit; vielmehr stellen sie Ende der 1990er Jahre infrage, inwiefern die als extremistisch markierte Gewalt tatsächlich politischen Ideologien entspringt oder nicht vielmehr durch eine allgemeine Gewaltbereitschaft und gruppenbildende Rituale ausgelöst wird (vgl. 19990416_Plenarprotokoll). Mit solchen Überlegungen, die die Partei

¹⁶⁶ Das Ankerbeispiel für diese Kategorisierung lautet: „Somit resultiert nur ein Teil der Gewalt aus einem politisch-ideologischen Hintergrund, der den Staat, die ihn repräsentierenden Organe und seine freiheitlich-demokratische Gesellschaftsordnung ablehnt. Der weit überwiegende Teil der Gewalt ist die Konsequenz eines Verlustes an solchen Werten, deren zentrales Element die Achtung vor der physischen und psychischen Integrität jedes Einzelnen ist.“ (vgl. 20000928_Dringlichkeitsantrag, weiterhin vorzufinden in 20000928_Plenarprotokoll). Auch die Schwesterpartei CDU vertritt etwa im Magdeburger Landtag eine ähnliche Position, wenn Wolfgang Böhmer danach fragt, warum Gewaltorientierung unter Kindern und Jugendlichen nicht steigen sollen, wenn doch gewalttätige Filme zunehmend zur Unterhaltung und Freizeitbeschäftigung geschaut werden (vgl. 20000914_Plenarprotokoll).

in mehreren Landtagen vorbringt, steht sie jedoch allein dar.

Grüne und LINKE wiederum bringen ein ebenfalls makrosoziologisches Ursachenbündel vor, das die CDU nicht anspricht. Sie diskutieren die Wirkung gesellschaftlicher Zustände, indem die Grünen etwa fehlende Demokratie, Freiheit und Toleranz als Ursachen gerade für gewalttätigen Rechtsextremismus anführen (vgl. 19921015_Plenarprotokoll). Mit einem etwas anderen Blickwinkel, aber ähnlich fundamental fällt die Kritik der PDS aus. Sie stellt in Brandenburg die „zunehmende Ausgrenzung ganzer Bevölkerungsgruppen“ (19961023_Plenarprotokoll) heraus und fragt auch einige Jahre später noch: „Doch wie soll diese Gesellschaft, die bereits dadurch ausgrenzt, dass sie nur Starke, Gesunde und Leistungsfähige benötigt (...) für ein friedliches Miteinander aller werben (...)?“ (20000921_Plenarprotokoll). Es ist also die gesellschaftliche Ungleichheit, die hier als Einfallstor für Ideologien der Ungleichwertigkeit angeführt wird. Etwas spezifischer spricht die LINKE in Sachsen von einem Defizit an Demokratie in der Schule (vgl. 20001016_Plenarprotokoll), also einem demokratischen Defizit spezifischer Institutionen, die zu einem Kontextfaktor individueller Radikalisierungsprozesse sein können. Zugleich setzt sich die Fraktion aber auch in der gleichen Plenardebatte dafür ein, dass Menschen nicht allein als ein Wirtschaftsfaktor verstanden werden und stellen dies als Vorstufe von Ungleichwertigkeitsideologien dar: „Einen Menschen auf seine Nützlichkeit zu reduzieren, statt ihn um seiner selbst willen zu achten, ist ein erster Schritt zur Intoleranz“ (ebd.). In einer etwas abweichenden Konnotation nimmt auch die SPD den moralischen Zustand der Gesellschaft in ihre Ursachenbeschreibung auf, wenn ein Parlamentarier in Berlin die mangelnde Zivilcourage thematisiert (vgl. 19921015_Plenarprotokoll).

Hiermit wird deutlich, dass die Parteien nicht nur unterschiedliche Ursachen für Rechtsextremismus hervorheben, sondern dass sie sich mit bestimmten Argumenten konkurrierender Parteien nicht auseinandersetzen. Das Gespräch der Parteien über makrosoziologisch begründete Ursachen für Rechtsextremismus ist damit einerseits zwar konsensual, andererseits aber auch von großen Unterschieden geprägt, die nicht zum Gegenstand der Diskussion zwischen den Parteien werden.

Neben den ökonomisch und moralisch dominierten makrosoziologischen Umständen, die für die Ursachenbeschreibung eine herausragende Rolle einnehmen, verweisen die Argumentationen vor allem auf Ursachen auf der mesosozialen

Ebene. Hier geht es um die Rolle von Erfahrungen in sozialen Gruppen. Vornehmlich nehmen die Parteien dafür die Situation in den Familien in den Blick und schätzen den Faktor der Erziehung und des familiären Klimas konsensual als potenzielle Ursache für Fremdenfeindlichkeit und rechtsextreme Orientierungen ein.

Alle Parteivertreter sind sich einig, dass die frühkindliche Erziehung, Gewalterfahrungen und die Orientierungen von Eltern und weiteren Familienangehörigen die Entstehung von Rechtsextremismus maßgeblich beeinflussen können.¹⁶⁷ Gleichwohl finden sich auch hier Unterschiede in der Bedeutungszuweisung. Die SPD in Sachsen-Anhalt etwa betont die prägende Wirkung der familiären Erfahrungen und stellt heraus, dass einmal vermittelte Einstellungen und Orientierungen nur schwer überwindbar sind (vgl. 19990416_Plenarprotokoll). In ähnlicher Weise betont auch die CDU die frühkindliche Erziehung im Elternhaus. Die CDU in Brandenburg appelliert daher an das Verantwortungsbewusstsein der Eltern, die ihren Kindern Toleranz vermitteln sollen (vgl. 19930901_Protokoll) und das spätere Wertebewusstsein ihrer Kinder prägen (vgl. 20001016_Plenarprotokoll). Deutlicher als andere Parteien stellt die CSU auch Mängel in den Erziehungsstilen als Ursache für Rechtsradikalismus heraus. Dafür benennt sie fehlende Grenzsetzungen und Erfahrungen sowie Unterscheidungen von Gut und Böse, aber auch fehlende Erfahrungen in friedlichen Konfliktlösungen (vgl. 200000928_Dringlichkeitsantrag, 20000928_Plenarprotokoll). Die Grünen kritisieren ebenfalls ein zu geringes Maß an häuslichem Halt in der frühkindlichen Erziehung (vgl. Bayern, 20050216_Plenarprotokoll). Im Unterschied aber zu den anderen Parteien nehmen die Grünen hierfür auch den Staat in die Verantwortung – und distanzieren sich damit von der klaren Verantwortungszuweisung an die Familien, die CDU und SPD aussprechen. Die Grünen betonen darüber hinaus auch mögliche Negativeffekte durch einen besonders autoritären Erziehungsstil (vgl. Grüne Berlin 20000914_Plenarprotokoll). In der gleichen Plenarsitzung betonen sie weiterhin, dass bereits in der frühen Kindheit der Umgang mit Fremden und Unbekannten vermittelt wird: „Wird diesen Kindern die Angst nicht genommen, sondern wird sie verstärkt, entwickeln diese Kinder bis in ihre Jugendzeit hinein eine tiefe Abneigung gegen alles Unbekannte, die sich sukzessive bis zur Fremdenfeindlichkeit verfestigen kann.“ (ebd.).

Insgesamt sind sich die Parteien also einig, dass die frühkindliche Entwicklung und

¹⁶⁷ Ankerbeispiele befinden sich für die FDP in Sachsen-Anhalt (20060120_Plenarprotokoll).

die Rolle von Familie einen Faktor im Ursachenbündel von Rechtsextremismus darstellen. Gleichwohl setzen die Parteien unterschiedliche Schwerpunkte etwa in Bezug auf Erziehungsstile und Wertevermittlung. Die Rolle von Peergroups und Jugendkulturen, die auch zu den mesosozialen Ursachenbündeln gehören, treten jedoch hinter der Diskussion über familiäre Einflüsse deutlich zurück. Es ist vor allem die PDS, die hierin auch eine Ursache erkennt und dies in Berlin thematisiert (vgl. 19990527_Plenarprotokoll).

Auf der mikrosoziologischen Ebene jedoch diskutieren die Parteien kaum Ursachen für Rechtsextremismus. Einzig die bayerische SPD bringt „genetisch bedingte Persönlichkeitsmerkmale“ (20011213_Plenarprotokoll) als eine wissenschaftlich bestätigte Determinante neben einer Reihe weiterer Faktoren vor.

Schlussendlich diskutieren die Parteivertreter noch weitere Faktoren, die sich nicht unmittelbar in die theoretisch abgeleiteten Kategorien einfügen. Sie weisen sich selbst eine Eigenverantwortung zu und diskutieren, welchen Einfluss ihr Auftreten auf rechts-extreme Ressentiments in der Bevölkerung entfalten kann. SPD und Grüne weisen darauf hin, dass Politikern eine Verantwortung obliegt, durch ihre Sprache gesellschaftliche Konflikte nicht weiter anzufeuern oder gar mit stereotypen Sprachbildern rechtsextremes Denken zu befördern. Vertreter der CDU bezeichnen es ebenfalls als schweren politischen Fehler, wenn Politiker Ressentiments bedienen, negieren aber, dass dadurch Rechtsradikalismus in der Gesellschaft entsteht (vgl. 20000906_Plenarprotokoll). Die Grünen weisen darüber hinaus im Landtag von Schleswig-Holstein darauf hin, dass sich die demokratischen Parteien auch Versäumnisse im politischen Prozess sowie im Dialog mit den Bürgern zuzuschreiben haben (vgl. 20111006_Plenarprotokoll), und sprechen davon, dass sich Öffentlichkeit und Politik ihrer Einschätzung nach nicht entschieden genug gegen Ausländerfeindlichkeit, Antisemitismus und die Diskriminierung von Minderheiten wenden (vgl. 20050215_Dringlichkeitsantrag). Auch die FDP stellt in diesem Zusammenhang früh heraus, dass Politik glaubwürdig sein muss, da ein Mangel an Glaubwürdigkeit eine Ursache von Extremismus sei (vgl. 19921015_Plenarprotokoll).

Das Argument führen Vertreter von SPD, Grünen und LINKEN noch weiter, wenn sie anmahnen, dass Rechtsextremismus in der Bundesrepublik jahrelang verharmlost wurde und dadurch Versäumnisse entstanden sind, die auch als Ursache für das gegenwärtige Phänomen in seiner Stärke und Charakteristik zu nennen sind (so etwa die SPD und die

PDS in Sachsen-Anhalt; vgl. 20000914_Plenarprotokoll).

Des Weiteren existiert ein zentraler Streitpunkt zwischen den Parteien in der Zuschreibung einer Verantwortung für Rechtsextremismus durch andere Spielarten des Extremismus, namentlich des Ausländerextremismus¹⁶⁸ und Linksextremismus. In Bayern etwa äußern SPD und CSU 1996 eine mögliche Gewaltspirale durch sich gegenseitig aufschaukelnden Ausländer- und Rechtsextremismus (vgl. 1996020_Plenarprotokoll). Grüne hingegen wenden sich vehement gegen dieses Argument, und warnen eher vor einer politischen Rhetorik, in der Ausländer verantwortlich für das Auftreten von Rechtsextremismus gemacht werden. In Sachsen-Anhalt äußert Wolfgang Böhmer als Mitglied des Landtags für die CDU vorsichtig, dass auch eine Gewaltspirale zwischen links und rechts existieren kann. „Es ist nicht hinzunehmen“, so Böhmer „dass das eine als eine Erklärung des anderen dient, wiewohl wir immer wieder erleben, dass das eine als eine Motivation für das andere angegeben wird. Diese Verhaltensformen sind dazu geeignet, sich gegenseitig hochzuschaukeln.“ (20000914_Plenarprotokoll) Hieran begründet Böhmer auch weiterhin, dass es sich um ähnliche, rücksichtslose und radikale Verhaltensmuster handelt, die im politischen Raum nicht nur aus einer Perspektive heraus diskutiert werden dürfen. Am Beispiel der Aussagen von Wolfgang Böhmer wird dementsprechend die bereits in der Problemdefinition deutlich gewordene Verortung im Extremismusbegriff noch einmal argumentativ untermauert. Die CDU versteht die Gewaltformen des Rechts- und Linksextremismus als im Grunde gleich, während sich insbesondere Grüne und LINKE davon distanzieren.

Schlussendlich lässt sich an die Inhaltsanalyse noch eine Bemerkung zur quantitativen Verteilung der Thematisierung von Rechtsextremismus hinzufügen. Insgesamt konzentrieren sich die Linken bzw. die PDS in den Landesparlamenten, in denen sie vertreten sind, am stärksten auf das Problemfeld. Von ihnen stammen die meisten Anträge, parlamentarische Anfragen und Interpellationen. Zum Teil fragt die Fraktion im monatlichen Rhythmus rechtsextreme Vorkommnisse und Straftaten ab und betreibt so ein parlamentarisches Monitoring. Sie nimmt aber auch am häufigsten Vorkommnisse wie

¹⁶⁸ Diese Kategorie der Verfassungsschutzämter umschreibt Gruppierungen, die „überwiegend aus politischen, sozialen oder ethnischen Konflikten in den jeweiligen Heimatländern hervorgegangen“ sind. „Die Gruppierungen versuchen im Rahmen der Konflikte die dortigen Verhältnisse in ihrem Sinne zu verändern. In diesem Zusammenhang schrecken sie teilweise auf vor schwersten Straftaten nicht zurück.“ (Bundesamt für Verfassungsschutz 2016). Der aktuelle Verfassungsschutzbericht hebt die „Arbeiterpartei Kurdistans“ PKK, die „Revolutionäre Volksbefreiungspartei-Front“ DHKP-C und die „Ülkücü“-Bewegung als Gefahr für die innere Sicherheit in Deutschland vor (vgl. BMI 2016, S. 209).

rechtsextreme Demonstrationen und Gegendemonstrationen sowie rechtsextrem motivierte Übergriffe zum Anlass einer parlamentarischen Auseinandersetzung über aktuelle Gegenstrategien und deren potenzielle Verbesserungen. Den Handlungsdruck beschreibt die Fraktion dabei immer wieder mit hoher Dringlichkeit.

Die Inhaltsanalyse für die Phase des Politikformulierungsprozesses zeigt, dass die theoretisch abgeleiteten Kategorien und Ausprägungen tatsächlich in den politischen Auseinandersetzungen vorhanden sind und dabei, wie theoretisch erwartet, von den Parteien in jeweils unterschiedlichen Argumentationsketten verwendet werden. Die Perspektive der Inhaltsanalyse ermöglicht einen Blick auf die Argumentationsgebäude der einzelnen Parteien und rückt diese in den Vordergrund. Daraus hervorgegangen ist die Einsicht, dass die Parteien distinkte Perspektiven auf das Problemfeld werfen und diese Sichtweisen konsistent in den verschiedenen Landesparlamenten vertreten. Je mehr Parteien in einem Bundesland das Thema beraten, desto pluraler werden die entsprechenden Debatten, auch wenn einige Parteien sich in ihren Wahrnehmungen und Beschreibungen gruppieren lassen. Insbesondere CDU/CSU und Grüne sind stabil in ihren Einsichten, während innerhalb der PDS bzw. der LINKEN einige Abweichungen auftreten und sich die SPD – positiv formuliert – als flexibelste der Parteien herausstellt, die bei Problemdefinition, Problembeschreibung und Ursachenbeschreibung sowohl mit der CDU/CSU als auch mit LINKE und Grünen Argumente teilt. In Grunde ist damit schon in der Phase bis zum Agenda-Setting der politische Raum in feste Blöcke geteilt, deren Zuordnung für die Politikformulierung maßgeblich sein könnte. Die CDU/CSU vertritt allein, gemeinsam mit der FDP oder der SPD eine Sichtweise, der eine Darstellung von Grünen, Linken und teils auch SPD entgegensteht. In den Hintergrund tritt bei der Analyse der Parteipositionen jedoch die Perspektive auf die einzelnen Fälle der Analyse, also die Entwicklungsstränge in den einzelnen Bundesländern. Diese Perspektive ergänzt im Folgenden ein ereignisrekonstruierender und vergleichender Blick auf die Phase der Problematisierung in den einzelnen Ländern.

Tabelle 13: Problemdefinitionen der Parteien (aggregiert für alle untersuchten Länder)¹⁶⁹

	Problemverständnis		Ursachenbeschreibung
	Problembezeichnung	Problembeschreibung	Ursachen
CSU	Extremismus, Rechtsextremismus, Rechtsradikalismus, Gewalt	<ul style="list-style-type: none"> - rechtsextremistische Gewalt ist ein Teilbereich des Problems von Gewalt - starke Fokussierung auf Gewalt, wiederholt auch Wahlverhalten thematisiert - Protesthaltung 	<ul style="list-style-type: none"> - fehlende Wertehaltungen in der Gesellschaft - Linksextremismus - Gewaltorientierung und -akzeptanz in der Gesellschaft, Verharmlosung von Gewalt - Perspektivlosigkeit, Verunsicherung durch Massenarbeitslosigkeit
CDU	Extremismus, Rechtsextremismus, Rechtsradikalismus	<ul style="list-style-type: none"> - Rechtsextremismus und Linksextremismus - starke Fokussierung auf Gewalt 	<ul style="list-style-type: none"> - fehlende Toleranz-erziehung in der DDR - wirtschaftliche Entwicklung - fehlende Zuwendung in Familien
SPD	Rechtsextremismus, Rechtsradikalismus, Fremden- und Ausländerfeindlichkeit, Antisemitismus, Rassismus	<ul style="list-style-type: none"> - Differenzierung der Ideologeelemente - Handlungen und Haltungen unterschieden - Dauerthema - Modernisierung des REX hin zu mehr populistischen Kampagnen - gefährdet demokratischen Grundkonsens 	<ul style="list-style-type: none"> - vielschichtig, soziale u. wirtschaftliche Handlungen basieren auf weitverbreiteten rechtsextremen Einstellungen - Lage auf dem Arbeitsmarkt - Gewalterfahrung, familiäre Faktoren
LINKE/PDS	Rechtsextremismus, Rechtsradikalismus, Rassismus, Neofaschismus	<ul style="list-style-type: none"> - gesamtgesellschaftliches Problem - betrifft alle Altersgruppen - Differenzierung in Einstellungs- und Verhaltensdimension 	<ul style="list-style-type: none"> - soziale Ungerechtigkeit und Spaltung - gesellschaftliche Akzeptanz
Grüne	Rechtsextremismus, Ausländerfeindlichkeit, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Diskriminierung	<ul style="list-style-type: none"> - Haltungs- und Handlungsebene differenziert - ideologische Differenzierung innerhalb des Phänomenbereichs 	<ul style="list-style-type: none"> - ungenügende Ächtung von Ausländerfeindlichkeit etc. - Kindheit - Kosten-Nutzen-Abwägung bei Zuwanderung
FDP	Rechtsextremismus, Rechtsradikalismus, Extremismus	<ul style="list-style-type: none"> - Ausdifferenzierung in Einstellungsmerkmale wie Fremdenfeindlichkeit, übersteigter Nationalismus - Problem nicht von der Gesellschaft zu lösen, in der es auftritt 	<ul style="list-style-type: none"> - Situation auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, soziale Ungleichheit

6.1.5 Problemwahrnehmung

Die empirische Politikfeldforschung identifiziert, wie bei Schneider und Janning dargestellt, weitere grundsätzliche Faktoren, die es einem Problem erleichtern bzw. erschweren, auf die politische Agenda zu rücken. Aus den im Kapitel 3.1 vorgestellten Merkmalen lassen sich für das issue der Landespräventionsstrategien folgende Charakteristika für die Aufnahme auf die politische Agenda herausgreifen: Als gesellschaftliches Problem kommt dem Rechtsextremismus eine hohe symbolische Bedeutung zu. Rechtsextremismus wird von allen Parteien verdammt und als Gefahr angesehen, auch wenn die jeweiligen Kontexte variieren, also bspw. eine Gefahr für die freiheitlich-demokratische Grundordnung, für das gesellschaftliche Zusammenleben oder für das Image und den Wirtschaftsstandort ausgemacht wird. (Allerdings wird dieser Faktor nur punktuell durch eine starke gesellschaftliche Betroffenheit begleitet. In der Mehrzahl der Fälle ist diese doch begrenzt, was die Aufnahme auf die politische Agenda behindert.) Weiterhin erschwerend, vor allem für eine erfolgreiche Politikformulierung, sind die folgende Merkmale: Das Problem ist mehrdeutig, es kann in seiner Problemwahrnehmung durchaus unterschiedlich charakterisiert werden und ist in seiner Ursachenbeschreibung sowie Behebung komplex. Und auch ein nicht hoch ausgeprägter Faktor Dringlichkeit hat einen negativen Einfluss: Mit der wiederkehrenden Themenkonjunktur wird das Thema zwar als Problem wahrgenommen, aber nicht als ein solches, das eine sofortige Anstrengung aller Beteiligten einfordern kann. Und durch seine Mehrdeutigkeit bieten sich auch unterschiedliche Lösungsperspektiven an, die diskutiert werden müssen. Die Themenkonjunktur wirkt sich zudem nicht nur positiv auf das Agenda-Setting aus. Sobald das Thema als eine Routineangelegenheit wahrgenommen wird, sinkt seine Dringlichkeit und die Wahrscheinlichkeit, auf die Agenda zu kommen. Schließlich unterliegt auch die gesellschaftliche Betroffenheit zeitlichen und räumlichen Kontextfaktoren, die jedoch auch subjektiv von politischen und gesellschaftlichen Akteuren unterschiedlich eingeschätzt werden.

Insgesamt mag die objektive Dringlichkeit in den neuen Bundesländern Anfang und Mitte der 1990er Jahren höher gewesen sein als in den alten Bundesländern, subjektiv wurde es zu diesem Zeitpunkt aber in den neuen Bundesländern oft nur als ein Problem

¹⁶⁹ Analytische Grundlage sind die Parlamentsdokumente in den Bundesländern in der Phase der Problemwahrnehmung.

unter vielen wahrgenommen. Seitdem hat sich die gesellschaftliche Betroffenheit tendenziell verstärkt, so wie es die Presseberichterstattung (siehe Abbildungen 6 und 7) annehmen lassen (wenngleich auch von Aufmerksamkeitszyklen moderiert). Insofern ergibt sich ein Muster, das verdeutlicht, dass das Thema durchaus Chancen hat auf die politisch-administrative Agenda zu gelangen, aber durch die Ausprägung verschiedener Kontextfaktoren darin behindert wird. Gerade in der Zusammenschau der Faktoren wird deutlich, dass vor allem eine stärker öffentliche Unterstützung das Thema auf die Agenda des politisch-administrativen Systems drängen würde. Dies unterstreichen auch die Fälle, die mehrfach bis zum Agenda-Setting gelangt sind, wie das nachfolgende Unterkapitel zeigen wird. In diesen Fällen sind es vor allem zwei der oben genannten Faktoren, die das Problemfeld wieder auf die Agenda bringen: Die Fälle weisen eine höhere gesellschaftliche Betroffenheit auf, die durch einzelne Vorfälle ausgelöst werden. Beide Faktoren – gesellschaftliche Betroffenheit und öffentliche Aufmerksamkeit – haben sich hier verändert und den Möglichkeitsraum für eine Politikformulierung wieder geöffnet.

Ein Faktor aber, der von Schneider und Janning nicht angesprochen wird, scheint von hoher Bedeutung zu sein für eine Reihe der hier analysierten Fälle: Die politischen Mehrheitsverhältnisse spielen offensichtlich ebenso eine Rolle im Prozess der Problematisierung bis zum Zielpunkt der Agenda-Setzung, wie die öffentliche Aufmerksamkeit oder die Eindeutigkeit des Problems. Denn dort wo Oppositionsparteien die Entwicklung einer Landesstrategie erstmals auf die Agenda bringen und damit den Auswahlprozess in dieser Phase des Policy-Cycles durchdringen, bleibt deren Vorstoß in der weiteren Entwicklung ausnahmslos ohne eine anschließende erfolgreiche Politikformulierung. In einer holistischen, vom Policy-Cycle abweichenden Sicht, wird so deutlich, dass Oppositionsparteien (zumindest in den hier betrachteten Fällen) über keine Möglichkeit verfügen, den Problematisierungsprozess zum Thema in die Phase der Politikformulierung zu überführen.

Die sehr begrenzten Aussichten einer Oppositionspartei zur Politikgestaltung ist in den politischen Systemen Deutschlands ein bekannter Fakt, weswegen angenommen werden kann, dass Oppositionsparteien sich bewusst für einen Modus entschieden haben, damit umzugehen. Wie sie dies reflektieren und für welchen Umgang sie sich entscheiden, kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht beantwortet werden; allerdings zeigt der Umstand, dass auch die Mehrheitsverhältnisse in den Ländern einen Faktor für die Problematisierung, aber vor allem einer erfolgreichen Problematisierung im Sinne einer

Überführung in die Politikformulierung, bilden.

Weiterhin ist kritisch zu den von Janning und Schneider eingeführten Merkmalspaaren anzumerken, dass deren statische Darstellung bei einer empirischen Prüfung limitierend wirkt. Wie schon oben gesehen, unterliegt die Problematisierung des Themas im Laufe des hier untersuchten Zeitraums einiger spezifischer Entwicklungen, sodass eine allgemeine Aussage, etwa zur öffentlichen Aufmerksamkeit, nicht getroffen werden kann. Allerdings konzipieren einige Vertreter der Politikfeldanalyse den Selektionsprozess während der Problematisierung – und hier insbesondere den innerhalb des Agenda-Settings – als weitgehend zufälliges Zusammentreffen eines Policy-Stroms vorhandener Lösungen und Politik-Stroms bestehend aus politischen Mehrheiten und Stimmungen. Die Durchsetzungschancen einer bestimmten Policy hängen damit von einem stark situativ geprägten Variablenkomplex ab. Oft genug lassen sich auch Themenkonjunkturen für einzelne issues feststellen, in deren zyklischen Verläufen Themen auf die Agenda getragen werden, die wieder an Bedeutung verlieren und unter Umständen im Verlauf einer weiteren Aufmerksamkeitswelle wieder auf der politischen Tagesordnung erscheinen.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Die theoretische Erschließung von Themenkonjunkturen geht auf Downs *issue attention cycle* zurück, wird aber auch für jüngere Forschungsarbeiten adaptiert. (vgl. Downs 1972, Ruß-Mohl 1993)

Tabelle 14: Kennziffern des ersten Agenda-Settings

Land	Erste parlamentarische Beschäftigung	Erste Forderung einer Landeskonzeption		Agenda-Setting durch Regierung	Agenda-Setting führt zu Politikformulierung
		Zeitpunkt	Partei		
Bayern	1991	2004	SPD	Nein	Nein
Berlin	1991	2000	SPD/PDS	Ja	Ja
Brandenburg	1992	1998	SPD	Ja	Ja
Hamburg	1997 ¹⁷¹	2007	SPD	Nein	Nein
Hessen	1992	2012	SPD	Nein	Nein
Mecklenburg-Vorpommern	1993	2000	PDS	Ja	(Ja) ¹⁷²
Niedersachsen	1990	2010	Grüne	Nein	Nein
Nordrhein-Westfalen	1993	2011	SPD/Grüne	Ja	Ja
Sachsen-Anhalt ¹⁷³	1992	2011	Die LINKE	Ja	Ja
Sachsen	1991	2000	PDS	Nein	Nein
Schleswig-Holstein	1990	2013	SPD	Ja	Ja
Thüringen	1991	2001	SPD	Nein	Nein

In nahezu allen Ländern beginnt die Problematisierung zu Beginn der 1990er Jahre. Tabelle 14 zeigt, dass die Phase der Problematisierung von der ersten Thematisierung der staatlichen Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus bis zum ersten formalen Agenda-Setting in allen Ländern eine Phase mehrerer Jahre, zumeist sogar Jahrzehnte umfasst. Das Phänomen ist also, um noch einmal auf die Merkmalspaare von Janning und Schneider zurückzukommen, in allen Ländern eine Routineangelegenheit. Es wird zwar in allen Ländern als ein Problem wahrgenommen und besprochen, aber die Konsequenz eines programmatischen Rahmens für die staatliche Auseinandersetzung ziehen die einzelnen Länder erst nach Jahren und meist Jahrzehnten der Problematisierung. Die langwierige Problematisierung und die inhaltliche Erfassung der Problemwahrnehmung und -

¹⁷¹ Die digitalisierte Parlamentsdokumentation in Hamburg reicht nur zurück bis zur 17. Wahlperiode.

¹⁷² Die Landesregierung erarbeitete daraufhin den Handlungsrahmen „Demokratie und Toleranz gemeinsam stärken“ (vgl. 20050831_Unterrichtung). Dieser wurde aus der mitregierenden PDS-Fraktion 2001 kritisiert als löblicher aber leerer Rahmen (vgl. 20010927), sodass in den folgenden Jahren Weiterentwicklungen vorgenommen wurden und es aber erst 2006 zur Verabschiedung des Programms kam.

¹⁷³ Die Landesregierung Sachsen-Anhalts legte bereits im Jahr 1999 ein Handlungskonzept „Für ein demokratisches und weltoffenes Sachsen-Anhalt“. Dieses Konzept bündelte ebenfalls eine Reihe von präventiven Maßnahmen zur Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus, schuf dafür aber keinen Rahmen, in welchem weitere Förderungen bereitgestellt wurden (vgl. 20000310_Unterrichtung). Aus diesem Grunde handelt es sich beim Handlungskonzept nicht um ein Landesprogramm.

besprechung in dieser Phase verdeutlichen aber zugleich auch, dass die Länder eine Vielfalt von Policy-Maßnahmen zur Entgegnung des Phänomens besprechen, dabei auch unterschiedliche Vorstellungen formulieren, die schließlich ausgewählt und abgewogen werden und in eine Gesamtstrategie eingehen.

Lange Problematisierungsphasen können so Ausdruck einer anwachsenden Problemwahrnehmung sein, in der das Thema recht regelmäßig auf der Agenda des politisch-administrativen Systems ist, ohne aber unmittelbar ein Landesprogramm als mögliche Lösung zu formulieren. Hinzu kommen regelmäßig erscheinende Statistiken wie die Berichte der Landesämter für Verfassungsschutz oder landesspezifische Berichte (wie in Thüringen der jährlich erscheinende Thüringen-Monitor, der als Gutachten der politischen Kultur im Freistaat auch das Ausmaß und die Verbreitung rechtsextremer Einstellungen darstellt), die in regelmäßigen Abständen eine Themenkonjunktur auslösen und damit dafür sorgen, dass das Thema in kaum einem Bundesland direkt von der ersten Problemwahrnehmung zum Agenda-Setting für eine Landestrategie führen.

Kürzere Phasen der Problematisierung bis hin zum Agenda-Setting finden sich daher nur in Bundesländern, die recht frühzeitig eine Problembearbeitung in Form eines Programms initiierten. Dies ist der Fall beim „Pionier“ unter den Landesprogrammen, in Brandenburg. Seit Anfang der 1990er Jahre sind hier Debatten um rechtsextreme Gewalt im Landtag sowie in der Presse dokumentiert. Die besondere Häufung rechtsextremer Übergriffe – Brandenburg wurde in dieser Phase von dem Politikwissenschaftler Heinz Kleger als „kompromittiertes Land“ bezeichnet – wurde zunehmend in der Öffentlichkeit diskutiert und führte in der Konsequenz zu einer stärkeren Auseinandersetzung mit dem gewalttätigen Aspekt des Phänomens (vgl. Kleger 2006). Bereits 1992 hatte Almuth Berger, die damalige Ausländerbeauftragte, das erste mobile Beratungsteam ins Leben gerufen und Mitte der 1990er Jahre eine Arbeitsgruppe initiiert, in der Vertreter von gesellschaftlichen Gruppen und Experten gemeinsam Handlungsstrategien gegen Gewalt und Rechtsextremismus debattierten (vgl. Landtag Brandenburg, 2013). Dieser breite Ansatz wurde in das Aktionsbündnis gegen Gewalt übertragen. 29 Gründungsmitglieder waren damals bereits an einen Tisch gekommen, heute sind es über 50. Auf Beschluss der Landesregierung war so die erste landesweite, regierungsunabhängige Struktur, die der Auseinandersetzung mit dem organisierten Rechtsextremismus gewidmet ist, geschaffen. Das Land gab zudem eine Studie in Auftrag, die die Verbreitung von rechtsextremen

Einstellungen in der Bevölkerung erfassen sollte. Das Ergebnis offenbarte, dass ausländerfeindliche Einstellungen zu diesem Zeitpunkt in der brandenburgischen Bevölkerung mehrheitsfähig waren. Dieses Ergebnis brachte die SPD-Regierung unter Ministerpräsident Manfred Stolpe dazu, ein koordiniertes ressortübergreifendes Handeln in die Debatte einzubringen und damit ein Landesprogramm zu debattieren. Bis zu diesem Punkt wurden also rechtsextreme Einstellungen und Handlungsweisen identifiziert, zunehmend Handlungsbedarf festgestellt, Schritt für Schritt intensiviert und schließlich das Agenda-Setting für ein Landesprogramm initiiert. Der Fall Brandenburgs steht in diesem Sinne exemplarisch für eine über Jahre andauernde Problematisierung, in der die Problemwahrnehmung kontinuierlich ansteigt und schließlich zu einem Agenda-Setting aus dem Parlament herauskommt – und weiterhin zur Definition einer landesweiten Strategie führt.

Diesen empirischen Befund ergänzend soll nun systematisch vergleichend der Frage nachgegangen werden, ob die Reihenfolge des Agenda-Settings zwischen den Ländern, wie sie in Tabelle 14 deutlich wird, Ausdruck eines objektiven Problemdrucks ist, der zwischen den Ländern ungleich verteilt ist. Nach Schneider und Janning bilden eine ausgeprägte gesellschaftliche Betroffenheit, Dringlichkeit und die große symbolische Bedeutung ja wesentliche Merkmale einer erfolgreichen Problematisierung. Diese Faktoren sollen hier unter dem Stichwort des Problemdrucks nachfolgend diskutiert werden. Tabelle 15 stellt dafür einige Kennziffern zusammen.

Wie in Kapitel 2 gesehen, liegen für den Phänomenbereich des Rechtsextremismus sowohl Daten vor, die von Polizei und Verfassungsschutz erhoben sind und den handlungsbezogenen Rechtsextremismus quantifizieren, als auch wissenschaftlich erhobene Datenreihen zum einstellungsbezogenen Rechtsextremismus. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf diese Daten und diskutieren den Zusammenhang eines objektiven Problemdrucks mit den Phasen der Problematisierung in den einzelnen Ländern.

Tabelle 15: Kennziffern rechtsextremen Handelns in den Bundesländern¹⁷⁴

Land	Rechtsex- tremes Personen- potential ¹⁷⁵	PMK- rechts ¹⁷⁶	Wahlergebnisse rechtsextremer Parteien <i>in Prozent</i> ¹⁷⁷
	Gesamt u. anteilig für Gesamt- bevölkerung	Gesamt u. anteilig für Gesamt- bevölkerung	
Bayern	2.200 1,73	2.293 1,8	NPD: 0,6 (2013), 1,2 (2008), 0,2 (1998), 1 (1994) REP: 1 (2013), 1,4 (2008), 2,2 (2003), 3,6 (1998), 3,9 (1994), 4,9 (1990)
Branden- burg	1.160 4,72	1.281 5,2	NPD: 2,2 (2014), 2,5 (2009), 0,7 (1999), 0,1 (1990) DVU: 1,2 (2009), 6,1 (2004), 5,3 (1999) REP: 0,2 (2014), 0,2 (2009), 1,1 (1994), 1,1 (1990)
Berlin	1.455 4,2	1.536 4,4	NPD: 0,6 (2016), 2,1 (2011), 2,6 (2006), 0,9 (2001), 0,8 (1999) Pro Dtl. 1,2 (2011) REP: 0,9 (2006), 1,3 (2001), 2,7 (1999), 2,6(1995), 3,1 (1990)
Hamburg	340 1,9	296 1,7	NPD: 0,3 (2015), 0,9 (2011), 0,3 (2004), 0,1 (1997) DVU: 0,8 (2008), 0,7 (2001), 4,9 (1997), 2,8 (1993) REP: 0,1 (2001), 1,8 (1997), 4,8 (1993), 1,2 (1991)
Mecklen- burg- Vorpommern	1.400 8,6	689 4,3	NPD: (2016), 6 (2011), 7,3 (2006), 0,8 (2002), 1,1 (1998), 0,1 (1994), 0,2 (1990) REP: 0,1 (2011), 0,3 (2002), 0,5 (1998), 1 (1994), 0,9 (1990) DVU: 2,9 (1998)
Nordrhein- Westfalen	3.470 1,97	3.286 1,9	NPD: 0,3 (2017), 0,5 (2012), 0,7 (2010), 0,9 (2005) REP: 0,1 (2017), 0,3 (2010), 0,8 (2005), 1,1 (2000), 0,8 (1995), 1,8 (1990) Pro NRW: 1,5 (2012), 1,4 (2010)
Sachsen	2.500 6,2	1.740 4,3	NPD: 4,9(2014), 5,6 (2009), 9,2 (2004) , 1,5 (1999) REP: 0,2 (2009) Pro Dtl.: 0,2 (2014)
Sachsen- Anhalt	1.300 5,8	1.261 5,6	NPD: 1,9 (2016), 4,6 (2011) Die Rechte: 0,2 (2016), 1,5 (1999), 1,3 (1994) DVU: 12,9 (1998), 3 (2006) REP: 0,5 (2006), 0,7 (1998), 1,4 (1994), 0,6 (1990)
Schleswig- Holstein	615 2,2	640 2,3	NPD: 0,7 (2012), 0,9 (2009) DVU: (1996) 4,3, 6,3 (1992) REP: 1,2 (1992)
Thüringen	740 ¹⁷⁸ 3,4	1.083 4,9	NPD: 3,6 (2014), 4,3 (2009) DVU: 3,1 (1999) REP: 0,2 (2014), 0,4 (2009), 2 (2004), 0,8 (1999), 1,3 (1994), 0,8 (1990)
Nieder- sachsen	1.435 1,8	1.159 1,5	NPD: 0,8 (2013), 1,5 (2008), 0,2 (1994), 0,2 (1990) REP: 0,4 (2003), 2,8 (1998), 3,7 (1994), 1,5 (1990)
Hessen	1.310 2,16	513 8,42	NPD: 1,1 (2013), 0,9 (2009), 0,9 (2008), 0,2 (1999), 0,3 (1995) REP: 0,3 (2013)

Zunächst deuten die Wahlergebnisse rechtsextremer Parteien zu Anfang der 1990er Jahre auf einen stärkeren Problemdruck in den alten Bundesländern hin. Die DVU zieht bspw. 1992 in den Kieler Landtag ein nachdem sie 1990 knapp am Einzug in den Bayerischen Landtag scheiterte. Währenddessen lagen die Wahlergebnisse in den neuen Bundesländern noch deutlich unter der 5 Prozent-Grenze und erreichten in Berlin mit 3,1 Prozent einen Höchstwert, umkreisten aber sonst die 1-Prozentmarke. Die Wahlergebnisse in den neuen Bundesländern lassen den dortigen Problemdruck somit zunächst niedrig erscheinen. Allerdings trägt dieser Eindruck insofern, als dass die Parteien in den neuen Bundesländern nicht auf etablierte und gewachsene Strukturen zurückgreifen konnten und insofern einen weniger professionellen und damit auch weniger aussichtsreichen Wahlkampf als in den alten Bundesländern führen mussten. Zudem zeigten die Ausführungen in Kapitel 2, dass Anfang der 1990er Jahre gewaltsame Übergriffe auf Migranten und Flüchtlinge stark zunahmen und als Ausdruck einer in dieser Zeit weitverbreiteten Fremden- und Ausländerfeindlichkeit verstanden werden können. Insofern ist es sinnvoll, in Tabelle 15, neben den Wahlergebnissen auch die offizielle Statistik politisch-motivierter Kriminalität zur Beschreibung des Problemdrucks heranzuziehen, um das Bild des handlungsbasierten Rechtsextremismus zu komplementieren. Deutlich wird dabei, dass auch die PMK-Belastung und das Ausmaß des rechtsextremen Personenpotenzials in einem Bundesland nicht unmittelbar mit der Entwicklung der Landesprogramme korrespondieren. Denn diesen Kennziffern zu Folge ist auch Hessen ein Land mit hohem Problemdruck, wo aber das Agenda-Setting erst 2012 stattfand. Nichtsdestoweniger legen diese Angaben die Problembelastung in den neuen Bundesländern offen, wo ja – wie besprochen – die Problematisierung früher als in den alten Bundesländern zu einem Agenda-Setting führte.

¹⁷⁴ Die Angaben stammen aus den Verfassungsschutzberichten bzw. sind Angaben des Landeswahlleiters.

¹⁷⁵ Die Angaben stammen aus den aktuellsten Verfassungsschutzberichten der Länder. Sie beziehen sich auf das Jahr 2014, für Thüringen auf 2013 und für Bayern und Schleswig-Holstein auf 2015.

¹⁷⁶ Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2014, bis auf Bayern und Schleswig-Holstein, wo bereits entsprechende Berichte die Dokumentation für das Jahr 2015 enthielten.

¹⁷⁷ Nicht aufgeführte Wahlen indizieren ein Wahlergebnis unter 0,1 Prozent oder, dass die Parteien nicht angetreten sind.

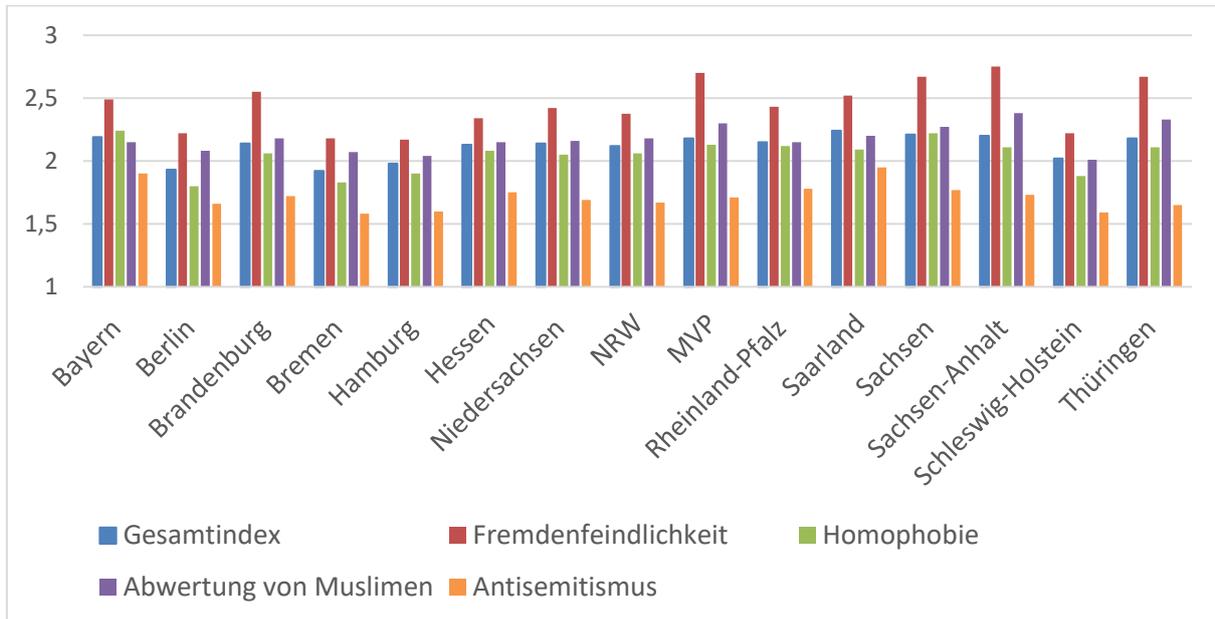
¹⁷⁸ Der Verfassungsschutzbericht in Thüringen gibt kein gesamtes Personenpotenzial aus, nur die Mitgliederzahlen für die NPD, das Personenpotenzial des Neonazismus und des subkulturellen Rechtsextremismus. Die hier angegebene Gesamtzahl ist die Summe.

Neben den verhaltensbasierten Kennzahlen sollen zudem auch die Einstellungsverteilungen zu Rate gezogen werden. Auch sie bilden einen Kontextfaktor für die Entstehung der Landesprogramme und für die Aufmerksamkeit gegenüber Rechts extremismus, sodass nachfolgend ihre Verteilung diskutiert wird.

Allerdings eignen sich die bereits in Kapitel 2 vorgestellten Einstellungsuntersuchungen zumeist nicht für einen Vergleich der Bundesländer. Denn die bundesweiten Untersuchungen treffen zwar repräsentative Aussagen für Deutschland, aber nicht für die einzelnen Bundesländer. Und die darüber hinaus existierenden Länderstudien, wie der Thüringen- und der Sachsen-Anhalt-Monitor, sind bisher nicht flächendeckend verbreitet und unterscheiden sich zudem auch in der Auswahl des Messinstruments und in der Durchführung der Datenerhebung. Ein Datensatz, der aber zumindest einen Mittelwertvergleich erlaubt, ist der des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld. In der nachfolgenden Abbildung 8 sind die Mittelwerte einzelner Einstellungsdimensionen sowie des Gesamtindex für alle Bundesländer abgetragen.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Der Mittelwert bildet das durchschnittliche Antwortverhalten auf der Skala vier möglicher Antworten ab, die abgetragenen Werte rangieren dementsprechend zwischen 1 und 4, und signalisieren, je höher ein Wert ausgeprägt ist, desto stärker ist die Zustimmung zu den auf Ungleichwertigkeitsvorstellungen basierenden Items. Die Antwortmöglichkeiten lauteten „stimme überhaupt nicht zu“, „stimme eher nicht zu“, „stimme eher zu“ und „stimme voll und ganz zu“.

Abbildung 8: Mittelwertvergleich Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in den Ländern¹⁸⁰



Dem Gesamtindex der GMF ergänzt die Problemabschätzung, die bisher durch das Wahlverhalten und das Ausmaß politisch motivierter Kriminalität sowie des rechts-extremen Personenpotenzials dargestellt wurde und daher bisher nur Indikatoren für die Verhaltensdimension des Rechtsextremismus umfasst. Nun rücken die neuen Bundesländer stärker in den Fokus, denn sie weichen zwar im Vergleich zum Gesamtindex nicht signifikant von den alten Bundesländern ab, allerdings weisen sie allesamt (mit Ausnahme von Berlin) deutlich höhere Mittelwerte als die alten Bundesländer hinsichtlich fremdenfeindlicher Einstellungen auf.¹⁸¹ Insofern erscheint es durchaus berechtigt, dass die neuen Bundesländer die ersten Landesprogramme verabschiedeten. Gleichwohl zeigen sich auch hier Unterschiede. Wie bereits erwähnt, bildet Brandenburg den Pionier auf dem Feld der Landesprogramme. Interessanterweise weist Brandenburg im GMF-Survey 2007-2011 einen geringeren Wert auf als andere ostdeutsche Länder. Dieser Befund soll nicht mit Spekulationen über die Wirksamkeit des seit 1998 implementierten Programms

¹⁸⁰ Die Darstellung basiert auf dem GMF-Survey der Forschergruppe aus Bielefeld. Für Sexismus, Homophobie, Ethnischen Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit basiert der Mittelwertvergleich auf die Erhebungszeitpunkte 2002-2011, für den Gesamtindex, die Abwertung von Muslimen und Abwertung von Langzeitarbeitslosen basiert der Mittelwertvergleich auf die Erhebungen zwischen 2007 und 2011.

¹⁸¹ Sachsen-Anhalt hat mit 2,75 den höchsten Mittelwert und wird gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern (2,7) Sachsen, Thüringen (je 2,67) und Brandenburg (2,55). Deutschlandweit den niedrigsten Wert weist die Hansestadt Hamburg aus (2,17).

begleitet werden, weist aber wiederum auf Schwerpunkte in objektiven Problemlagen hin, die in der vergleichenden Programmentwicklung andere Abläufe fanden.

Damit verdeutlichen die herangezogenen Kennziffern zur Einschätzung einer objektiven Problemlage keine exakte Verbindung zum Ablauf der Programmentwicklungen. Dennoch lässt sich die nachdrückliche Problematisierung in den neuen Bundesländern in den 1990er und 2000er Jahren anhand der Belastung der Länder durch rechtsextreme Einstellungen und Verhaltensweisen nachvollziehen.

Neben diesem objektiven Problemdruck zeigt die empirische Analyse, dass auch situative Faktoren ein Agenda-Setting auslösen können. In Bayern und Sachsen entstanden Landesprogramme nachdem ein singuläres Ereignis sowohl die Öffentlichkeit als auch Regierungsvertreter aufschreckten und über einen längeren Zeitraum hinweg beschäftigten. Im Falle von Bayern handelt es sich um einen – vermutlich rechtsextrem motivierten – Anschlag auf den damaligen Passauer Polizeichef Allois Mannichl. Der Überfall ereignete sich im Dezember 2009, und führte zu einem großen Medienecho, an dem sich auch Politiker und Regierungsvertreter beteiligten. Nur wenige Tage später beschloss die Regierung bereits die Ausarbeitung eines Handlungskonzepts und verabschiedete es schließlich im Januar 2010. In Sachsen veranlasste der Einzug der NPD in den Dresdener Landtag im September 2004 die Koalitionspartner CDU und SPD noch während der Koalitionsverhandlungen ein Landesprogramm mit auf ihre politische Agenda zu setzen. Bereits im Dezember 2004 beschloss dann der Landtag ein Landesprogramm durchzuführen und im April 2005 wurde dieses der Öffentlichkeit vorgestellt.¹⁸² Sowohl in Bayern als auch in Sachsen waren natürlich auch vor diesen Anlässen rechtsextreme Strukturen erkennbar. Hier benötigte es aber einen konkreten Auslöser, der die Regierungen dazu veranlasste, das Gefahrenpotenzial der rechtsextremen Ideologie für ihr Land anzuerkennen und eine übergreifende Handlungsstrategie zu implementieren.

Insgesamt weisen Janning und Schneider zwar durchaus auf Faktoren für eine erfolgreiche Problematisierung hin, deren Einfluss aber im Vergleich der Bundesländer nur in

¹⁸² Eine Besonderheit zeichnet Sachsen aus: Das Landesprogramm wurde hier nicht in einem erläuternden, einbettenden Text niedergeschrieben, sondern ist allein durch eine Förderrichtlinie in Kraft getreten.

der Tendenz nachgezeichnet werden kann. Die empirischen Reflexionen führen zu Erweiterungen bzw. Präzisierungen der theoretischen Kategorien.

6.1.6 Agenda-Setting

Als Zeitpunkt des Agenda-Settings galt bisher die erste dokumentierte Forderung einer Landesstrategie; bis zu diesem Punkt reichte die Inhaltsanalyse. Mit dieser Operationalisierung sind nicht automatisch nur solche Agenda-Setting Prozesse bezeichnet, die später auch zu einer Politikformulierung führen, sondern auch jene, bei denen ein Agenda-Setting stattfand, aber aus zu klärenden Umständen *nicht* in einer Politikformulierung mündeten. Für die nun folgende Reflektion der theoretischen Annahmen sollen auch spätere Agenda-Setting Prozesse eingefügt werden. Diese Konstruktion verweist auf ein oft besprochenes Defizit des Policy-Cycles – der von seiner Anlage her von einem linearen Prozess der Politikgestaltung ausgeht. In mehreren Fällen führte aber erst eine zweite Problematisierung und ein weiteres Agenda-Setting zur Politikformulierung, also den Landesprogrammen. Tabelle 14 (Seite 178) stellte dafür im vorangegangenen Abschnitt zunächst alle bisher besprochenen Problematisierungsprozesse zusammen und führte Kennziffern des Agenda-Settings mit auf; Tabelle 16 verzeichnet nun die notwendige Erweiterung auf die zusätzlichen, späteren Agenda-Setting-Prozesse. Die folgende Analyse schließt zunächst erstere Prozesse ein und erweitert dann jeweils die gemachten Aussagen um bestätigende oder erweiternde Perspektiven aus den späteren Agenda-Setting-Prozessen.

Tabelle 16: Fälle mit mehrfachen Agenda-Setting zur Etablierung oder Weiterentwicklung eines Programms

Land	Weiteres Agenda-Setting		Agenda-Setting durch Regierung	Agenda-Setting führt zu Politikformulierung	Vorheriges Agenda-Setting ohne Entscheidung verblieben
	Zeitpunkt	Fraktion			
Bayern	2009	CSU/FDP	Ja	Ja	Ja
Bayern ¹⁸³	2014	Grüne/SPD	Nein	Nein	Ja
Brandenburg	2005	SPD	Ja	Ja	Nein
Hamburg	2011	SPD	Nein	Ja	
Sachsen	2005	CDU/SPD	Ja	Ja	Nein
Thüringen	2009	CDU/SPD	Nein	Ja	Ja
Hessen	2014	CDU/Grüne	Ja	Ja	Ja

In der theoretischen Diskussion wiesen verschiedene Autoren darauf hin, dass das Agenda-Setting die Etappe der Filterung von Problemen und Themen darstellt. Ob ein Thema auf die öffentliche und politisch-administrative Agenda kommt, hängt demnach von einer Reihe von Faktoren ab, die in den vorangestellten Abschnitten besprochen wurden. Kapitel 3.1 zeigte weiterhin vier idealtypische, aber doch empirisch bestätigte Typen des Agenda-Settings auf, die durch die Ausprägungen zweier Variablen, nämlich öffentlicher Unterstützung und Quelle der Initiative, entstehen. Diese vier Typen werden nun in der Übertragung auf die vorliegenden Fälle nacheinander besprochen.

In der Anwendung auf die vorliegenden Fälle zeigte die Auswertung der Presseberichterstattung zunächst, dass die öffentliche Aufmerksamkeit zwar tendenziell im Verlauf der Zeit anstieg, aber zumeist nur ein Mindestmaß an öffentlicher Unterstützung gegeben war. Dementsprechend ist der Modus der Außeninitiierung, in dem eine ausgeprägte öffentliche Unterstützung in eine gesellschaftliche Initiative für ein Landesprogramm mündet, nur eine Ausnahme.

Als Beispiel für eine solche Ausnahme gilt Thüringen: Hier intensiviert sich die Problematisierung im Jahr 2000, als die damalige PDS-Fraktion die Landesregierung auffordert, Voraussetzungen für eine verstärkte gesellschaftliche Auseinandersetzung mit Rassismus und Rechtsextremismus zu schaffen und zu diesem Zwecke eine Stelle zur

¹⁸³ Hier mit aufgenommen, weil das bayerische Handlungskonzept als Grenzfall in der Grundgesamtheit gilt und seine Weiterentwicklung daher auch als Agenda-Setting für die Etablierung eines Landesprogramms verstanden werden kann.

Information und Dokumentation einzurichten. Nur kurz danach ereignet sich der Brandanschlag auf die Erfurter Synagoge, der eine zivilgesellschaftliche Gruppe dazu veranlasst, die Einführung eines Landesprogramms einzufordern. Dieser Vorgang schafft es auf die öffentliche Agenda, jedoch nicht auf die des politisch-administrativen Systems, sodass das eigentliche (formale) Agenda-Setting erst knapp ein Jahr später erfolgt, als die SPD – nachdem sich der Landtag im Laufe des Jahres u.a. mit der Situation des organisierten Rechtsextremismus, der Arbeit des Verfassungsschutzes und einen Sofortbericht der Landesregierung zur Bekämpfung des Rechtsextremismus beschäftigt hat – einen Antrag einbringt, der die Landesregierung auffordert, ein Landesprogramm zu erarbeiten (vgl. 20010327_Antrag). Dieser Fall kann damit als eine Ausnahme im Feld der hier untersuchten Landesstrategien gelten, der dennoch die theoretische Annahme eines Typs von Außeninitiierung belegt.¹⁸⁴

In der Mehrzahl der Fälle dagegen ist es der Modus der Konsolidierung, der den empirisch beobachteten Abläufen und Zusammenhänge am nächsten kommt. Hier erhebt das politisch-administrative System zwar die Initiative und regelt damit eine Policy, die aber gleichwohl auch gesellschaftliche Anerkennung findet. Gerade bei Fällen mit mehrfachem Agenda Setting lässt sich dieser Typus beobachten. Etwa in Thüringen 2009 oder auch in Hessen 2014 kündigen Parteien (hier SPD bzw. Grüne) in ihren Wahlprogrammen an, in der kommenden Legislaturperiode ein Landesprogramm implementieren zu wollen. Offensichtlich nehmen die Parteien damit an, dass das Thema für ihre potenziellen Wähler salient ist. In anderen Policy-Feldern ist diese Form der Problemkarriere geradezu symptomatisch, die Umweltpolitik Deutschlands gilt etwa als Ankerbeispiel für diesen Typus; auf dem hier untersuchten Feld verzeichnet die Konsolidierung ohne Frage zunehmende Relevanz, charakterisiert das Policy-Feld aber nicht grundsätzlich.

Gerade unter den frühen Fällen des Agenda-Settings ist der theoretisch als Mobilisierung charakterisierte Modus anzutreffen. Hier wendet sich das politische System einem

¹⁸⁴ Ebenso verläuft in Bayern aktuell eine Problematisierung zur Überarbeitung des derzeit gültigen Handlungskonzepts – das für die vorliegende Analyse als Grenzfall gilt – im Format der Außeninitiierung. Eine Reihe von zivilgesellschaftlichen Akteuren haben sich zusammengefunden und u.a. in einem offenen Brief eine Überarbeitung des Handlungskonzepts gefordert (vgl. FAZ_20151112). Im Bayerischen Landtag sind die Grünen und die SPD-Fraktion Advokaten dieses Anliegens und haben in einem gemeinsamen Antrag eine Überarbeitung des Handlungskonzepts hin zu einem Landesprogramm unter Einbindung der Zivilgesellschaft und Projektförderung eingebracht (vgl. 20150618_Antrag).

Thema zu, das (noch) keine hohe öffentliche Aufmerksamkeit genießt. Diese Zuschreibung trifft auf den Fall Brandenburgs zu, der auch ob seiner frühzeitigen Bearbeitung kaum ein Echo in der Presseöffentlichkeit erhält. In der Policy-Forschung gilt dieser Modus als besonders schwierig, da die fehlende öffentliche Unterstützung erst erarbeitet werden muss. Im Falle Brandenburgs kann man dieses Bemühen der Landesregierung durchaus nachvollziehen. In den Veröffentlichungen des dortigen Handlungskonzepts, gerade mit retrospektiven Erzählungen über die Zeit der Initiierung des Programms, spiegeln die Referenzen auf Reden des damaligen Ministerpräsidenten seine persönliche Initiative für das Thema wider, um öffentliche Unterstützung zu generieren (vgl. RAA Brandenburg 2008).

Und schließlich verweist ein vierter Typus auf eine Inneninitiierung, bei der die öffentliche Unterstützung eher gering ausgeprägt ist und Themen trotzdem etwa von Lobbygruppen auf die politische Agenda gesetzt werden. Wie jedoch schon an anderer Stelle festgestellt, verfügt der hier untersuchte Policy-Bereich – zumindest in den 1990er Jahren – über keine deutungsstarke Interessenvertretung, sodass dieser Modus unwahrscheinlich ist und auch in der Analyse keine Zuordnung erfährt. Auch bezogen auf andere Policy-Felder handelt es sich dabei um einen eher selten empirisch beobachteten Typus.

6.2 Programmbildung: Landesstrategien entstehen

Nachdem soziale Phänomene von politischen Handlungsträgern wahrgenommen wurden und ein politisches Agenda-Setting stattgefunden hat, folgt laut der Forschungsheuristik ein Prozess, indem politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich verbindliche Festlegungen gewählt werden. Für diese Phase existiert eine Vielzahl von theoretischen Erwartungen, insbesondere der Akteurzentrierte Institutionalismus fokussiert sich auf die Aushandlung zwischen den Akteuren und formuliert dafür verschiedene Annahmen. Die nachfolgende Untersuchung stellt wiederum Bezug zu den zuvor theoretisch diskutierten analytischen Kategorien her und überprüft damit die Anwendung geläufiger Thesen der Policy-Forschung mit Blick auf den Forschungsgegenstand.

Im Unterschied aber zum ersten analytischen Abschnitt zur Problemwahrnehmung der Parteien kann die Phase der Programmbildung nicht alle Bundesländer in die Analyse einbeziehen. Angesichts der zahlreichen theoretischen Prüfungen, die jeweils extensive Analysen des umfangreichen Datenmaterials verlangen, konzentriert sich die Darstellung

auf die Analyse einer kleineren Fallzahl. Wie das vorangegangene Kapitel zeigte, sind die Parteipositionen eine wichtige Variable in der ersten Phase des Policy-Cycle für die Problemwahrnehmung und das Agenda-Setting eines Landesprogramms. Um die Parteiunterschiede weiterhin untersuchen zu können, also die Hypothese der Parteidifferenz auch auf die Phase der Politikformulierung anzuwenden, sollte das *theoretical sampling* (vgl. Przyborski und Wohlrab-Sahr 2010, S. 177) in seiner Kontrastierung möglichst alle bundesweit relevanten Parteien einbeziehen. Genutzt wird hier also ein für die qualitative Sozialforschung typisches Verfahren, welches in der Lage ist, die Breite der Fälle und die notwendige analytische Tiefe miteinander in Einklang zu bringen. Dabei folgt die Auswahl dem Prinzip der Minimierung und Maximierung von Unterschieden. Die *minimale Kontrastierung* von Merkmalen dient der weiteren Theoriebildung und Überprüfung bisheriger Hypothesen; die *maximale Kontrastierung* weiterer Merkmale sichert die Varianz des Untersuchungsfeldes. Die Variablenbestimmung des *theoretical sampling* ist damit von zentraler Bedeutung. Ihr liegt die These zugrunde, dass die ausgewählten Variablen die empirische Bandbreite der Programme widerspiegeln.

Neben der maximalen Variation von Parteien gilt weiterhin der Modus der Politikformulierung als erste Grundlage für die Fallauswahl. Hier betonen die theoretischen Ansätze des Akteurzentrierten Institutionalismus und der Governance eine typische Differenz zwischen abgeschirmten politischen Steuerungen im Sinne des Governments in Abgrenzung zu anderen Formen der Regelung von Entscheidungssystemen bei Governance. Die Modi von *Governance* und *Government* dienen deshalb als zweite, wenngleich zentrale Kategorien zur Bestimmung des Sampling. Als nachgeordnete Variablen gehen schließlich drittens eine möglichst große Spannweite im Zeitpunkt der Politikentscheidung und viertens die geografische Vielfalt ein.

Tabelle 17 versammelt die in Fallauswahl für die in das *theoretical sampling* eingehenden Variablen. Idealtypisch wurden die Fälle der Programmaushandlung nach einer Voranalyse in die Idealtypen *Governance* und *Government* zugeordnet. Basis für die Kategorisierung bildet die Begriffsdiskussion aus Kapitel 3.3.; sie verdeutlicht den Unterschied zwischen staatlicher Steuerung in Form des Governments und als Abgrenzung davon die Regelung von Systemen unter dem Oberbegriff der Governance.

Tabelle 17: kategoriale Grundlage für die kontrastierende Fallauswahl

Bundesland	Regierungsparteien	Modus der Politikformulierung (idealtypisch)	Beschluss
Bayern	CSU/FDP	Government	12.01.2009
Berlin	SPD/PDS	Governance	25.09.2000
Brandenburg	SPD	Government	02.06.1998
Hamburg	SPD	Governance	05.11.2013
Hessen	CDU/Grüne	Governance	26.01.2015
Mecklenburg-Vorpommern	SPD/CDU	Governance	06.04.2006
Niedersachsen	SPD/Grüne	Government	20.06.2013
Nordrhein-Westfalen	SPD/Grüne	Governance	10.05.2016
Sachsen	CDU/SPD	Government	04.04.2005
Sachsen-Anhalt	CDU/SPD	Governance	12.05.2011
Schleswig-Holstein	SPD/Grüne/SSW	Government	04.06.2013
Thüringen	CDU/SPD	Governance	14.12.2010

Aus der Modellierung gehen drei Fälle hervor, die nachfolgend in ihrer Politikformulierung analysiert werden. Bayern einerseits sowie Thüringen und Nordrhein-Westfalen andererseits repräsentieren entsprechend der hypothesengenerierenden Variablen die Fälle maximaler Kontrastierung (grau hinterlegt). Sie bilden beide Modi der Politikformulierung ab und inkludieren für die minimale Kontrastierung zwei Governance-Modi. Zugleich sind damit CSU, CDU, SPD, FDP und Grüne involviert und eine Zeitspanne von rund sieben Jahren abgedeckt.

6.2.1 Akteurtypen

Zunächst wendet sich das nachfolgende Kapitel den Akteurtypen zu. Wie in der theoretischen Einordnung schon erwähnt, geht der Akteurzentrierte Institutionalismus (AZI) vor allem auf die Mesoebene ein, um Politikformulierungen nachzuvollziehen. Gesellschaftliche Phänomene gelten im AZI als Resultat der Interaktion zwischen verschiedenartigen Akteuren. So werden die beteiligten Akteure mit ihren Handlungsfähigkeiten, strategischen Ausrichtungen und Interessenlagen diskutiert und typisiert. Der gängigen Untergliederung von Scharpf folgend, findet man empirisch ein Kontinuum von bloß aggregierten Individuen ohne gemeinsame Ziele, Handlungen und Ressourcen, über kollektive Akteure, bei denen diese Merkmale in unterschiedlicher Weise integriert sein können, bis hin zu korporativen, also formal organisierten Akteuren, die ihre Ziele, Entscheidungen und den Zugriff auf Handlungsressourcen hierarchisch organisieren (vgl.

Scharpf 2000, S. 101-107). Diese Formen komplexer Akteure sind für Politikformulierungsprozesse relevant, da es sich um Konstellationen handelt, in der sich verschiedene Akteure zusammenfinden und die „Fähigkeit zum intentionalen Handeln oberhalb der beteiligten Individuen“ aufweisen (Scharpf 2000, S. 100). In die Kategorie der komplexen Akteure fallen dann zum einen korporative Akteure, die in der Regel „Top-Down-Organisationen darstellen, und kollektive Akteure, die nicht völlig unabhängig von den Präferenzen ihrer Mitglieder sind. Hier unterscheidet Scharpf weitere Unterkategorien entlang der dichotom ausgeprägten Variablen separater oder kollektiver Ziele und separater oder kollektiver Ressourcenkontrolle. Auch wenn diese Unterscheidungen in erster Linie analytischer Natur sind und sich empirisch Mischformen erkennen lassen, gilt die Differenzierung der Akteure hier als leitend für den kontrastierenden Vergleich. Das folgende Kapitel bespricht die Zuordnung der Kategorien auf die involvierten Akteure in den drei kontrastierenden Fällen und hebt Unterschiede und Gemeinsamkeiten hervor. Das Kapitel überprüft damit die Übersetzbarkeit der Typologie auf ein neues Policy-Feld und trägt zur eigenen Theoriebildung bei.

Die Analyse der drei untersuchten Fälle beginnt zum Zeitpunkt des Beschlusses, eine Landesstrategie zu formulieren und endet zum Beschluss der ausgefertigten Strategie. Im Falle Bayerns bedeutet dies nur eine kurze Zeitspanne –die kürzeste aller Bundesländer.¹⁸⁵ Wie schon zuvor besprochen, setzte das vermutlich rechtsextrem motivierte Attentat auf den Passauer Polizeipräsidenten Alois Mannichl im Dezember 2008 den entscheidenden Prozess in Gange. Nur wenige Tage nach dem Angriff forderte ein überparteilicher Dringlichkeitsantrag im bayerischen Landtag: „spätestens ist zum 1. Februar 2009 ein umfassendes Konzept zur Verstärkung der bereits getroffenen Maßnahmen gegen rechtsextremistische Aktivitäten zu entwickeln, das sowohl präventive als auch repressive Maßnahmen umfasst.“ (20081216_Dringlichkeitsantrag) Bayerns Ministerpräsident Seehofer forderte damit sein Kabinett auf, die Aktivitäten aller Ministerien zusammenzutragen, um daraus unter Federführung des Innenministeriums ein

¹⁸⁵ Neben Bayern formuliert auch Sachsen sein Landesprogramm recht schnell aus. Hier veranlasst der Einzug der NPD in den Landtag, die bei der gleichen Wahl entstandene Regierungskoalition von CDU und SPD noch während der Koalitionsverhandlungen ein Landesprogramm in Aussicht zu stellen, was durch den Landtag im Dezember 2004 bestätigt wurde und im April 2005 mit dem fertigen Landesprogramm „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ endete.

Handlungskonzept zu erstellen. Weder die Fraktionen des Landtags wurden hierfür involviert, noch Experten oder zivilgesellschaftliche Vertreter; dafür präsentierte der bayerische Innenminister Joachim Herrmann nur knapp einen Monat nach dem Anschlag im Januar 2009 das vom Kabinett verabschiedete Handlungskonzept. Über den Abstimmungsprozess zwischen den Ministerien ist wenig bekannt; die Presse berichtete nach Vorstellung des Handlungskonzepts über dessen Hintergrund und Inhalte, aber nicht über die Entstehung selbst. Und auch in den Parlamentsdokumenten gibt es keine Hinweise, die den Politikformulierungsprozess transparenter erscheinen lassen. Dementsprechend umfasst die Politikformulierung in Bayern ausschließlich Regierungsbeteiligte in den Ministerien, also korporative Akteure.

Grundsätzlich anders verliefen die Phasen der Politikformulierung dagegen in Thüringen und Nordrhein-Westfalen, was schon an deren Dauer sichtbar wird. In Thüringen sind nach dem Beschluss im Landtag gut eineinhalb Jahre vergangen, bis das Landesprogramm für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit der Öffentlichkeit vorgestellt wurde; in Nordrhein-Westfalen liegt eine ähnliche Zeitspanne zwischen Koalitionsvertrag einerseits, der ein Landesprogramm ankündigt, und der Veröffentlichung des Programms andererseits.¹⁸⁶ In beiden Fällen durchläuft die Politikformulierung ein Verfahren, in dem Experten, Zivilgesellschaft sowie relevante gesellschaftliche Gruppen und zum Teil sogar die Öffentlichkeit involviert wurden und ihre Vorstellungen für ein Landeskonzept einbringen konnten. Dementsprechend tritt in beiden Fällen eine Akteursvielfalt auf, die verschiedene Akteurstypen beinhaltet. Zugleich weisen die Fälle unterschiedliche Konstellationen der Akteure auf; die Akteurstypen sind verschieden stark vertreten und von unterschiedlichen Akteuren getragen. Diese Differenzierungen hebt die nachfolgende Analyse hervor und verdeutlicht damit die Varianzen in den Fällen des postulierten kleinsten Unterschieds.

In Thüringen entstand das Landesprogramm unter Einbeziehung zahlreicher Akteure. Das federführende Sozialministerium gewährte allen relevanten Akteuren – so eine Pressemitteilung – Zugang zum Aushandlungsprozess. Beispielhaft führt die schon benannte Pressemitteilung einige Akteure auf, allerdings nicht ohne Widerspruch von

¹⁸⁶ In Thüringen beginnt die Aushandlung mit einer durch den gesamten Landtag verabschiedeten Erklärung für ein demokratisches, tolerantes und weltoffenes Thüringen vom 29. September 2009 und endet mit dem Beschluss der Landesregierung am 14. Dezember 2010 und in Nordrhein-Westfalen am 10. Mai 2016.

Grünen und LINKE im Landtag zu provozieren, die Erweiterungsvorschläge vorbrachten. Nach dieser Kritik erläuterte der Staatssekretär im für die Entwicklung des Landesprogramms zuständigen Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit, dass zusätzlich Regionalkonferenzen durchgeführt würden, die die Erweiterungsvorschläge insbesondere für die regionalen Kontexte aufnehmen. In einer großen Arbeitsgruppe kommen dann ca. 50 Vertreter von Ministerien und Fraktionen, Religionsgemeinschaften, kommunalen Spitzenverbänden, Vereinen und Initiativen zusammen; in einer kleinen Arbeitsgruppe, die „in die Detailarbeit geht“, verhandeln ca. 15 Personen (20100226_Plenarprotokoll). Die Auswahl der Akteure in der kleinen Arbeitsgruppe begründet der zuständige Staatssekretär im Thüringer Landtag wie folgt:

„Wir haben es auch begründet, warum dort die möglichen Träger nicht mit drin sind, weil wir nicht wollen, dass der Vorwurf von vornherein kommt, dass das am Ende ein Selbstbedienungsladen wird, wenn diejenigen, die am Ende vielleicht finanziell dadurch unterstützt werden, schon bei der Erarbeitung des Programms in dem kleineren Kreis mit dabei waren.“

Zugleich erscheint in der Presseberichterstattung vereinzelt auch Kritik an der Zusammensetzung der Akteure in diesem von allen Parteien getragenen Politikformulierungsprozess. Nach Aussagen einer Sprecherin der „thüringenweiten Vernetzung der Bündnisse und Initiativen gegen Rechts“ seien engagierte Bürger „nur marginal und erst auf massives Drängen hin in den Prozess einbezogen worden“ (20100901_LVZ). Die Kritik greift u.a. auch die Grünen-Abgeordnete Henfling auf: „Hier saßen Leute mit am Tisch, die von der ganzen Problematik keine Ahnung haben“ (20100918_TLZ); die gewichtige Stimme der Zivilgesellschaft sei nach ihrer Einschätzung zu kurz gekommen.

Wie setzen sich nun die entscheidenden Gremien zusammen und wie lassen sich die Akteure in Anlehnung an die Definition und Kategorisierung von Scharpf charakterisieren? Oben wurde schon auf die den korporativen Akteuren eigene Top-Down-Orientierung angesprochen; darüber hinaus formuliert Scharpf für diese Akteure auch ein hohes Maß an Unabhängigkeit von den letztendlichen Nutznießern ihres Handelns. Dementsprechend können Vertreter von Behörden und Ministerien oder Organisationen unter dieser Kategorie gefasst werden. An den Besprechungen nehmen in der Regel nicht die Minister bzw. die jeweiligen höchsten Vertreter selbst teil, sondern Mitarbeiter, die als Vertreter des Hauses entsendet werden. In der Forschung wird aber angenommen, dass deren „eigenen Sonderinteressen durch das Beschäftigungsverhältnis neutralisiert werden“ (Scharpf 2000, S. 105). Die Mitarbeiter haben also die Aufgabe, Entscheidungen vorzubereiten und die Interessen des jeweiligen Ministeriums in die Politikaushandlung

einzubringen. Sie handeln demnach als Vertreter des korporativen Akteurs und müssen mögliche eigene Interesse und Einschätzungen den Interessen und Ziele des Akteurs unterordnen.

Tabelle 18: beteiligte Akteure im Aushandlungsprozess Thüringens (große Arbeitsgruppe)
(Quellen: 20100226_Plenarprotokoll und 20100629_1_TA)

Kategorie		Akteur
Individuen		Wissenschaftler (Dr. Michael Edinger)
		Lokale Aktionspläne Coaching
Korporative Akteure		Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
		Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz
		Thüringer Staatskanzlei
		Thüringer Justizministerium
		Thüringer Innenministerium
		Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Naturschutz und Umwelt
		Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie
		Landeszentrale für politische Bildung
Mischform Stiftung		Landesbeauftragter des Freistaats Thüringens für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR
		Thüringer Ehrenamtsstiftung
		Friedrich-Naumann-Stiftung
		Heinrich-Böll-Stiftung
		Friedrich-Ebert-Stiftung
		Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
		Stiftung Ettersberg
		Gedenkstätte Buchenwald
Kollektive Akteure	Erweiterung: Parteien	Stiftung Europäische Jugendbildungs- u. Jugendbegegnungsstätte
		Dirk Adams, Grüne
		Dirk Bergner, FDP
		Beate Meißner, CDU
		Peter Metz, SPD
	Verbände	Martina Renner, DIE LINKE
		Thüringer Handwerkstag e.V.
		Verband der Wirtschaft e.V.
		Gemeinde- und Städtebund
		Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V.
		LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen e.V.
		Deutscher Gewerkschaftsbund
		Arbeit und Leben Thüringen e.V.
		Landesjugendring e.V.
		Bildungswerk BLITZ e.V.
		Thüringer Feuerwehrverband
		Landessportbund
	MOBIT e.V.	
	Drudel 11 e.V.	
	Clubs	Landesvereinigung Kulturelle Jugendbildung
		Arbeitsgemeinschaft der Thüringer Industrie- und Handelskammer
		Jüdische Landsgemeinde
		Evangelisches Büro Thüringen
	Soz. Bew.	Katholisches Büro Erfurt
		Thüringer Bündnisse, Initiativen und Netzwerke gegen Rechts
	Koalitionen	

In den Beratungen verbleibt den entsandten Mitarbeitern damit aber durchaus ein Spielraum, der nur schwerlich bemessen werden kann. Die Aushandlung ist in Thüringen damit erheblich durch korporative Akteure bestimmt. In der großen Arbeitsgruppe bilden sie zwar rein quantitativ betrachtet nicht die Mehrheit, angesichts des höheren Maßes an Effizienz, das korporative Akteure im Vergleich zu kollektiven Akteuren ob ihrer internen Struktur entwickeln können, ist aber ein erheblicher Einfluss der Ministerien zumindest potentiell erwartbar. Noch deutlicher wird diese Erwartungshaltung mit Blick auf die kleine Arbeitsgruppe, an der nur noch wenige kollektive Akteure partizipieren – aber eine gleichbleibend hohe Anzahl der Fachressorts. Weiterhin müssen unter dem Merkmalskatalog des AZI auch die politischen Stiftungen als korporative Akteure eingeordnet werden. Stiftungen sind in Deutschland als rechtliche Körperschaften organisiert und verfügen über ein leitendes Gremium als Führungspersonal. Dementsprechend haben Stiftungen eine den korporativen Akteuren exklusiv anhaftende Top-Down-Orientierung (vgl. Borries 2013). Es ist allerdings offen, ob in Aushandlungen einzelner Bundesländer die Entscheidung zur Interessensvertretung innerhalb der Stiftung „von oben“ bestimmt wird oder ob in diesen Settings die einzelnen Landesbüros eigenständig agieren. Sicherlich sind dabei spezifische Handlungsorientierungen – ähnlich wie bei Parteien – zu beachten und limitieren den Handlungsspielraum der jeweiligen Vertreter; dennoch scheint die Kategorisierung für die vorliegenden Fälle nicht hinreichend differenziert.

Des Weiteren besteht die große Arbeitsgruppe aus einer ganzen Reihe von kollektiven Akteuren, also solchen Vereinigungen, die „von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig sind und von diesen kontrolliert werden“ (Scharpf 2000, S. 101). Unter ihnen befinden sich Beispiele für typische Verbände, Clubs und auch soziale Bewegungen. Allein Koalitionen – die Form eines kollektiven Akteurs mit der geringsten Fähigkeit zu kollektiven Handeln – sind im Aushandlungsprozess nicht vorhanden, was verdeutlicht, dass sich diese Form nur bedingt für eine Beteiligung an Politikformulierungsprozessen eignet.

Als handlungsfähigste kollektive Akteure sind Verbände in der Aushandlung besonders stark besetzt. Sie verfügen über zentrale Mitten zur Handlungskoordination und kommen so der Effizienz und Flexibilität korporativer Akteure nahe, verbleiben aber im vorpolitischen Raum. Grundsätzlich können sich Verbände aus Einzelpersonen oder Körperschaften zusammensetzen, die Mitgliedschaft kann dabei freiwillig oder

obligatorisch sein.¹⁸⁷ Sie weisen aber allesamt eine hierarchische Organisationsstruktur auf, in der ein Vorstand, Sprecher oder Vertreter des Verbandes aus normativer Sicht im Interesse der Mitglieder handelt, in der Ausgestaltung dessen aber über Handlungsspielraum verfügt. Neben der Zuordnung nach den Unterscheidungskriterien von Scharpf unterstützt ein Blick auf die Verbandsforschung die vorliegende Zuordnung. Verbände bezeichnen im deutschen Sprachraum seit Mitte des 19. Jahrhunderts Berufsgruppen und später verschiedene Formen organisierter Interessen. In einer der ersten gängigen Definitionen stellt Max Weber (1924) zwei Elemente als konstitutiv für einen Verband heraus. Das ist zum einen die Abgrenzung von anderen Gruppen und zum anderen ein organisatorischer Aufbau. In der späteren Verbandsforschung der Bundesrepublik greift Jürgen Weber (1981) diese Definition auf und erweitert sie um die Komponente der *Interessen* und betont den Willen, den eigenen Standpunkt durch eine effektive Organisationsstruktur durchzusetzen. Dabei ist unerheblich, ob es sich um freiwillige Zusammenschlüsse oder um Zwangsmitgliedschaften handelt. Dementsprechend gehören zu den Verbänden in der großen Arbeitsgruppe Dachorganisationen, die als zentrale Interessenvertretungen agieren. Es treten hier aber auch Verbände auf, die in ihrem Selbstverständnis weniger die politische Interessensvermittlung in den Vordergrund rücken, als einen vornehmlichen Vernetzungsauftrag.¹⁸⁸ Diese Verbände werden hier daher als Grenzfälle mit aufgeführt, allerdings gilt es für die weiterführende Analyse zu vermerken, dass damit die Handlungsfähigkeit unter den Verbänden nicht homogen ist. Thematisch lassen sich die Verbände in solche untergliedern, die a) wirtschaftliche Interessen vertreten, die b) Gebietskörperschaften vertreten, die c) aus dem Bereich von Sozialpolitik, Bildung, Freizeit und Pädagogik stammen und schließlich d) die bereits dezidiert mit dem Problemfeld des Rechtsextremismus arbeiten. Bei der letztgenannten Gruppe d) handelt es sich um die Träger der Ausstiegsberatung und der mobilen Beratung. Beide Akteure sind als Vereine organisiert und verfügen damit über die wesentlichen Verbandsstrukturen, die Scharpf definiert. Allerdings ist fraglich, ob die Vereine auch in der Interessenvertretung agieren (wie von Scharpf vorgesehen).

¹⁸⁷ Obligatorisch ist die Mitgliedschaft etwa bei Berufsverbänden.

¹⁸⁸ Die „LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen“, die die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen zusammenfasst, beschreibt den Zweck des Vereins in ihrer Satzung folgendermaßen: „Der Zweck der LIGA ist: Die Beförderung und Koordinierung der Zusammenarbeit der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege.“ Daneben verfolgt die LIGA noch weitere, gleichrangige Ziele, von denen aber keines die politische Interessensvertretung besonders hervorhebt. Dementsprechend ist der Verein in erster Linie mit der Koordinierung seiner Mitglieder betraut. (LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen e.V. 2009)

Neben den stark vertretenen Verbänden finden auch Soziale Bewegungen einen Platz in der großen Arbeitsgruppe. Hierin einzugliedern sind die Bündnisse gegen Rechts, Initiativen und Netzwerke der Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus. Die Gruppe wird, in der sonst akteurspezifischen Aufzählung von Staatssekretär Schubert im Thüringer Landtag, jedoch nicht weiter ausdifferenziert, sodass hierzu keine näheren Informationen vorliegen. Im direkten Vergleich zwischen großer und kleiner Arbeitsgruppe fällt jedoch auf, dass soziale Bewegungen aus der Akteurskonstellation herausfallen. Für die kleine Arbeitsgruppe stehen neben den korporativen Akteuren vor allem kollektive Akteure mit hoher Handlungsfähigkeit zur Verfügung. Bündnisse und Initiativen gleichwohl – die sich lokal und regional in der Auseinandersetzung des Rechtsextremismus beschäftigen – sind nun kein Teil der Aushandlung mehr. Da auch die als Vereine organisierte Mobile Beratung und Opferberatung keinen Platz in der kleinen Arbeitsgruppe erhalten, ist fraglich, ob sich nun noch Akteure in der Aushandlung befinden, die sich schwerpunktmäßig auf die Arbeit gegen Rechtsextremismus konzentrieren.

Schließlich nehmen neben kollektiven und korporativen Akteuren auch noch einzelne Abgeordnete an den Aushandlungen in der großen Arbeitsgruppe teil. Deren Einordnung in die idealtypischen Akteursformen ist in der Forschung nicht unumstritten. Von Prittwitz unterstreicht gerade in Bezug auf Abgeordnete die Bedeutung der individuellen Handlungsebene: „So repräsentieren Parlamentsabgeordnete Parteien, handeln aber auch in ihrem Eigeninteresse, sind also gleichzeitig individuelle und Teil kollektiver Akteure“ (2007, S. 102). Während der Aushandlung des Thüringer Landesprogramms nehmen Abgeordnete aller Parteien an den Sitzungen der großen Arbeitsgruppe teil. Bereits der Modus, in dem je ein Abgeordneter pro Partei in diesem Gremium vertreten ist, spricht für eine Entsendung der Partei und insofern auch für die Vertretung der Parteiinteressen und nicht die des Individuums. Parteien werden in der Typologie von Scharpf nicht explizit einer eigenen Kategorie zugeordnet. Scharpf betont aber wiederholt, dass die vierteilige Gliederung korporativer Akteure eine idealtypische und keine empirische bzw. realtypische ist. Kurzum: In der hiesigen Analyse scheint eine gesonderte Kategorie für Parteien nützlich, weil die entsandten Parteivertreter zugleich das inhaltliche Profil ihrer Parteien im Themenbereich des Rechtsextremismus (mit) bestimmen¹⁸⁹ und so ihre Weisungsgebundenheit an die Präferenzen der Partei einem besonderen Modus folgt.

¹⁸⁹ Einige der Abgeordneten sind Sprecher ihrer Partei für Politikfelder, zu denen auch Rechtsextremismus bzw. antidemokratische Phänomene zählen.

Tabelle 19: Beteiligte Akteure im Aushandlungsprozess Thüringens (kleine Arbeitsgruppe)¹⁹⁰

Kategorie		Akteur
Individuen		Oberkirchenrat Wagner (Moderation)
		Michael Edinger (Wissenschaftler)
Kollektive Akteure	Clubs	(Evangelische Kirche)
		(Katholische Kirche)
		Landkreistag
	Verband	Deutscher Gewerkschaftsbund (Sandro Witt)
		Gemeinde- und Städtebund Thüringen
		Verband der Wirtschaft Thüringens
Soziale Bewegung		
Koalition/Allianz		
Korporative Akteure		Fachressorts der Thüringer Landesregierung
		Thüringer Staatskanzlei

Der Politikformulierungsprozess in Nordrhein-Westfalen verfügt – ähnlich wie in Thüringen – über Elemente, in denen der Aushandlungsprozess für Akteure außerhalb der Landesregierung und des Landesparlaments geöffnet wurde. Allerdings gestaltet sich die Umsetzung im Gegensatz zu Thüringen nicht über eine große und eine kleine Arbeitsgruppe, sondern über einen zentralen, vermittelnden Akteur. Die rot-grüne Landesregierung vereinbarte in ihrem Koalitionsvertrag vom Juni 2012, im Laufe der Legislaturperiode ein integriertes Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus zu erarbeiten (vgl. NRWSPD und Bündnis 90/Die Grünen NRW 2002, S. 86). Bereits im Januar 2013 erfolgt eine Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss zur Entwicklung des Landesprogramms. Hier nehmen Experten aus Wissenschaft und Forschung zur Programmentwicklung Stellung.¹⁹¹ Das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (MFKJKS) verantwortet dabei die Ausgestaltung und setzt dafür zum 1. März 2013 eine Projektgruppe ein. Diese ist dem Staatssekretär direkt unterstellt und hat den Auftrag, die bisherige Arbeit des Landes gegen Rechtsextremismus zu evaluieren und unter Bezug der anderen Fachressorts ein Handlungskonzept zu erarbeiten. Neben der Projektgruppe beschließt die Landesregierung eine interministerielle Arbeitsgruppe

¹⁹⁰ Zur Besetzung der kleinen Arbeitsgruppe siehe 20100805_OTZ, 20100806_TLZ, 20110127_Plenarprotokoll.

¹⁹¹ Unter den Experten befindet sich Prof. Dr. Dierk Borstel von der Fachhochschule Dortmund (vgl. 20130111_Stellungnahme).

(IMAG) einzurichten, der alle Ressorts der Landesregierung angehören und die die Projektgruppe in ihrer Arbeit begleiten soll.¹⁹² (vgl. 20140624_Ausschussprotokoll) Dezierte Aufgabe der Projektgruppe ist es auch, zivilgesellschaftliche Akteure in den Prozess einzubeziehen. Dafür finden – ähnlich wie in Thüringen – Regionalkonferenzen statt, die relevante Akteure versammeln und ihnen die Möglichkeit bieten, den bisherigen Arbeitsstand zu kommentieren und ihre Expertise einzubringen. Die fünf Regionalkonferenzen finden in Nordrhein-Westfalen bereits ein halbes Jahr nach Etablierung der Projektgruppe – also im November und Dezember 2013 – statt.¹⁹³ Im Nachgang dazu stellt die Projektgruppe die Ergebnisse der Regionalkonferenzen im Landesnetzwerk zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren vor. Im Laufe des Jahres 2014 fanden zudem eine Trägerbefragung zur Einordnung der Projektziele und Kooperationsbeziehungen und zwei Workshops zum Handlungsbedarf auf Landesebene statt. Dies führte zur Entwicklung von Zielen und Handlungsfeldern in der IMAG und weiterhin zu einem Eckpunktepapier, dass die Landesregierung Anfang 2015 beschloss. Mit diesem gestärkten Eckpunktepapier fand 2015 eine weitere Ebene der Rückkopplung in Regionalkonferenzen und im Landesnetzwerk statt, was schließlich zu einem Maßnahmenvorschlag der IMAG führte, und zu einer Grundlage des einige Monate später geschlossenen integrierten Handlungskonzepts (vgl. MFKJS 2016).

Nordrhein-Westfalen stützte sich in diesem Prozess auf eine Reihe von Akteurstypen, die dem Fall Thüringen unbekannt sind. Als zentrale Organisationseinheiten der Programmformulierung in Nordrhein-Westfalen gelten die Projektgruppe, die IMAG, das Landesnetzwerk und die Regionalkonferenzen. Deren Zusammensetzung gibt Aufschluss über die Unterschiede zum Vergleichsfall Thüringen.

Die Projektgruppe im zuständigen Ministerium besteht aus Mitarbeitern dieses Hauses und ist damit ein kollektiver Akteur. Auch die IMAG setzt sich aus Vertretern aller Fachressorts zusammen und ist ein klassischer kollektiver Akteur. Einen schwieriger zu bestimmenden Akteur stellt dagegen das Landesnetzwerk dar. Das Netzwerk wurde im März 2012 auf Initiative der Landeszentrale für politische Bildung gegründet und gehört zu einem Projekt des Acht-Punkte-Plans, den Innenminister Ralf Jäger zur Bekämpfung

¹⁹² Die IMAG tagt erstmals am 18. November 2013 (vgl. 20131204_Vorlage).

¹⁹³ Laut Aussage der federführenden Ministerin Ute Schäfer im Ausschuss für Familie, Kinder und Jugend stand für den Prozess der Erarbeitung des Handlungskonzepts (explizit bis zur Auswertung der ersten Regionalkonferenzen) auch eine wissenschaftliche Begleitung zur Verfügung (vgl. 20140626_-Ausschussprotokoll, S. 20).

des Rechtsextremismus 2011 vorlegte (vgl. 20121016_Vorlage). Das Leitbild des Netzwerkes beschreibt die Zusammensetzung der Mitglieder wie folgt: „Die Partnerinnen und Partner zeichnen sich sowohl durch staatliche Anbindung als auch durch bereits etablierte Strukturen einer gewachsenen Trägerlandschaft aus. Damit können unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und Zusammenhänge erreicht werden.“ (Landesnetzwerk gegen Rechtsextremismus in Nordrhein-Westfalen, 2012) Die Mitglieder des Landesnetzwerkes setzen sich analytisch aus Individuen, kollektiven und korporativen Akteuren zusammen. Eine Besonderheit besteht in der Einbindung von bereits etablierten Trägern wie der Ausstiegsberatung NinA oder dem Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismuserbeit in Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 20: Akteure im Landesnetzwerk Nordrhein-Westfalens

Kategorie		Akteur
Individuen		Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld
		Forschungsschwerpunkt Rechtsextremismus/Neonazismus an der Fachhochschule Düsseldorf
		Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusbearbeitung in NRW
Kollektive Akteure	Club	Deutscher Gewerkschaftsbund Nordrhein-Westfalen
	Verband	Landesjugendring Nordrhein-Westfalen
		Landessportbund Nordrhein-Westfalen
		Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW
		Arbeitskreis Ruhr gegen rechtsextreme Tendenzen bei Jugendlichen
		Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen
		Vertretung der LAG der kommunalen Spitzenverbände NRW
	Soziale Bewegung	Landeskoordination der Anti-Gewalt Arbeit für Lesben und Schwule in NRW ¹⁹⁴
		Landeskoordination von Schule oder Rassismus – Schule mit Courage Vertretung der Antidiskriminierungsprojekte in NRW
	Allianz/Koalition	Vertretung der Lokalen Aktionspläne in Nordrhein-Westfalen (LAP Aachen und LAP Minden)
Korporative Akteure		Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW
		Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW
		Koordinierungsstelle für Vielfalt, Toleranz und Demokratie der Stadt Dortmund
		Ausstiegsberatung NinA NRW -Neue Wege in der Ausstiegsberatung für rechtsextreme Jugendliche und Erwachsene
		Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus in Nordrhein-Westfalen
		Beratungsstellen für Opfer rechtsextremistischer und rassistischer Gewalt in Nordrhein-Westfalen

Die fünf Regionalkonferenzen wurden von je einem Träger der Mobilien Beratung im jeweiligen Regierungsbezirk durchgeführt. Erklärtes Ziel war es dabei, Akteure aus Politik, Verwaltung, Schule und Wissenschaft so in die Programmentwicklung einzu-beziehen. In der veröffentlichten Auswertung des Ministeriums wurden die insgesamt 422 Teilnehmenden in Kategorien eingeordnet, die in der folgenden Tabelle entsprechend der Akteurstypen aus der Policy-Forschung zugeordnet sind (vgl. MFKJKS, 2014).

¹⁹⁴ Die Landeskoordination ist eine vom Land NRW geförderte Stelle, die landesweite Aktivitäten koordiniert. Zurzeit ist die Landeskoordination vor allem auf die Öffentlichkeitsarbeit konzentriert. Dieses Wesensmerkmal für soziale Bewegungen ist ein Grund, warum der Akteur nicht eindeutig einem Typus zugeordnet werden kann.

Tabelle 21: Vertretene Akteurtypen bei Regionalkonferenzen in Nordrhein-Westfalen

Kategorie		Akteur
Individuen		Wissenschaft und Forschung
		Privatpersonen
Kollektive Akteure	Club	Kirchliche Träger
		Gewerkschaften
	Verbände	Jugendverbände
		Landesverbände
		Kommunale Spitzenverbände
	Soziale Bewegung	Bündnisse und Initiativen
	Allianz/Koalition	Sport
		Beratungsstellen
		Schulen
		Freie Träger
Bildungsträger		
Korporative Akteure		Kommunale Verwaltung
		Kommunale Politik
		Landes- und Bundespolitik
		Landesverwaltung
		Polizeibehörden und Justiz

2015 fand eine weitere Runde von Regionalkonferenzen statt. Auch diese trugen dem erklärten politischen Willen Rechnung, zivilgesellschaftliche Akteure in die Programm- bildung einzubeziehen und wurden wie schon 2013 von den Trägern der Mobilen Beratung ausgerichtet. Für die zweite Runde erstellte das Ministerium keine Doku- mentation, sodass die Beteiligung und vor allem die Veränderung in der Zusammen- setzung der partizipierenden Akteure nicht nachvollzogen werden kann.

Im Vergleich zu Thüringen fällt auf, dass eine Reihe der Akteure deckungsgleich ist. Im Feld der Rechtsextremismusprävention verstehen die Länder also ähnliche Akteure als relevant. Insbesondere das Handlungsfeld von Bildung und Pädagogik für Kinder und Jugendliche ist durch verschiedene Akteure vertreten. Die Akteure in diesem Bereich sind aber in Strukturen mit unterschiedlich starken Handlungsfähigkeiten organisiert. Neben Jugendverbänden treten auch einzelne Bildungsträger und Schulen in der Aushandlung in Nordrhein-Westfalen auf, die aber kaum akkumulierte Interessen vertreten können. Eine stärkere Verbandslastigkeit kommt den traditionell organisierten Interessen von Kommunen und lokalen Gebietskörperschaften zu. Sowohl in Thüringen als auch Nordrhein-Westfalen sind kommunale Spitzenverbände sowie der Gemeinde- und Städte- bund vertreten. Die Strukturkonstanz in diesem Bereich erhöht die Möglichkeit einer

effektiven Interessenvertretung. Ähnlich wie auch in Thüringen sind unter den nicht-gouvernementalen Akteuren keine Clubs vertreten, die über ausgeprägte Handlungsfähigkeiten verfügen. Das Feld ist aber durch eine Vielzahl von Verbänden geprägt, die in Thüringen und Nordrhein-Westfalen Teil der Aushandlung sind. Als Unterschied zwischen beiden Ländern ist das Engagement von Religionsvertretern zu nennen. In Thüringen sind Vertreter der evangelischen und katholischen Kirche sowie der Jüdischen Landesgemeinde sowohl in der großen als auch der kleinen Arbeitsgruppe repräsentiert; in Nordrhein-Westfalen hingegen spielen die Religionsvertreter im Landesnetzwerk gar keine Rolle. Einzelne kirchliche Träger tauchen in den Regionalkonferenzen auf, aber eine koordinierte Vertretung der kirchlichen Interessen ist davon nicht zu erwarten. Allerdings erscheint die Einordnung der Kirchen und Religionsvertretern in die Typologie des Akteurzentrierten Institutionalismus nur schwerlich zu passen. Zwar handelt es sich – den heuristischen Merkmalen entsprechend – um eine Organisationsform, in der Mitglieder von einer hierarchischen Struktur vertreten werden und Entscheidungen einer Top-Down-Logik folgen, dennoch erscheint die Zuordnung stark vereinfachend auf die Aufgaben und Wirkungsbereiche der Kirchen, die mit Siegfried Vierzig auf vier Dimensionen konzentriert sind: die kultisch-religiöse, die institutionell-rechtliche, die kommunikativ-menschliche und die spirituell-theologische (vgl. 1980, S. 19). Angesichts dieses umfangreichen Wirkungsfeldes ist eine Zuspitzung für die vorliegende Analyse als korporativer Akteur, der rechtlich verfasst ist und die Interessen seiner Mitglieder im politischen Raum artikuliert, nur schematisch zulässig. Die weitere Zuordnung in die Subgliederung von korporativen Akteuren erfolgt in Anlehnung an die Kategorisierung von Thielking (vgl. 2005, S. 60) zu den Verbänden. Für die Aufgabe der Interessenvertretung gegenüber den Landesregierungen fungieren Beauftragte der evangelischen und katholischen Kirche, deren Amt als evangelisches bzw. katholisches Büro bezeichnet wird. Die Inhaber dieser Positionen geben im Namen der EKD bzw. der Landeskirchen Stellungnahmen ab und sind so der zentrale Ansprechpartner in einem Bundesland. Wie oben ersichtlich, sind diese speziellen Interessenvertretungen im Falle Thüringens in beiden Arbeitsgruppen vertreten. Hingegen sind es in Nordrhein-Westfalen nur kirchliche Träger, die im Prozess eingebunden waren und daher möglicherweise auch über ein anderes Profil der Interessenvertretung verfügen.

6.2.2 Akteurkonstellation

Die Akteurkonstellation der drei hier näher untersuchten Fälle hat das obige Kapitel hinsichtlich bereits angesprochen. Die Policy-Forschung weist darauf hin, dass die Konstellation von Akteuren je nach Politikbereichen, Regierungssystemen und politischen Kulturen variiert. Dabei erkennt gerade der AZI die Konstellation der Akteure als wichtigen Erklärungsfaktor für Politikentscheidungen an. Somit bildet die oben schon besprochene Zusammensetzung der Akteure einen wichtigen Ausgangspunkt für die hiesige, aber auch sich daran anschließende, weitergehende Analyse an, weil so erstmalig die Zusammensetzung der Akteure erfasst wurde. Für die weitere Untersuchung ruft das folgende Unterkapitel noch einige geläufige Annahmen der Policy-Forschung und des AZI auf, um auch deren Übertragung auf die Fälle zu diskutieren

Der AZI untersucht die Akteurkonstellation entlang der Frage, in welchem Verhältnis die Akteure aufeinandertreffen, welche Präferenzen für die politische Handlung sie dabei aufweisen und nimmt damit auch die Interaktionsformen in diesen Zusammenhang auf. Er beschreibt damit ein statisches Bild, nicht die eigentliche, vielgestaltige Interaktion. Teil dieser Beschreibung ist das Wissen, das über bestimmte beteiligte Akteure, ihre Fähigkeiten und Wahrnehmungen existiert. Dabei spielen die Ressourcen der Akteure eine wichtige Rolle. Idealtypisch gesprochen sind Policy-Entscheidungen damit das Ergebnis von Akteurkonstellationen und Interaktionsformen. Im Gegensatz zur Spieltheorie geht der AZI aber davon aus, dass jede Konstellation in einer Reihe unterschiedlicher Interaktionsformen stattfinden kann. Mayntz und Scharpf leiten daher eine Reihe abstrakter Grundformen (Mayntz und Scharpf 1995, S. 61) oder auch Idealtypen der Interaktionsformen sowie institutioneller Kontexte ab. Diese sind nicht unabhängig von der Akteurkonstellation, aber auch nicht durch sie determiniert. Besonders für vergleichende Settings ermöglichen Mayntz und Scharpf damit auf einem höheren Abstraktionsniveau einzelne, jeweils komplexe Fälle zueinander in Beziehung zu setzen und liefern eine Perspektive, die die Akteure – gerade in Abgrenzung zur materiellen Policy-Forschung – stärkt. Sie nennen einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung als grundlegende Interaktionsformen einerseits und – ebenfalls idealtypisch – anarchische Felder, Netzwerke, Regime, Verbände oder hierarchische Organisationen als institutionelle Kontexte andererseits. Eine Beschreibung der Akteurkonstellation kann weiterhin spieltheoretisch modelliert werden, was aber einen tiefen Einblick in die Akteure, ihre Präferenzen, Werte und Handlungsorientierung voraussetzt

und hier nicht angestrebt wird. Stattdessen beschränkt sich die nachfolgende Darstellung auf die Anwendung der von Mayntz und Scharpf eingeführten Idealtypen auf die politischen Akteure in der Aushandlung Bayerns, Thüringens und Nordrhein-Westfalens – die drei Fälle, die zum *theoretical sampling* ausgewählt wurden.

Im Falle des bayerischen Handlungskonzepts tritt als Interaktionsform das einseitige Handeln der bayerischen Landesregierung in einem Setting einer hierarchischen Organisation auf. Innerhalb dieses Settings ist nicht auszuschließen, dass auch Momente des Verhandeln stattfinden. Denkbar ist etwa, dass die Ministerien untereinander über Formulierungen innerhalb des Handlungskonzepts miteinander in Verhandlung getreten sind. Das dazu geführte Experteninterview weist jedoch deutlich in die Richtung des hierarchischen Handelns (vgl. Experteninterview Bayern, S. 3) und auch angesichts der schnellen Bearbeitungszeit und des weitgehend zusammenfassenden Textes, der Einzelmaßnahmen addiert ohne Schwerpunkte und Handlungsstrategien zu benennen, ist diese Variante wenig wahrscheinlich. Wie aber die anderen Fälle zeigen, sind Regierungen durchaus in der Lage, ihre hierarchische Organisation zumindest teilweise aufzugeben und Interaktionsformen wie Verhandlungen zuzulassen. So entscheiden sich die Landesregierungen in Thüringen und Nordrhein-Westfalen bewusst *für* eine Interaktionsform, die ihren Entscheidungsspielraum einschränkt und im Gegenzug korporatistische Akteure inkludiert. Wie die Ausführungen im vorhergehenden Unterkapitel aber schon gezeigt haben, finden die Regierungen dafür unterschiedliche Ausgestaltungsformen.

Der Freistaat Thüringen implementiert eine große Arbeitsgruppe, die breit Verbände mit verschiedenen Interessen einbindet, aber doch nicht offen für alle Akteure ist, die am Aushandlungsprozess partizipieren wollen. Dagegen findet die rot-grüne Regierung in Nordrhein-Westfalen einen Weg, in dem eine ministerielle Projektgruppe den Prozess der Aushandlung wesentlich strukturiert, dafür aber Formate wählt, die zugänglich für alle Akteure – unabhängig ihres Typs – sind. Dementsprechend bilden beide Länder ein Format von Verhandlungsstrukturen aus, wenngleich beide Fälle aber doch durch ihre hierarchische Steuerung unterscheidbar sind. Im ersten Schritt ist der Fall Thüringens stärker durch die Landesregierung bzw. das federführende Ministerium im exklusiven Zugang zur verhandelnden Gruppe gesteuert, im zweiten Schritt dann aber – in der kleinen Arbeitsgruppe, die den Entwurf des Landesprogramms anfertigt – sind die Ressorts der Landesregierung neben korporativen Akteuren vertreten und handeln – soweit bekannt – eigenständig ein Landesprogramm aus. Die Landesregierung in Düsseldorf ermöglicht

dagegen zwar einen niedrigschwelligen Zugang zum Aushandlungsprozess, zugleich zeichnet sich dieser stärker durch eine explizite Rückkopplung mit der Landesregierung aus. Hier lässt die Terminologie des AZI nicht die nötige Differenzierung zu, in Anlehnung aber an die Typen kann im Falle Thüringens von einer hierarchisch eingeleiteten Verhandlung und im Falle Nordrhein-Westfalens von einer Verhandlung mit hierarchischer Rückkopplung gesprochen werden.

Neben der Perspektive des AZI hat sich auch innerhalb der sogenannten materiellen Policy-Forschung eine empirische Forschung etabliert, deren Ergebnisse und Hypothesen an dieser Stelle ebenfalls einfließen können. Betont wird hier etwa die Bedeutung von Policy-Netzwerken für die politische Auswertung (vgl. Blum und Schubert 2009:61ff.). Die dabei herausgebildeten Typen eines Policy-bzw. eines issue-Netzwerkes charakterisieren auch die Differenzen zwischen den Fällen Thüringens und Nordrhein-Westfalens. Während im erstgenannten Bundesland das Netzwerk klare Außengrenzen aufweist und damit als Policy-Netzwerk gelten kann, ist das Netzwerk in Nordrhein-Westfalen durch Offenheit und eine Vielzahl an Teilnehmern bestimmt. Allerdings trifft die Zuschreibung des Policy-Netzwerkes nicht vollständig zu, da das Netzwerk zwar abgeschlossen, aber nicht wie theoretisch postuliert durch einen kleinen Teilnehmerkreis gekennzeichnet ist. Zumal für diesen Typus auch davon ausgegangen wird, dass sich der Teilnehmerkreis durch häufig gleich gerichtete Interessenlagen auszeichnet. Dieser Umstand kann in Thüringen bezweifelt werden. Die Teilnehmer in den verschiedenen Arbeitsgruppen eint das Ziel ein Landesprogramm zu erarbeiten; Interessen, die sie dabei verfolgen, ebenso wie ihre Idealvorstellungen von einem Landesprogramm, sind allerdings heterogen.

Weiterhin wird proklamiert, dass die Anzahl der beteiligten Akteure im Laufe der verschiedenen Stadien eines Politikformulierungsprozesses stark abnimmt. Die These stützt sich auf die systemische Aufgabenzuweisung von Parlament und Regierung, die während der Problemwahrnehmung und Ursachenbeschreibung des Agenda-Settings und der Politikformulierung zwar Interessengruppen eine wichtige Position einräumen können, aber dennoch den alleinigen Zugriff auf die Definition einer politischen Antwort und deren Implementation haben (vgl. Jann und Wegrich 2009, S. 89). In der bisherigen Überprüfung dieser These zeigten Studien, dass dieser Zusammenhang vor allem die *formale* Beteiligung betrifft, Interessengruppen und die Ministerialbürokratie haben aber einen zentralen, wenngleich auch informellen, Zugang zur Politikformulierung. Nun sind die

analysierten Fälle in der Tat durch informelle Einbeziehung nicht-gouvernementaler Institutionen gekennzeichnet, dennoch fällt mit Blick auf die Programmgestaltung die Hypothese konkretisierende Abläufe ins Gewicht.

Das bayerische Vorgehen ist insgesamt durch eine stabile Akteursanzahl gekennzeichnet. Nach dem auslösenden Ereignis hat die Landesregierung sofort die Initiative für die Gestaltung eines Programms ergriffen, ohne dass dieses konkret durch Oppositionsparteien oder Vertreter der Zivilgesellschaft eingefordert wurde.¹⁹⁵ Nach der Ankündigung im Ministerrat forderte Ministerpräsident Seehofer alle Ressorts auf, ihre Aktivitäten zusammenzustellen. Damit sind zunächst alle Ressorts in die Politikformulierung eingebunden. Allerdings ist es das Innenministerium, das hierfür koordinierende und federführende Aufgaben erfüllt und dementsprechend zwischen den Akteuren eine herausgehobene Stellung einnimmt. Davon aber abgesehen bleiben alle Akteure der Problematisierungsphase in der Politikformulierungsphase eingebunden und verbleiben bis zur Vorstellung des Handlungskonzepts Teil des Prozesses. In dieser klassischen Form des Regierens kann die Beobachtung der Policy-Forschung einer Akteursfokussierung auf Regierung und Parlament nur bedingt zugestimmt werden, da in Bayern Agenda-Setting und Politikformulierung ausschließlich durch Angehörige der Landesregierung gestaltet werden.

Wie verhalten sich dagegen aber die beiden Fälle, die stärker auf den Interaktionsmodus von Verhandlungen setzen? Im Falle des Freistaats Thüringen ist schnell ersichtlich, dass die Anzahl von 50-60 Akteuren in der großen Arbeitsgruppe keine Form bieten, in der ein Landesprogramm, in Form eines fertigen Papiers, entstehen kann. Daher soll eine kleine Arbeitsgruppe in einer kondensierten Form das konkrete Papier erarbeiten. Die These der Policy-Forschung einer abnehmenden Anzahl von Akteuren scheint hier also bestätigt. Nordrhein-Westfalen dagegen findet mit einem eigenen Aushandlungsstil eine Möglichkeit, die Akteursvielfalt auch in Form von einer großen Anzahl von Teilnehmern zu erhalten – die Menge der Akteure nimmt hier nicht kontinuierlich ab. Vielmehr ist der Aushandlungsprozess von einem Wechselspiel großer Beteiligung einerseits und Phasen mit konzentrierten Arbeitsgruppen andererseits gekennzeichnet. Dementsprechend ist die These hier nicht bestätigt und bedarf einer Anpassung.

¹⁹⁵ Laut Aussage im Experteninterview kann es eine Abfrage von Aktivitäten in den Ministerien und durch diese geförderten Projekte gegeben haben. Damit ist aber keine Einbeziehung eines nicht-gouvernementalen Akteurs erfolgt (vgl. Experteninterview Bayern, S. 4).

Mit Blick auf die Forschungsergebnisse anderer Politikfelder und deren Akteurkonstellationen lässt sich die Aushandlung um die Landesprogramme zwischen dem typisch fluiden Feld der Arbeitsmarktpolitik und dem dagegen geradezu idealtypischen „monoinstitutionell geprägten Politikfeld“ der Rentenpolitik (Nullmeier und Rüb 1993, S. 300) verorten.

6.2.3 Aushandlung

Die eben beschriebene Akteurkonstellation, die in theoretischen Zusammenhängen auch als Governance-Struktur oder Politiknetzwerk beschrieben wird, zeichnet einige Merkmale des Aushandlungsprozesses vor. In der Regel existieren vor einer eigentlichen Kabinettsvorlage (mitunter mehrere) Entwürfe, die gemeinsam in Kommissionen erarbeitet werden, oder die Perspektive einzelner Akteure wiedergeben. Die Aushandlung der politischen Programme berührt Muster des Problemlösungsverhaltens, die auch unter dem Begriff des *Politikstils* in der Policy-Forschung diskutiert werden. Zur Feststellung standardisierter Verfahrensmuster in politischen Entscheidungs- und Implementationsprozessen werden dafür Variablen und Implementationsinstrumente, das Verhältnis beteiligter Akteure untereinander, die Art des Entscheidungsstils sowie die Entscheidungsinstitutionen herangezogen. Die Mehrzahl dieser Variablen diskutieren die nachfolgenden Kapitel, sodass eine abschließende Einschätzung des Politikstils noch nicht in diesem Kapitel erfolgt.

Für die Phase der Politikformulierung haben Howlett und Ramesh (2003, S. 158) aus den zahlreichen Einzelfallstudien einen theoretischen Ansatz abgeleitet, der typologisch vier Stile der Politikformulierung benennt. Mithilfe ihres Paradigmas ermöglichen Howlett und Ramesh Aussagen über das Ausmaß des zu erwartenden Politikwandels. Als Variablen dafür entscheidend sind die Möglichkeit bzw. Fähigkeit des mit der Politikformulierung beschäftigten Netzwerks, neue Akteure und neue Ideen aufzunehmen. Die drei hier vertieft analysierten Fälle repräsentieren zwei der vier möglichen Typen. Bayern ermöglicht während der Politikformulierung keinen Eintritt neuer Akteure, die Akteurkonstellation bleibt – wie schon beschrieben – während der gesamten Phase geschlossen. Zugleich integrieren die beteiligten Akteure durchaus neue Ideen. Wenngleich das Handlungskonzept vor allem aus einer Sammlung bereits implementierter Maßnahmen besteht, vermögen es die Akteure doch auch, neue Projekte einzubeziehen. Konkret

richtet der Freistaat Bayern etwa durch das Handlungskonzept die Bayerische Informationsstelle gegen Extremismus (kurz: BIGE) ein und implementiert ein Kompetenznetzwerk „Demokratieerziehung“ bei den staatlichen Schulberatungsstellen. Darüber hinaus erweitert Bayern vor allem sein Handlungsrepertoire durch den Schutz von Polizeibeamten, durch die Fortführung der Aufklärungsarbeit des Landesamts für Verfassungsschutz und Neuerungen im Versammlungsrecht (vgl. Bayrisches Handlungskonzept 2009, S. 4f.). Damit entspricht der Politikformulierungsstil in Bayern einer Programm-Reform. Thüringen und Nordrhein-Westfalen dagegen verfügen über einen Aushandlungsprozess der als Policy-Erneuerung typisiert werden kann. In beiden Fällen treten neue Akteure in die Aushandlung ein. Nicht von der Typisierung erfasst wird allerdings der möglicher Weise nur graduelle, potentiell aber doch wichtige Unterschied in der Offenheit der Prozesse. Analysen des AZI stellen für die Phase der Politikformulierung auch Konfliktstrukturen in den Fokus, um so Aushandlungsstile, aber auch Ressourcen der einzelnen Akteure einschätzen zu können. In den drei vertieft analysierten Fällen taucht in der Tat eine Konfliktsituation auf, die über die Grenze des Akteurnetzes hinaus öffentlich bekannt wird.

Wie schon oben deutlich wurde, kann die Aushandlung des bayerischen Handlungskonzepts auf Grund des fehlenden Datenmaterials nicht analysiert werden. Der Prozess in Bayern ist gekennzeichnet von Intransparenz und stellt auch daher einen Kontrast innerhalb des Vergleichs dar. Die Aushandlung zum Thüringer Landesprogramm für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit dagegen erfolgte im Lichte der Öffentlichkeit. Auch hier ist keine vollkommene Transparenz der Aushandlung gegeben, aber die Schritte im Aushandlungsprozess, Konflikte und die Akteure der Aushandlung konnten durch die Datenaufnahme rekonstruiert werden. Zudem ist der Prozess durchaus konfliktbehaftet, sodass er sich anbietet, um den Modus der Aushandlung näher zu kennzeichnen.

Nach der Aufforderung des Landtags an die Landesregierung ein Programm zu schreiben, beauftragt die Thüringische Landesregierung das Sozialministerium mit der federführenden Durchführung. Dort entscheidet man sich für einen Entstehungsprozess, der nicht allein durch die Ministerien und Regierungsvertreter bestritten werden sollte, sondern auch Akteure aus der Zivilgesellschaft einbindet. Die daraufhin berufene große AG mit der breiten Einbindung zahlreicher Akteure (vgl. 20100227_OTZ) nimmt ihre Arbeit auf, begleitet von Zwischentönen parteipolitischer Vertreter, die bereits zu diesem Zeitpunkt um die Ausrichtung des zukünftigen Programms ringen (vgl. 20100324_LVZ).

Wie Tabelle 18 (Seite 196) zeigt, sind Parteipolitiker auch Teil der AG, sodass von Beginn an ein zentraler Konflikt um die Ausrichtung des Landesprogramms besteht, bei der LINKEN-Politiker Lemme und Grünen-Politikerin Siegesmund auf eine ausschließliche Fokussierung des Rechtsextremismus beharren, während CDU-Fraktionsmitglied Meißner dafür plädiert, auch „dem wachsenden Problem des Linksextremismus“ Rechnung zu tragen (20100605_LVZ). Die mitregierende SPD befürchtet zu diesem Zeitpunkt bereits, die Arbeit an dem als wichtig eingeschätzten Landesprogramm könne durch den Konflikt blockiert werden. SPD-Abgeordnete wie Peter Metz äußern sich mit einer Fokussierung auf rassistische, antidemokratische und antisemitische Einstellungsmuster (20100604_TA). Der Konflikt dominiert schon früh den Aushandlungsprozess; eine Sitzung der großen Arbeitsgruppe im Juni 2010 wird angesichts der verhärteten Fronten abgebrochen (vgl. 20100608_OTZ). Nicht nur politische Vertreter, sondern auch eine Vertreterin der Bürgerbündnisse, die ebenfalls Teil der Arbeitsgruppe ist, äußert ihre Kritik öffentlich. Dabei erhebt sie schwere Vorwürfe gegen eine wenig kompromissbereite CDU, eine schwache SPD und insgesamt eine Benachteiligung der Bürgerbündnisse (vgl. 20100629_TA). Somit erweitert sich der Konflikt um weitere Akteure, die offenbar in der inhaltlichen Positionierung eine deutliche Schwerpunktsetzung bei der Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus favorisieren. Zu einer vorläufigen Lösung des Konfliktes kommt es dann im kleinen Kreis: Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von CDU und SPD einigt sich schließlich auf eine Kompromissformel (vgl. 20100805_OTZ) und das federführende Ministerium etabliert eine kleine Arbeitsgruppe, die Anfang August Fortschritte erzielen kann. Damit scheint der inhaltliche Zwist überwunden, die Kritik der Bürgerbündnisse (hinsichtlich mangelnder Einbindung und vor dem Hintergrund einer Marginalisierungsversuche) wird allerdings erneut vorgetragen (vgl. 20100806_TLZ). Denn: Sie sind kein Teil dieser kleinen, entscheidenden Arbeitsgruppe. Die Schwierigkeiten der Konsensbildung räumt nun auch der zuständige Staatssekretär Schubert ein: „Es ist schwierig, mit über 50 Akteuren Texte abzustimmen, aber wir wollen alle demokratische Kräfte einbinden, damit das Programm auch eine breite Akzeptanz findet.“ (vgl. 20100819_TLZ, 20100807_TLZ) Im August und September spitzt sich der Konflikt mit den zivilgesellschaftlichen Vertretern weiter zu, eine Vertreterin der Bürgerbündnisse fordert sogar den Prozess von vorn zu beginnen (vgl. 20100901_TLZ). Auch dieser Konflikt wird aus der großen AG herausgelöst: Es kommt zu einem Gespräch zwischen den Vertretern

der Zivilgesellschaft und Ministerin Taubert. Offenbar ist die Einbindung zivilgesellschaftlicher Vertreter ein politischer Wunsch, sodass die Bürgerbündnisse, auch wenn sie über keine typischen Ressourcen verfügen, mit ihren Interessen Gehör finden. Dennoch ist das Ende der Eskalation noch nicht erreicht. Im Oktober entschließen sich die Bürgerbündnisse dazu, aus dem Prozess auszusteigen und sich nicht weiter an der Erarbeitung zu beteiligen. Sie kritisieren wiederholt nicht ausreichend involviert gewesen zu sein, obwohl sie eine Expertise für das Themenfeld ausweisen (vgl. 20101012_TA). Daraufhin erklären Vertreter der LINKE- und Grüne-Fraktion dem Landesprogramm würde seine Legitimation fehlen und kritisieren das Vorgehen des Sozialministeriums scharf (vgl. 20101014_OTZ). Das federführende Ministerium zeigt sich dagegen vom Vorgehen der Bürgerbündnisse irritiert (vgl. 20101015_TLZ), arbeitet aber weiter und stellt den Entwurf in vier Regionalkonferenzen zur Diskussion; auch die Akteure der großen Arbeitsgruppe erhalten nun noch einmal die Möglichkeit, ihre Belange einzubringen (20101111_LVZ). Dort bleibt die Kritik der Bürgerbündnisse ebenfalls virulent, Ministerin Taubert versucht diese zu beschwichtigen und zeigt auf, wo man Bedürfnisse der Zivilgesellschaft integriert habe. Zur abschließenden Sitzung der großen Arbeitsgruppen kommen nur noch ca. 30 der ursprünglich zwischen 50 und 60 Teilnehmer zusammen – ein deutliches Zeichen, dass nicht alle Akteure den Prozess weiterhin mittragen – und trotzdem einigt sich die Gruppe bei dieser Sitzung darauf, das nun vorliegende Programm trotz bestehender Probleme und Defizite umzusetzen (vgl. 20101127_OTZ). So verabschiedet das Kabinett das Programm am 14. Dezember 2011 (vgl. 20101215_LVZ, 20110127_Plenarprotokoll).

Diese Sequenz verdeutlicht eine konflikthafte Auseinandersetzung während der Aushandlung, der hier beispielhaft theoretisch reflektiert werden soll. Die auftretenden Konflikte stellen zwei Akteurgruppen gegenüber: zum einen entfacht sich ein inhaltlicher Streit vor allem unter den politischen Vertretern, zum anderen sind Vertreter der Zivilgesellschaft und das federführende Ministerium austragende Parteien. Zwischen den Regierungskoalitionen tritt als Regelungssystem eine Verhandlung auf. Nur durch ein direktes Gespräch zwischen beiden Fraktionen unter Ausschluss weiterer Teilnehmer kann eine Lösung herbeigeführt werden. Während beide Parteien in der Öffentlichkeit nach wie vor als konkurrierende Parteien auftreten und dementsprechend ihre Position im Wettbewerb um öffentliche Zustimmung vortragen, kommt in der abgeschirmten Aushandlung die Notwendigkeit des gemeinsamen Handelns zum Tragen und eine Einigung

kann herbeigeführt werden. Andere Bedingungen kennzeichnen dagegen den Konflikt zwischen den Bürgerbündnissen und dem federführenden Amt. Hier handelt es sich um grundverschiedene Akteurstypen, mit abweichenden Logiken, Problemperspektiven und Handlungsressourcen. Beide treffen in einem Verhandlungssystem aufeinander, mit einem anscheinend nicht-hierarchischen Interaktionsmodus, der sich aber doch als hierarchisch beeinflusst herausstellt: Denn trotz der Forderungen zur Einbindung seitens der Bürgerbündnisse liegt doch die Entscheidungsgewalt vornehmlich beim Ministerium. In dieser Vermischung unterschiedlicher Interaktionsmodi und Regelungsmuster ist ein Konflikt – zumindest theoretisch – naheliegend.

6.3 Implementierung: Die Programmviefalt in der Umsetzung

Nach dem mehr oder weniger langen Prozess der Politikformulierung und einer politischen Entscheidung für ein bestimmtes Vorgehen setzt die Phase der Politikdurchführung ein. Mithilfe des politisch-administrativen Apparats werden die Entscheidungen angewendet und implementiert, ein *output* ist nun objektiv beobachtbar und in Tabelle 22 verzeichnet. Allerdings müssen in dieser Phase eine Reihe von Übersetzungsleistungen in Form von Konkretisierungen und verbindlichen Festlegung der Implementationsinstrumente erfolgen. Wie schon im theoretischen Teil dieser Arbeit diskutiert, zählt diese Phase des Policy-Cycles erst seit dem Auftreten offenkundiger Umsetzungsprobleme zu den regelmäßig analysierten Sequenzen der Policy-Forschung. Seit den 1990er Jahren stehen dafür vor allem die Implementationsinstrumente im Fokus, die nachfolgend, neben der Implementationslogik und einigen Ausführungen zu den Inhalten der Programme, eingeordnet und wiederum auf die Passgenauigkeit der hiesigen policies untersucht werden.

Tabelle 22: Implementierte Landesprogramme

Bundesland	Titel	Implementierung
Bayern	Bayerisches Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus	2009
Berlin	Berliner Landesprogramm gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus	2002
Brandenburg	„Tolerantes Brandenburg“ – Handlungskonzept der Landesregierungen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit	1998
	„Tolerantes Brandenburg“ – Handlungskonzept für eine demokratische Zivilgesellschaft mit Zivilcourage“	2005
Hamburg	Landesprogramm zur Förderung demokratischer Kultur, Vorbeugung und Bekämpfung von Rechtsextremismus	2013
Hessen	„Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“	2015
Mecklenburg-Vorpommern	Demokratie und Toleranz gemeinsam stärken	2006
Niedersachsen	Landesprogramm gegen Rechtsextremismus – für Demokratie und Menschenrechte	2016
Nordrhein-Westfalen	Integriertes Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus	2016
Sachsen	Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz	2005
Sachsen-Anhalt	Landesprogramm für Demokratie, Vielfalt und Weltoffenheit	2012
Schleswig-Holstein	Landesprogramm zur Demokratieförderung und Rechtsextremismusbekämpfung	2013
Thüringen	Landesprogramm für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit	2010

6.3.1 Implementationslogik

Als Logiken der Implementation unterscheidet die Policy-Forschung eine Umsetzung durch staatliche Implementationsträger bzw. durch nichtstaatliche Programmadressaten. Im ersten Fall ist ob der hierarchischen Struktur von Ministerien und Behörden eine recht eng an die Anweisung angelehnte Umsetzung zu erwarten, bei einer Umsetzung allerdings durch nichtstaatliche Akteure sinkt diese Zuverlässigkeit und steigt die Wahrscheinlichkeit für stärkere Interpretationsfreiheit. Allerdings wird hierbei (theoretisch) erwartet, dass es sich um freiwillige Kooperationen handelt, die die Programmumsetzung in die Hand nichtstaatlicher Akteure befördert hat.

Praktisch ist eine solche Konstellation allerdings in den hier analysierten Fällen nicht beobachtbar. Die Programme bleiben in der Regel in der Hand eines federführenden Ministeriums, das zwar bei seiner Umsetzung des Programms nichtstaatliche Akteure einbezieht, aber letztlich die Entscheidungshoheit nicht delegiert. In diesem Sinne erfolgt die

Umsetzung der politischen Programme zur Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus nahezu ausschließlich in der Logik staatlicher Akteure. Nur in einem Fall, der ersten Implementation des Handlungskonzepts in Brandenburg, wird mit dem Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit ein nichtstaatlicher Akteur mit der Implementierung und Umsetzung des Programms beauftragt. Auch in diesem Fall ist jedoch die Zuordnung in die Implementationslogik eines nichtstaatlichen Akteurs nicht eindeutig, denn die zuständigen Mitarbeiter im Aktionsbündnis, das zudem auf Initiative des Landes hin 1991 gegründet wurde, sind Angestellte der Landesregierung.

Worin die Logiken aber bei der übergroßen Mehrzahl der eindeutig staatlichen Implementation durchaus variieren, sind die jeweils durchführenden staatlichen Stellen. Wie Tabelle 22 (Seite 215) verdeutlicht, gibt es eine Reihe von Ministerien mit verschiedenen Denominationen, an die das Landesprogramm angegliedert werden kann. Diese lassen sich jedoch in zwei Typen untergliedern, die Ministerien, die im weitesten Sinne für Sozialpolitik zuständig sind, in deren Zuständigkeitsbereich aber auch regelmäßig Kinder und Jugendliche fallen und die ebenfalls mit Bildungsaufgaben beschäftigt sind, und in Abgrenzung dazu die Zuordnung des Landesprogramms zum Innen- oder Justizministerium. Nur ein Fall weicht von diesen Richtungen ab: In Brandenburg ist die Koordinierung über die Landeszentrale für politische Bildung an das Ministerium in Zuständigkeit für Kultur angebunden, was in der aktuellen Legislaturperiode die Staatskanzlei ist. Die Zuordnung zur Staatskanzlei wird darüber hinaus in keinem der Länder praktiziert, dennoch wird diese Möglichkeit in verschiedenen Ländern im Aushandlungsprozess und in der Presse debattiert. Mit dem Impetus, dem Landesprogramm eine möglichst gute Sichtbarkeit zu ermöglichen und die politische Wertschätzung des Themas zu unterstreichen, treten immer wieder Forderungen nach einer solchen Zuordnung auf. Wie die Verteilung aber zeigt, bleibt diese Möglichkeit eine Ausnahme.

Die stärkere inhaltliche Verortung in der ministeriellen Anbindung deutet bereits darauf hin, dass die Zuordnung nicht wahllos geschieht und Schwerpunktsetzungen impliziert. Daher lohnt es sich, den Blick zu weiten und die Zuordnung der Programme mit anderen bereits als relevant markierten Variablen der Politikgestaltung in Verbindung zu setzen. So fällt auf, dass Programme, die eine Zuordnung beim Innen- oder Justizministerium finden (was auf Bayern, Hessen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen zutrifft), allesamt repressive Teile in ihren Programmen aufnehmen. In Abgrenzung dazu sind die Programme, die eine Zuordnung in Bildungs- oder Sozialministerien

finden und dort zudem oft an der Landeszentrale für politische Bildung angegliedert sind, zumeist durch einen starken Fokus auf präventive Maßnahmen und Ansätze ausgestattet. Insofern spiegelt die Zuordnung der Landesprogramme zu Ministerien, die für die Implementation desselbigen zuständig sind, auch inhaltliche Schwerpunktsetzungen wieder.

Als weitere Variable wurde in den vorangestellten Kapiteln auch wiederholt auf die Wirkmächtigkeit der Zusammensetzung von Regierungskoalitionen verwiesen. Interessanterweise zeigt sich aber kein eindeutiges Muster, verbindet man die Zusammensetzung der Regierungskoalition mit der ministeriellen Zuordnung. Unter beiden Typen finden sich große Koalitionen, mit jeweils CDU und SPD als Mehrheitsführer, und auch in beiden Typen der ministeriellen Anbindung finden sich Koalitionen der SPD mit Grünen oder LINKEN. Dieser Befund weist darauf hin, dass die Implikationen durch die regierenden Parteien in der Implementation nachrangig sind. Es liegt allerdings nahe, dass die Regierungsfaktionen bereits in der Politikgestaltung ihre jeweiligen Schwerpunkte gesetzt haben und diese ohnehin bereits im Programm verankert sind, sodass bei der ministeriellen Zuordnung Handlungsspielraum besteht. Eine weitere Variable aus der Phase der Programmaushandlung, die in der Verbindung mit der ministeriellen Zuordnung ebenfalls ein interessantes Muster erzeugt, ist die Akteurkonstellation (und analog: Interaktionsform).

Tabelle 23: Implementationslogiken in den Ländern

(Anmerkung: Mehrfachangaben entstehen durch Überarbeitungen der Programme oder Neuzuweisungen nach einem Regierungswechsel)

Land	Implementierung durch
Bayern	Staatsministerium des Innern, Landesamt für Verfassungsschutz, Bayerische Informationsstelle gegen Extremismus im Landesamt für Verfassungsschutz
Berlin	Der Beauftragte des Senats für Integration und Migration
	Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen
Brandenburg	Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit
	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, Koordinierungsstelle „Tolerantes Brandenburg“
	Staatskanzlei, Koordinierungsstelle „Tolerantes Brandenburg“
Hamburg	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
Hessen	Ministerium des Innern und für Sport, Hessisches Informations- und Kompetenzzentrum gegen Extremismus
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Landeszentrale für politische Bildung, Landeskoordinierungsstelle
Niedersachsen	Justizministerium, Landespräventionsrat
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport, Landeszentrale für politische Bildung, Landeskoordinierungsstelle
Sachsen	Innenministerium, Geschäftsstelle des Landespräventionsrates
	Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration, Stabstelle Demokratieförderung
Sachsen-Anhalt	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur, Referat für Demokratie, Vielfalt und Weltoffenheit in der Landeszentrale für politische Bildung (Geschäftsstelle des Netzwerks für Demokratie und Toleranz in der LzpB)
	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration, Stabsstelle Demokratieentwicklung
Schleswig-Holstein	Rat für Kriminalitätsprävention Landeskoordinierungsstelle, Innenministerium
Thüringen	Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit
	Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport

Dort, wo Elemente einer Verhandlung und eines über die staatlichen Akteure hin erweiterten Akteurskreises aufgerufen sind, an der Programmgestaltung teilzunehmen, entstehen in der Regel Programme, die im Bildungs- oder Sozialministerium angesiedelt sind. Dies trifft unter anderem auf Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Hamburg zu. Programme aber, die in hierarchischen Strukturen oder nach einseitigem Handeln entstehen, ohne dass die Zivilgesellschaft und nichtstaatliche Akteure in die

Programmgestaltung einbezogen werden, sind zumeist am Innen- oder Justizministerium angesiedelt. Hiermit verdeutlicht sich noch einmal die große Bedeutung des Politikstils, der eben nicht nur eine Frage des Stils ist, sondern durchaus inhaltliche Implikationen mit sich bringt. Ganz offensichtlich führt die Berücksichtigung der Anliegen aus der Zivilgesellschaft, aus Forschung, Bildung und weiteren Bereichen zu Programmen, die stärker mit einem präventiven Impetus das Programm gestalten.

6.3.2 Implementationsinstrumente

Am Ende der Politikformulierungsphase hat das politisch-administrative System Programme mit konkreten Maßnahmen als *output* generiert. Diese können verschiedener Natur sein, wie die theoretische Diskussion zeigte. Das folgende Kapitel nimmt eine Einordnung vor und reflektiert diese kritisch; zunächst aber gewährt es einen Blick auf die inhaltliche Substanz der vorliegenden Fälle, so wie es die Implementationsforschung vorschlägt.

Die inhaltliche Substanz gilt es durchaus kritisch zu bewerten, da Programme auch rein symbolischer Natur sein können. Hohe Substanz weisen Programme auf, wenn sie „präzise operationalisierte Problemlösungsversuche (...), mit eingebundenen Zeitplänen, Erfolgskontrollen etc.“ (Jänicke, Kunig und Stotzel 2003, S. 59) beinhalten. Hierin unterscheiden sich auch die einzelnen Landesprogramme durchaus. Fälle wie das erst im April 2016 verabschiedete und implementierte Handlungskonzept in Nordrhein-Westfalen oder das 2013 eingesetzte Hamburger Landesprogramm formulieren die Ziele ihrer Programme deutlich aus. Sie definieren Leit- und Handlungsziele und unterlegen diese jeweils mit spezifischen Maßnahmen. Am anderen Ende des Kontinuums, das eher auf eine Symbolpolitik hindeutet, finden sich in diesem Zusammenhang Programme, die bereits laufende Maßnahmen zusammenfügen und ihnen mit dem Programm zwar einen gemeinsamen Rahmen geben, ohne aber strategische Ziele zu definieren und mit dem jeweiligen Beitrag der Einzelmaßnahmen zu unterlegen sind. Ein weiterer Indikator für die recht lose Verbindung von Projekten und Maßnahmen in einem Programm sind fehlende Möglichkeiten des gemeinsamen Austauschs der Maßnahmen. Als Extremfall an diesem Ende des Kontinuums zwischen Programmen inhaltlicher Substanz und Symbolpolitiken steht das bayerische Handlungskonzept, das alle genannten Indikatoren einer Symbolpolitik aufweist.

Neben dieser ersten inhaltlichen Verortung, die durch theoretische Vorarbeiten nur teilweise vorgegeben war und mit einer eigenen Operationalisierung für die untersuchten Fälle versehen werden musste, dominiert in der Analyse von Implementationen die Zuordnung des *outputs* zu Steuerungs- oder auch Implementationsinstrumenten.¹⁹⁶ Ihre Auswahl hat sich als entscheidend für die Wirkungsweise politischer Programme herausgestellt; nur wenn sie gegenstandsangemessen sind, kann das implementierte Programm die intendierte Wirkung entfalten.

Allgemein werden hierfür einige Grundformen unterschieden, die den empirischen Möglichkeitsraum heuristisch zusammenfassen, aber keine trennscharfen Kategorien vorgeben.¹⁹⁷ Howlett und Ramesh differenzieren zwischen drei Typen von Instrumenten: regulative Instrumente (wie Ge- und Verbote), finanzielle Instrumente (die aus positiven oder negativen Anreizen, aber auch Leistungs- und Unterstützungsprogrammen bestehen können) und Informationsinstrumente (zu denen Aufklärung, aber auch Formen von Propaganda gehören). Jann und Wegrich (2014, S. 115) fügen diesen Formen noch ein weiteres Instrument hinzu: Sie ergänzen staatliche Leistungen, also die Bereitstellung genuin staatlicher Aufgaben wie der Bau von Schulen oder Straßen. Je nach anzuwendendem Instrument stellen sich entsprechende, spezifische Herausforderungen für die Implementation. Die verschiedenen Instrumente werden auch als politische Steuerung diskutiert, also als „Versuch politischer Akteure (...), in Politikfeldern die gesellschaftliche Entwicklung gemäß konkreter Zielvorgaben zu beeinflussen“ (Faust und Laut 2006, S. 302).

Da sich die Landesprogramme als integrierte, zusammenführende Strategie eines Landes bei der Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus verstehen, ist durchaus zu erwarten, dass die Strategien mehrere Implementationsinstrumente vereinen. Regulative Ge- und Verbote finden sich so gerade in solchen Programmen, die Repression mit einbeziehen, wenngleich die Programme selbst keine Ge- und Verbote aussprechen und implementieren. Einige Länder fügen ihren Programmen aber zumindest eine Absichtserklärung ein, sich für ein Verbot der NPD oder anderer rechtsextremer Organisationen

¹⁹⁶ Howlett und Ramesh sprechen von Implementationsinstrumenten. Der Begriff kann aber weitgehend synonym zum Begriff der Steuerungsinstrumente verstanden werden.

¹⁹⁷ Synonym zu den Implementationsinstrumenten kann der Begriff der Steuerungsinstrumente verstanden werden. Eine Heuristik von Steuerungsinstrumenten umfasst – in Analogie – zu denen der Implementationsinstrumente regulative Politik und Finanzierung sowie Regulierung und Überzeugung (vgl. Blum und Schubert 2009, S. 83).

einzusetzen. Dieses geläufige Beispiel wird noch ergänzt durch Nennungen weiterer repressiver Handlungsmuster, die etwa einen erhöhten Verfolgungsdruck auf die Szene ankündigen oder Änderungen im Versammlungsrecht darstellen.¹⁹⁸ Das brandenburgische Handlungskonzept von 1998 (und auch in seiner Erneuerung von 2005) hält dafür verschiedene Beispiele bereit. Es stellt polizeiliche Verfolgungsstrategien und deren Stärkung vor: 1998 etwa durch die Schaffung der Arbeitsgruppe „Jugendliche Intensivtäter“ oder der in den Polizeipräsidien eingerichteten „Mobilen Einsatztrupps gegen Gewalt und Ausländerfeindlichkeit“ (MEGA), die auch 2005 lobend erwähnt werden. Es bespricht weiterhin – und hier bildet Brandenburg einen Einzelfall – auch typische „Geländegewinne“ rechtsextremer Jugendszenen:

„Öffentliche Plätze und Straßen sind für alle da. Gaststätten und Diskotheken, aber auch öffentliche Clubs und Freizeiteinrichtungen müssen für alle zugänglich sein. Wenn in bestimmten Fällen gewaltbereite Jugendcliquen solche öffentlichen Räume ‚besetzen‘ und andere Menschen – Einheimische wie Fremde – sie deshalb aus Angst meiden, muss diesem entschieden entgegengetreten werden.“ (Tolerantes Brandenburg 1998, S. 9)

Neben den polizeilichen Maßnahmen können auch justizielle zu den regulativen Implementationsinstrumenten gezählt werden. Hierfür nennen einige Bundesländer, darunter ebenfalls das Brandenburger Handlungskonzept von 1998 und 2005 und das bayerische Handlungskonzept, Verfahrensbeschleunigungen und schuldangemessene Sanktionen.

Schwerpunkt aller Programme sind finanzielle Instrumente. Die Bundesländer stellen ihre Programme mit einem Budget aus, das zur Förderung zentraler Projekte oder einzelner Maßnahmen verwendet wird (vgl. Tabelle 24, Seite 225). Dementsprechend handelt es sich ausnahmslos um positive Anreize, die vornehmlich in Unterstützungsprogrammen erfolgen. Die Logik innerhalb der finanziellen Instrumente ist dabei jedoch nicht überall gleich. Einige Bundesländer setzen ihre Programme ausschließlich zur Förderung von Projekten ein, die damit Bestandteil des Programms sind und typischerweise Aufgaben wie die Beratung von Betroffenen rechter Gewalt, die Beratung von Ausstiegswilligen aus der rechtsextremen Szene oder der mobilen Beratung für Kommunen übernehmen. Die Programme steuern damit präzise, welche Projekte zur Umsetzung des Programms geeignet sind, und schreiben diese als Instrumente fest. Praktiziert wird ein solches Verfahren etwa in Berlin, wo seit 2002 bis zu 40 Projekte gefördert werden. Eine

¹⁹⁸ Vorzufinden in Bayern. Das Handlungskonzept bespricht in eigenständigen Kapiteln, also durchaus herausgehoben, Maßnahmen gegen die NPD und Maßnahmen im Bereich Polizei, Justiz und Verfassungsschutz und Verbesserungen im Strafrecht und Strafprozessrecht.

der zentralen Publikationen des Programms stellt im Sinne guter Praxis sogenannte „Leitprojekte“ aus den drei Handlungsfeldern vor und nennt die weiteren Projekte, die ebenfalls jeweils einem Handlungsfeld zugeordnet sind. Damit wird die zentrale Steuerung im Berliner Programm deutlich, die Projekte zur Förderung für einen längeren Zeitraum auswählt.

Auch in Sachsen-Anhalt setzt das Landesprogramm bisher keine Projektförderung ein.¹⁹⁹ Ein anderer Weg, der ergänzend zur eben genannten Strategie von einigen Ländern verwendet wird, ist die Ausschreibung von Projekten gemäß einer Förderrichtlinie. Die entsprechende Richtlinie paraphrasiert die Ziele des Programms und erläutert, welche Maßnahmen eine Förderung zur Umsetzung dieser Ziele erhalten können. In der Regel sind dann Vereine, zivilgesellschaftliche Institutionen, aber auch Einzelpersonen oder Einrichtungen dazu aufgefordert, eine Förderung zu beantragen. Dementsprechend stellt die Förderrichtlinie ein Steuerungsinstrument dar, das Rahmenbedingungen der Maßnahmen vorgibt und Raum für Innovationen und neue Akteure schafft. Die Auswahl der geförderten Projekte und damit der Instrumente erfolgt durch eine Selektion, die in der Regel das federführende Ministerium vornimmt, sodass mit der Implementation einer Förderrichtlinie als Steuerungsinstrument das Programm nicht an hierarchischer Steuerung verliert, aber an Flexibilität gewinnt. Allerdings erhöht sich der Aufwand für die koordinierenden Stellen, Anträge zu sichten, auf deren Passfähigkeit zum Programm und dessen Ziele zu überprüfen und eine Förderung zu implementieren. Der Verwaltungsaufwand ist in dieser Konstellation also höher, als bei einer direkten und bindenden Festlegung von Projekten und Maßnahmen zu Beginn des Programms, sodass eine spezifische Herausforderung in der Implementation entsteht. Weiterhin sind die Programme selbst weniger Ausdruck einer distinkten Landesstrategie; vielmehr gestalten sie erst die Implementation eines Programmes.

Die Landesprogramme gruppieren sich nun wie folgt: Zu den Ländern, die über eine Förderrichtlinie Projektpartner gewinnen, zählen Thüringen, Sachsen, Brandenburg, Niedersachsen²⁰⁰ und Hamburg. Eine feste Förderstruktur weisen dagegen Sachsen-

¹⁹⁹ Wenngleich der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen LINKE, SPD und CDU eine Überarbeitung des Landesprogramms für Demokratie, Vielfalt und Toleranz vorsieht, die zukünftig auch eine Projektförderung ermöglichen soll.

²⁰⁰ Das niedersächsische „Landesprogramm gegen Rechtsextremismus – für Demokratie und Menschenrechte“ bündelt eine Reihe landesweiter Maßnahmen im Themenfeld; darüber hinaus ermöglicht es auch die Förderung von sogenannten Kleinprojekten und Einzelmaßnahmen. Zudem ist vorgesehen, regelmäßig Fördermittel des Sozialministeriums zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in den Handlungsfeldern des Landesprogramms ab 2017 bereitzustellen.

Anhalt, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hessen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern auf. Einige Länder bieten beide Wege zugleich an. So fördert Thüringen etwa sogenannte Strukturprojekte regelmäßig, während sich zugleich einzelne Maßnahmen oder Projekte in der Laufzeit von maximal einem Jahr um Fördergelder bewerben können. Auch in Berlin ist die Vergabe der Mittel an die Projekte flexibler, als es auf den ersten Blick erscheint. Denn auch hier können Projekte durchaus eine regelmäßige Fehlbedarfsfinanzierung beantragen. Sind wie in der zweiten Gruppe eine feste Größe an Projekten und Maßnahmen im Landesprogramm eingeplant, können diese als Steuerungsinstrumente gelten. Unter ihnen haben viele den Charakter eines Informationsinstruments. Sie bieten also Wissen und Beratung an, was im Themenfeld des Rechtsextremismus sowohl Wissen über den Phänomenbereich bedeuten kann, aber auch Wissen darum, wie rechtsextremen Einstellungs- und Handlungsdispositionen präventiv und intervenierend zu begegnen ist. Zudem leisten sie die Beratung beim Umgang mit ausgeprägten Formen des Rechtsextremismus (auf Ebene von Betroffenen und Angehörigen, aber auch in lokalen und kommunalen Strukturen). Dieses Instrument nimmt bei allen Programmen eine herausgehobene Stellung ein.

Die Ausführungen verdeutlichen, dass eine Einordnung der Landesprogramme in verschiedene Implementationsinstrumente möglich ist. In einem erweiterten Verständnis setzen einige der Programme also regulative Instrumente ein. Auch wenn sie Verbote und regulatives Handeln von Polizei, Justiz und Verfassungsschutz nur ankündigen, kann die Festschreibung in einem Landesprogramm durchaus als Absichtserklärung und Bekenntnis gewertet werden, an dem sich die jeweilige Landesregierung messen lassen muss. Des Weiteren unterscheiden sich die Implementationslogiken der Programme hinsichtlich der eingesetzten finanziellen Instrumente. Jedoch scheint insgesamt die Trennung von regulativen, informativen und finanziellen Implementationsinstrumenten für die komplexen Programmstrukturen unpassend, sodass die Analyse an der Oberfläche verbleibt. Das Kapitel hat daher die finanziellen Implementationsinstrumente nach einer sich aus den Programmen ergebenden Logik charakterisiert und auf die immanente Anwesenheit von informationellen Implementationsinstrumenten hingewiesen, die sich aber, wie oben gezeigt, besser durch ihre Verortung im Merkmalskatalog für präventives Handeln gegen Rechtsextremismus beschreiben lassen.

6.3.3 Empirische Ergänzung der Implementationsinstrumente: Programmstrukturen²⁰¹

Wegen dieser geringen Passfähigkeit stellt das Kapitel nachfolgend vergleichend die Umsetzung der Programme in ihren zentralen Strukturen, Finanzen und inhaltlichen Schwerpunkten dar. Die theoretisch abgeleiteten Kategorien werden damit erheblich erweitert, um das Verständnis über die Programme zu vertiefen und ihre Unterschiede und Gemeinsamkeiten angemessen herausheben zu können.

Die finanzielle Unterfütterung der Landesprogramme gehört zu den Informationen, die – zumindest in einigen Ländern – wohlbehütet sind. Tabelle 24 kann daher nicht für alle Länder einen Haushaltsansatz vermerken. Tatsächlich gehört es eher zur Regel als zur Ausnahme, dass die Programme über keinen eigenen Haushalt verfügen, der im Landeshaushalt ausgewiesen ist. In einer großen Minderheit der Länder beziehen die Programme ihre Finanzierung aus verschiedenen Ministerien, bzw. die Ministerien fördern eigenständig Projekte, die sich aber unter dem Schirm des Landesprogramms befinden. Darüber hinaus erhalten die Länder Zuschüsse des Bundes bzw. aus dem aktuellen Bundesprogramm „Demokratie leben!“, auch diese Mittel werden in Pressdarstellungen häufig mit zum Etat des Landesprogramms gezählt, obgleich sie nicht aus dem Landeshaushalt stammen.

²⁰¹ Das Kapitel basiert auf Überlegungen und Interpretationen, die in einer früheren Fassung bereits publiziert wurden. Siehe dafür Schmidtke (2015, S. 417ff.).

Tabelle 24: Haushaltsansatz der Landesprogramme²⁰²

Land	2014	2015	2016	2017
Baden-Württemberg ²⁰³		400.000	400.000	k.A.
Bayern	k.A.			
Berlin	2,5 Mio. €	2,54 Mio €	2,74 Mio. €	2,84 Mio. €
Brandenburg ²⁰⁴	1,2 Mio. €	K.A.		
Hamburg	500.000 €	500.000 €	500.000 €	500.000 €
Hessen	-	1,05 Mio. €	3,8 Mio. € ²⁰⁵	1,05 Mio. €
Mecklenburg-Vorpommern	k.A.			
Niedersachsen	300.000 €	300.000 €	300.000 € ²⁰⁶	500.000 €
Nordrhein-Westfalen	1,05 Mio. €	850.000 €	3,1 Mio. €	k.A.
Sachsen ²⁰⁷	2,52 Mio. €	3,14 Mio. €	3,14 Mio. €	Aufwertung vorgesehen
Sachsen-Anhalt	Kein einheitlicher Haushaltstitel ²⁰⁸			
Schleswig-Holstein	2,4 Mio. € (300.000 € aus Landesförderung) ²⁰⁹	300.000 €	300.000 €	300.000 €
Thüringen	3,7 Mio. €	k.A.	4,15 Mio. €	4,8 Mio. €

Von diesen Einschränkungen abgesehen verdeutlicht Tabelle 24 die finanzielle Spannweite, in der sich die Programme befinden. Den größten Etat veranschlagt derzeit Thüringen. Das hiesige Landesprogramm hat einen stetigen finanziellen Aufwuchs erfahren

²⁰² Baden-Württemberg verfügt zwar bisher über kein Landesprogramm, aber seit 2015 erstmals über einen Haushaltsansatz für ein entsprechendes Programm. In 2015 und 2016 sind jeweils 400.000€ dafür vorgesehen (vgl. Möller und Schumacher 2015, S. 111). Auch das Saarland stellte 2013 100.000€ für Projekte gegen Rechtsextremismus zur Verfügung. Die Angaben beziehen sich ausschließlich auf Ausgaben des Landes; zum Teil enthalten öffentlich verkündete Fördersummen den Anteil des Bundesprogramms, dieser ist hier aber ausdrücklich ausgenommen.

²⁰³ Das Land hat bisher noch kein Landesprogramm, für dessen Erarbeitung sieht der Haushaltsbeschluss aber die aufgeführten Mittel vor (vgl. Möller und Schuhmacher 2015, S. 111).

²⁰⁴ Zu den früheren Haushaltsansätzen finden sich nur vereinzelte Aussagen. Ursprünglich wurde das Handlungskonzept aus den Einnahmen des Landes aus Lottomitteln finanziert. Nach Kleger verfügte das Landesprogramm 2005 und 2006 über einen Haushaltsansatz von 930.000 € (2006, S. 49).

²⁰⁵ Die Mittel für den Haushalt 2016 wurden entgegen einer ersten Kalkulation der Landesfinanzierung noch einmal aufgestockt (vgl. 20160715_Entschließungsantrag und ursprünglich 20150324_Plenarprotokoll).

²⁰⁶ Diese Summe stand laut Einzelplan 03 jährlich zur Erarbeitung des Landesprogramms zur Verfügung (vgl. 20160415_Unterrichtung).

²⁰⁷ Die ursprüngliche Förderung im Jahr 2005 setzte bei 1,2 Mio. € an. Das jährliche Fördervolumen stieg bis 2009 auf 1,8 Mio. € (vgl. Bündnis 90 und Die Grünen 2011, S. 3).

²⁰⁸ Das Landesprogramm verfügt bisher über keinen einheitlichen Haushaltstitel. Die einzelnen Bestandteile werden dementsprechend aus unterschiedlichen Quellen des Landeshaushaltes finanziert. Nur die Geschäftsstelle ist zentral mit einem jährlichen Haushaltsansatz von 150.000 € finanziert (vgl. 20141022_Dokumentation). Im Haushaltsentwurf 2017/18 erfahren diese Mittel einen Aufwuchs; vorgesehen sind 450.000 € für das Haushaltsjahr 2017 und 500.000 € für 2018 (Landtag Sachsen-Anhalt 2016).

²⁰⁹ Quelle: Pressemitteilung des Innenministeriums vom 04.06.2013.

und kann im Jahr 2017 4,8 Mio. € verausgaben. Daneben überschreiten auch Berlin, Sachsen, Nordrhein-Westfalen (und wahrscheinlich auch Brandenburg) die Millionengrenze. Einige andere Länder aber, soweit sie Auskunft über die Finanzierung geben, veranschlagen eine Summe von deutlich unter einer Million. Angesichts der Symbolkraft des Themas und der Anstrengungen anderer Länder erscheinen diese Ausstattungen wenig problemangemessen. Gleichwohl ist hier ausdrücklich der Stadtstaat Hamburg mit seiner deutlich niedrigeren Bevölkerungszahl ausgenommen, ebenso wie der Etat in Baden-Württemberg, der nicht für die Umsetzung, sondern für die Entwicklung eines Programms bereitsteht. Die wenigsten finanziellen Ressourcen stellen damit Schleswig-Holstein und Niedersachsen bereit.

Neben der finanziellen Ausstattung verdeutlicht die Programmstruktur den Grad der Integration der Programme. Hierbei hat sich eine durchaus vergleichbare Struktur in den Ländern etabliert, die in der Regel aus einer koordinierenden Einrichtung besteht, einer interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG), und mitunter von einer Struktur zur Vernetzung unterstützt wird (mit zentralen Projekten und Akteuren im Feld). Die koordinierenden Stellen wurden schon unter dem Gesichtspunkt der Implementationslogiken vor allem hinsichtlich ihrer ministeriellen Anbindung diskutiert. Tabelle 25 stellte diese übersichtlich zusammen und vermerkt überdies auch die Verbreitung der anderen tragenden Strukturen in den Programmen. In diesem Sinne gilt es, IMAG und Programmbeiräte zu analysieren und die jeweils landeseigene Programmstruktur in Zusammenhang mit den Aushandlungsprozessen und inhaltlichen Schwerpunkten der Programme zu stellen.

Tabelle 25: Programmstruktur (ohne Koordinierungsstelle)

Bundesland	IMAG/IMAK	Programmbeirat
Bayern	Nein	Nein
Berlin	Ja	Nein
Brandenburg	Ja	Nein
Hamburg	Ja	Nein
Hessen	Nein	Nein
Mecklenburg-Vorpommern	Ja ²¹⁰	Nein
Niedersachsen	Ja	Ja ²¹¹
Nordrhein-Westfalen	Ja	Ja
Sachsen	Ja	(Ja) ²¹²
Sachsen-Anhalt	Ja	Ja
Schleswig-Holstein	Nein	Ja
Thüringen	Ja	Ja

Interministerielle Arbeitskreise bzw. Arbeitsgruppen sind ein wohlbekanntes Instrumentarium der Ministerialbehörden, um der interministeriellen Zusammenarbeit einen Rahmen zu geben. In diesem Sinne sind die sich dadurch ergebenden Kommunikations- und Korporationsangebote bekannte Routinen. Aufgabe dieser Gruppen ist es, die Perspektiven der einzelnen Ministerien miteinander zu vernetzen, einen Raum für Austausch und gegenseitige Information zur Umsetzung des Landesprogramms zu schaffen und die Entwicklung des Programms strategisch zu begleiten bzw. zu steuern. Den Vorsitz übernimmt dabei das Ministerium, in dem das Landesprogramm angesiedelt ist und wo auch die Koordinierungsstelle ihren Sitz hat. In der Regel sind alle Ressorts, zumindest formal, in der IMAG vertreten. In der praktischen Arbeit offenbart sich für manche Beobachter aber, dass sich die einzelnen Ministerien mit durchaus unterschiedlichem Engagement an der Arbeit beteiligen (vgl. Schuhmacher und Möller 2015). Aufgabe der IMAG ist es dabei, als Ansprechpartner für Projekte des Landesprogramms zur Verfügung zu stehen, diese zu koordinieren und insgesamt die Entwicklung des Landesprogramms beratend zu begleiten. Ein von dieser Regel abweichendes, erweitertes Aufgabenprofil

²¹⁰ Der IMAG obliegt hier auch die Aufgabe der Vergabe; demzufolge ist ein Vergaberat integriert. Beiden Institutionen gehören folgende Mitglieder an: Staatskanzlei, Innenministerium, Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Ministerium für Wirtschaft, Finanzministerium, Arbeit und Tourismus, die Landeszentrale für politische Bildung sowie Beauftragte für die Stasi-Unterlagen.

²¹¹ Der Beirat besteht aus Experten, zivilgesellschaftlichen Vereinen und Institutionen.

²¹² Das Landesprogramm in Sachsen ist strukturell eng mit dem Landespräventionsrat verbunden, dieser nimmt einige Aufgaben eines Beirates wahr, repräsentiert aber nicht, wie in anderen Ländern, zivilgesellschaftliche Vertreter. Die SPD forderte daher etwa 2013 den Übergang zu einem Beirat mit inkludierter Zivilgesellschaft (vgl. SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag 2013, S. 2).

weist etwa Mecklenburg-Vorpommern aus. Dort ist die IMAG für „alle grundlegenden Entscheidungen zur Umsetzung des Landesprogramms“ zuständig. „Die IMAG berichtet dem Kabinett einmal jährlich“, heißt es weiter. Und die IMAG ist für die „Koordinierung des Mitteleinsatzes dieser Förderprogramme“ zuständig (jeweils: Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2008, S. 8). Ein solches Aufgabenprofil bleibt insgesamt aber die Ausnahme.

Zum Teil verfügen die Programme über eine weitere strukturelle Einheit. In den so genannten Programmbeiräten sind häufig zivilgesellschaftliche Vertreter und Institutionen repräsentiert, die die Arbeit des Programms begleiten und partiell auch umsetzen. Diese Struktur soll, so ist es etwa in Sachsen-Anhalt formuliert, „die zivilgesellschaftliche Orientierung des Programms stärken“ (vgl. Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt 2016, S. 5). Deren Zuständigkeit bleibt aber auch formal nicht auf eine reine Begleitung beschränkt. Etwa in Sachsen-Anhalt oder auch in Thüringen sprechen die Programmbeiräte auch Empfehlungen zur Förderung aus.²¹³ In der Praxis haben die Beiräte so mitunter erhebliches Mitspracherecht, das je nach Praxis der Zusammenarbeit mit den anderen tragenden Strukturen gestaltbar ist.

Zudem umfassen die Beiräte einen variierenden Teilnehmerkreis. In der Regel sind Religionsvertreter, Bürgerbündnisse, Städte- und Gemeindebund, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen eingebunden; mitunter geht der Teilnehmerkreis aber auch deutlich darüber hinaus und inkludiert auch Träger der Kinder- und Jugendbildung, Feuerwehr- und Sportvereine, weitere Organisationen gesellschaftlicher Gruppen und Vertreter der Wissenschaft. Beispielsweise ist der Programmbeirat in Sachsen-Anhalt mit über 20 Mitglieder recht breit aufgestellt. (vgl. Beirat zum Landesprogramm). Neben den schon aufgeführten Vertretern nahm der Beirat bis 2016 auch Mitglieder des Landtags bzw. der Fraktionen auf, die aber in einer Überarbeitung der Geschäftsordnung ausgeklammert wurden. Vertreter der IMAG nehmen hier zudem ohne Stimmrecht an den Sitzungen teil (vgl. Beirat des Landesprogramms für Demokratie, Vielfalt und Welt-offenheit, 2016). In Schleswig-Holstein wiederum agiert das Beratungsnetzwerk als Programmbeirat; dort ist ebenfalls eine Breite an Organisatoren vertreten, dabei sind aber stärker solche Institutionen einbezogen, die auf dem Feld der Rechtsextremismusprävention tätig sind und weniger solche, die als Akt sozialer Repräsentation Zivilgesellschaft im

²¹³ Die Aufgabenbeschreibung des Programmbeirates in Schleswig-Holstein umfasst zwar Empfehlungen, diese zielen aber nicht auf konkrete Förderungen, sondern auf die „Definition der kurz- sowie langfristigen Prioritäten, die der Zielsetzung des Landesprogramms entsprechen“ (Innenministerium Schleswig-Holstein 2014, S. 19).

Gremium vertreten (vgl. Innenministerium Schleswig-Holstein 2016, Beratungsnetzwerk gegen Rechtsextremismus 2018).

6.3.4 Präventionsstrategien

Am Ende der Politikformulierungsphase steht nun eine Problemlösung in Form eines Programmes. Die Verhandlungen und die darin vorgebrachten vielfältigen Lösungsvorschläge zeigen, dass eine ganze Reihe von Handlungsalternativen diskutiert und ausgehandelt werden, bevor schließlich eine Festlegung vorgenommen wird. Interessant ist vor diesem Hintergrund einen Blick auf die Vielfalt der Lösungsansätze, aber auch deren Ähnlichkeiten und Vergleichbarkeit zu werfen. Insgesamt stellen durchaus alle Programme fest, dass das Problem antidemokratischer Einstellungen und Verhaltensweisen (in der Problembezeichnung gibt es – wie in der Problematisierungsphase – unterschiedliche Begriffspraxen) mannigfaltige Ursachen hat und ebenso durch eine Vielfalt pädagogischer Maßnahmen im Bereich der Prävention und Intervention aber auch regulativen Maßnahmen im Bereich der Repression bearbeitet werden muss. Allerdings wenden sich nicht alle Programme diesem Dreiklang von Prävention, Intervention und Repression zu, sondern definieren sich in der Mehrzahl als Programme, die einen Schwerpunkt auf präventive und intervenierende Aspekte legen und den Bereich der Repression für staatliche Institutionen wie Polizei und Verfassungsschutz vorbehalten.²¹⁴

Davon aber abgesehen, implementieren die Länder eine Reihe von Maßnahmen, die durchaus eine Art Konsens in der Auseinandersetzung des Rechtsextremismus darstellen. Zum Teil sind diese durch die Förderung der Bundesprogramme vorgesehen bzw. von ihr beeinflusst.

²¹⁴ Zu den wenigen Programmen, die auch repressive Maßnahmen besprechen und im Rahmen ihrer Aktivitäten verorten, zählen Bayern, Thüringen vor der Programmüberarbeitung 2016 und Brandenburg.

Tabelle 26: Durch das Landesprogramm getragene Institutionen und Projekte

	Opfer- hilfe	Ausstiegs- hilfe	Angehörigen- beratung	Mobile Beratung	Lokale/Regionale Verankerung
Bayern	Nein ²¹⁵	Ja	Nein	Nein	Nein
Berlin	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein
Brandenburg	Ja	Nein		Ja	Ja ²¹⁶
Hamburg	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
Hessen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Mecklenburg- Vorpommern	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
<i>Niedersachsen²¹⁷</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>	Ja	<i>Nein</i>
Nordrhein- Westfalen	Ja	Ja		Ja	
Sachsen	Ja	Ja		Ja	(Ja) ²¹⁸
Sachsen-Anhalt	Ja	Ja ²¹⁹	Ja	(Ja) ²²⁰	Ja
Schleswig- Holstein	(Ja) ²²¹	Nein	Nein	(Ja)	Ja
Thüringen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Eine lokale Verankerung erreichen die Landesprogramme zum einen durch eine Ko-finanzierung der schon angesprochenen LAP-Struktur des Bundes (heute nennt sich das Konzept „Partnerschaften für Demokratie“). Darüber hinaus sind lokal und regional verankerte demokratische Strukturen ein zentraler Ansatzpunkt für die Programme, wes-halb die Landesprogramme eigene LAP-Strukturen fördern oder mit Regionalzentren zusätzliche Strukturen schaffen. Die entsprechenden Stellen haben einen beratenden,

²¹⁵ Die Opferhilfe B.U.D. in Bayern wird durch das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ finanziert.

²¹⁶ Das Handlungskonzept von 1998 sieht die Etablierung fünf Regionalbüros vor; diese nehmen im Januar 1999 ihre Arbeit auf (19981215_TS). Darüber hinaus ist auch auf kommunaler Ebene ein Beratungsangebot vorgesehen (vgl. LR_19980625).

²¹⁷ Das erst jüngst beschlossene „Landesprogramm gegen Rechtsextremismus – für Demokratie und Menschenrechte“ bündelt bisherige Initiativen und Maßnahmen, füllt aber auch bisherige Leerstellen. Die kursiv gesetzten Angaben der Tabelle spiegeln die Absichtserklärungen des Landesprogramms wider.

²¹⁸ Nur ein Teil der Lokalen Aktionspläne erhalten neben der Bundes- auch eine Landesförderung. Der LAP Mittelsachsen arbeitet in der ausschließlichen Förderung durch das aktuelle Bundesprogramm „Demokratie leben!“ während etwa der LAP Bautzen auch eine Finanzierung aus dem sächsischen Landesprogramm erhält.

²¹⁹ Das Innenministerium hat zwar ein Ausstiegsprogramm aufgelegt (EXTRA), das auch in den Berichten zur Umsetzung des Landesprogramms eingegangen ist und dementsprechend hier dem Landesprogramm zugeordnet wird, allerdings, so die Mitteldeutsche Zeitung, habe es dafür keine zusätzlichen Mittel gegeben (vgl. 20150329_MDZ).

²²⁰ In Sachsen-Anhalt sind regionale Beratungsteams tätig, allerdings geht aus den untersuchten Dokumen-ten nicht hervor, in welcher Finanzierung sich diese befinden.

²²¹ Die drei regionalen Beratungsstellen in Schleswig-Holstein sind Ansprechpartner für Betroffene rechter Gewalt, sie beraten aber auch in den Schwerpunkten Demokratieförderung, Vernetzung, Prävention und Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Innenministerium Schleswig-Holstein 2014, S. 10)

präventiven aber auch intervenierenden Arbeitsauftrag. Thüringen hat unter dieser Prämisse etwa das Ziel ausgegeben, flächendeckend LAPs anzubieten und damit die Förderung des Bundes erheblich auszuweiten. Dieses Ziel ist bis heute eine Herausforderung, da insbesondere ein Landkreis dem Modell nicht folgte; insgesamt aber erreichte das Landesprogramm damit eine breite Verankerung. Als weitere Möglichkeit, das Programm und seine Strukturen lokal und regional zu festigen, haben einige Länder so genannte Regionalzentren implementiert, wie sie in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg zum Einsatz kommen. Beide Länder identifizierten die schwach ausgeprägten zivilgesellschaftlichen Strukturen als eine zentrale Herausforderung für die Umsetzung ihrer Landesprogramme. Denn während sich organisierte Rechtsextremisten eben eine solche Verankerung in den 1990er und 2000er Jahren erarbeiteten, haben die Vereins- und Verbandsvielfalt in beiden Ländern gelitten. Eine Antwort auf diesen Zustand finden die Landesregierungen, indem sie dezentrale Unterstützungs- und Beratungsstrukturen aufbauten. Mecklenburg-Vorpommern etablierte die sogenannten „Regionalzentren für demokratische Kultur“ an fünf Standorten im Land. Diese verfügen über je unterschiedliche Schwerpunkte, die die regionalen Besonderheiten reflektieren sollen. Dabei bieten die Zentren Gemeinwesenarbeit und Beratungs- und Qualifizierungstätigkeit an, während die Arbeit mit rechtsextremen Jugendlichen aber explizit von ihrem Aufgabenprofil abgetrennt ist. Methodisch stützen sich die Zentren vor allem auf den Ansatz der Demokratiepädagogik. Ihre Arbeit wurde in einer Evaluation wissenschaftlich systematisch begutachtet, die herausstellt, dass das Konzept einen passenden Ansatz für die Probleme im ländlichen Raum darstellt (vgl. Buchstein und Heinrich 2010).

Nachdem sich die Analyse in diesem Kapitel eher mit formalistischen Kategorien beschäftigte, folgt nun eine inhaltliche Verortung der Programme entlang ihrer Präventionsstrategien. Kapitel 2.2.2 hat dafür aus den zahlreichen Ordnungsmodellen und Differenzierungsvorschlägen einen eigenständigen Merkmalskatalog erarbeitet, der Präventionszugang, Zielgruppe, Präventionsstufe und das Präventionskonzept expliziert und so eine Charakterisierung von Präventionsmaßnahmen auch vergleichend ermöglicht. Die vier Merkmale in ihren Ausprägungen werden im folgenden Abschnitt auf die Landesprogramme bezogen. Grundlage für deren Einordnung sind zum einen die Landesprogramme selbst (wenn es denn einen designierten Text gibt), Berichte der Landes-

regierung zur Umsetzung der Programme oder andere evaluierende Berichte. Quellenkritisch ist dabei anzumerken, dass die Programme selbst oft wenig genaue Aussagen treffen. Es handelt sich bei ihnen um politische Papiere, die zudem im Vergleich untereinander an Präzision und Inhalten differiert.

Als erstes Merkmal verzeichnete der theoretisch abgeleitete Katalog den Präventionszugang. Dessen Ausprägung bezeichnet zum einen die Verhaltenspräventionen von Einstellungen und individuellen Handlungen und zum anderen die Verhältnispräventionen, die auf struktureller oder systemischer Ebene Kontextbedingungen bearbeiten.

Im Grunde halten alle Landesprogramme Maßnahmen für beide Präventionszugänge vor und setzen damit sowohl auf individueller sowie auf struktureller Ebene an, um Rechtsextremismus zu entgegnen bzw. vorzubeugen. Gleichwohl kann ein Schwerpunkt bei der Mehrzahl der Programme auf Verhaltensprävention festgestellt werden. Dieser Zugang kommt zumeist in einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zur Anwendung, die zugleich verschiedene Präventionskonzepte nutzen und sich sowohl in primärer als auch sekundärer Präventionsstufe verorten. Die Verhältnisprävention dagegen findet vor allem Umsetzung in Einzelprojekten, die durchaus dauerhaft in den Programmen aufgelegt sein können, aber nicht die gleiche Vielfalt wie die Maßnahmen der Verhaltensprävention aufweisen. Der Zugang wird durch Projekte der mobilen oder regionalen Beratung verwirklicht, ein Konzept das erstmals in Brandenburg, im Rahmen des dortigen Landesprogramms entwickelt wurde und durch die Bundesprogramme ab 2001 zunächst in den neuen Bundesländern und durch eine erweiterte Förderung ab 2007 auch in den alten Bundesländern umgesetzt wurde (vgl. Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus 2009). Auch wenn die einzelnen Träger unterschiedliche Arbeitsweisen anwenden, handelt es sich im Grunde um den Auftrag etwa Kommunen oder andere Strukturen zu beraten, die Demokratie vor Ort zu stärken und Rechtsextremismus zu begegnen. Die Strukturen finden sich seit 2007 in allen Bundesländern und erhalten zumeist eine Kofinanzierung durch die jeweiligen Landesprogramme.

Die hierbei noch einmal differenzierbare Ausprägung eines direkten oder indirekten Zugangs nehmen ebenfalls alle Bundesländer auf, indem sie sowohl Individuen, vor allem Jugendliche direkt ansprechen, aber auch indirekt durch die Aus- und Fortbildung von Multiplikatoren wie Lehrern oder Sozialpädagogen. Als Beispiel kann hier das vergleichsweise sehr umfangreiche Fortbildungsprogramm des Thüringer Landesprogramms gelten. Es ermöglicht Lehrern, Polizisten, Verwaltungsmitarbeitern, Pädagogen und

weiteren Berufsgruppen zielgerichtete Fortbildungsmodule im gesamten Kollegenkreis zu absolvieren.

In der Zielgruppenauswahl legen alle Programme einen besonderen Schwerpunkt auf Kinder und Jugendliche. Diese gelten damit als zentrale Zielgruppe auf Bundes- und Landesebene, da auch aktuelle und seit 1992 implementierte und abgeschlossene Bundesprogramme vornehmlich Kinder und Jugendliche in den Blick nehmen. Die Evaluation des Sächsischen Landesprogramms quantifiziert sogar die Ansprache verschiedener Zielgruppen im Landesprogramm und identifiziert dabei Kinder und Jugendliche als Hauptzielgruppe, die von 2/3 aller Maßnahmen angesprochen werden (Vgl. Heitmeyer, Lobermeier und Strobl 2014, S. 40). Allerdings sprechen die meisten Programme Jugendliche relativ spät im Lebensalter an; Maßnahmen die Kinder im Grundschulalter oder Kindergartenalter ansprechen, finden sich nur selten. Diese Schwerpunktsetzung ist aus Sicht einiger Evaluatoren bedauerlich. Sie weisen richtig darauf hin, dass vorurteilsreduzierende oder vorurteilspräventive Maßnahmen gerade in diesen Altersgruppen wirksam sein können (vgl. Roth, Gesemann und Aumüller 2010, S. 16, Noack und Gniewosz 2009, S. 140).

Gerade weil damit Jugendlichen eine besonders herausgehobene Rolle zukommt, bietet es sich an, auch ihre Ansprache in den verschiedenen Programmen zu differenzieren. Denn Jugendliche werden zwar universell als Hauptzielgruppe beschrieben, in der Spezifikation der einzelnen Maßnahmen lassen sich aber durchaus Variationen aufzeigen. Sie werden mitunter als Lernende, also Schüler oder Auszubildende angesprochen. In diesem Sinne werden sie durch Projekte erfasst, die in mehreren Ländern zur Förderung des Landesprogramms gehören. Die Rede ist vom Schulnetzwerk „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“, das etwa in Sachsen-Anhalt und Thüringen eine Förderung erhält.

Zugleich definiert eine Vielzahl der Programme auch weitere Zielgruppen, darunter zu nennen sind etwa Eltern, Senioren und Mitarbeiter in öffentlicher Verwaltung. Erwachsene gelten dementsprechend häufig in ihrer Funktionsbeschreibung als eine Zielgruppe der Programme, aber nicht in ähnlich universeller Weise wie Kinder und Jugendliche. Die Angebote für Eltern sind zudem nur vereinzelt zu finden und sprechen diese zumeist in ihrer Rolle als Eltern mit einem Erziehungsauftrag an, aber nicht als Individuen mit eigenen zu bearbeitenden Vorurteilsbelastungen. Ihnen werden in zahlreichen

Bundesländern Beratungsangebote unterbreitet für den Umgang mit ihren rechtsorientierten oder rechtsextremen Kindern (etwa in Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein).

Senioren werden ebenfalls vor allem über ihre Rolle in der familialen Erziehung von Maßnahmen der Programme erfasst. Einige evaluierende Berichte kritisieren, dass die Landesprogramme Erwachsene nur unzureichend ansprechen. Beispielsweise weist der Abschlussbericht der Evaluation in Sachsen darauf hin, dass ältere Menschen laut der Befunde sozialwissenschaftlicher Forschung besonders häufig rechtsextreme Einstellungen vertreten (vgl. Heitmeyer, Lobermeier und Strobl 2014, S. 3) und daher auch gezielt von den Landesprogrammen als Zielgruppe identifiziert werden sollten. Andererseits formulieren Sachsen-Anhalt und Thüringen in ihren Programmen explizit die Absicht, Senioren stärker in die Erwachsenenbildung einzubinden, sodass sich die dortigen Programme zwar grundsätzlich auch auf Jugendliche konzentrieren, aber darüber hinaus auch andere Altersgruppen in den Blick nehmen (vgl. Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt 2012, S. 23, Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit, S. 12).

Eine spezifische Zielgruppe, die Länder wie Berlin und Nordrhein-Westfalen bewusst einbeziehen, sind Migranten. Sie bieten (nahezu ausnahmslos jugendlichen) Migranten qua ihrer besonderen Bedarfe und Problemlagen besonders abgestimmte Maßnahmen an.

Eine weitere nahezu überall angesprochene, aber weniger im Fokus stehende Zielgruppe sind Opfer rechtsextremer Gewalt und Übergriffe. Auch durch die ausgebreitete Bundesförderung sind mittlerweile Opferberatungsstellen in allen Bundesländern implementiert und nahezu überall auch mit einer Förderung aus den Landesprogrammen versehen. Damit gehören Opfer zu einer Zielgruppe, die mit einem meist zentralisierten Maßnahmenpaket durch Beratung und psychologische Begleitung ausgestattet sind. Meist haben sich die Träger auf diese Aufgabe spezialisiert, nur selten, wie im Fall von Schleswig-Holstein, bieten die Träger auch Beratungsleistungen für andere Zielgruppen an.

Tabelle 27: explizit genannte Zielgruppen der Landesprogramme²²²
(Quellen: Programme, Richtlinien der Programme und Evaluationen)

Land	Kinder	Jugendliche	Erwachsene	Multiplikatoren			Strukturen	Migranten	Opfer
				Pädagogen	Politik/Verwaltung	Zivilgesellschaft			
Bayern		Ja							
Berlin	Ja	Ja	Ja	Ja			Ja	Ja	Ja
Brandenburg		Ja	Ja	Ja					
Hamburg	Ja	Ja	Ja	Ja					Ja
Hessen	Nicht ausgewiesen								
Mecklenburg-Vorpommern	Ja	Ja		Ja			Ja		
Niedersachsen	Nicht ausgewiesen								
Nordrhein-Westfalen		Ja		Ja			Ja		Ja
Sachsen	Ja	Ja		Ja			Ja	(Ja) ²²³	
Sachsen-Anhalt		Ja	Ja	Ja					
Schleswig-Holstein	Ja	Ja	Ja	Ja			Ja		Ja
Thüringen	Ja	Ja	Ja	Ja			Ja		

Als Multiplikatoren wird zumeist das pädagogische Fachpersonal angesprochen (vgl. Landesprogramm Schleswig-Holstein 2013, S. 7), aber auch öffentliche Verwaltung und Politik, sowie als dritte abzutrennende Subgruppe ehrenamtlich engagierte Bürger. Die Aktivierung der Zivilgesellschaft ist in einigen der Landesprogramme fest verankert und durch Dauerprojekte angesprochen. So etwa in Brandenburg durch das Mobile Beratungsteam „Tolerantes Brandenburg“ oder durch die Regionalzentren in Mecklenburg-Vorpommern. Diese Träger bedienen zumeist nicht nur eine Zielgruppe, neben der allgemeinen Öffentlichkeit bzw. Zivilgesellschaft zählt oft auch für kommunale Verwaltung und Politik zu ihren designierten Zielgruppen für die diese Einrichtungen Beratung und Begleitung anbieten. Weiterhin wendet sich bspw. Sachsen-Anhalt auch mit Einzelmaßnahmen an Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung.

Eine weitere Zielgruppe wird unter „Strukturen“ zusammengefasst. Damit sind zum einen organisierte zivilgesellschaftliche Gruppen gemeint, aber auch Regelstrukturen der Bildung, also Schulen, Kindergärten etc. und Strukturen der Gebietskörperschaften.

²²² Leere Spalten indizieren, dass die entsprechende Zielgruppe in den Quelltexten nicht explizit als solche definiert werden. Zugleich können diese Gruppen aber Gegenstand von Einzelmaßnahmen sein.

²²³ Im Rahmen der Evaluation wurden Träger des Landesprogramm nach den Zielgruppen ihrer Maßnahmen gefragt. Unter den „weiteren Zielgruppen“ nannten die Befragten vereinzelt auch Migranten (vgl. Heitmeyer, Lobermeier und Strobl 2014, S. 41).

Gerade Schulen werden häufig von den Landesprogrammen als Zielgruppe vorgesehen und dabei von schon erwähnten Schulnetzwerk betreut (bspw. Mecklenburg-Vorpommern). Für Kommunen und andere Gebietskörperschaften sind vor allem regionale oder mobile Beratungsstellen zuständig, die gerade bei konflikthafter Situation oder rechtsextremen Vorkommnissen unterstützend zur Verfügung stehen. Solcherlei Angebote unterbreiten etwa die Landesprogramme in Schleswig-Holstein und Thüringen.

Weiterhin werden die Zielgruppen auch durch andere Merkmale identifiziert. So bestimmen sie einige Landesprogramme geografisch und greifen, wie etwa das Handlungskonzept in Brandenburg die ländliche Bevölkerung als Zielgruppe heraus (vgl. 20020115_Bericht). Eine weitere Zuschreibung für die Zielgruppe umschließt zugleich eine Einordnung in den Präventionsbereich. Insbesondere für Maßnahmen der Sekundärprävention nutzen sie Semantiken wie „besonders gefährdete Zielgruppen“ und bestimmen damit eine indizierte Prävention etwa bei „bildungsschwachen jungen Männern in gewaltaffinen Jugendkulturen“ (Schubarth, Kohlstruck und Rolfes 2014, S. 16). Auch das Hamburger Programm beschreibt seine Zielgruppe nicht vornehmlich über sozialstrukturelle Merkmale, sondern weist generell alle „Personen, die rechtsextreme und menschenverachtende Ansichten vertreten und ihnen zustimmen“ als Zielgruppe u.a. auf. Hier wird also wiederum eine indizierte Zielgruppe identifiziert (20130305_Präsentation Landesprogramm). Weiterhin formulieren auch Sachsen-Anhalt und Thüringen Zielgruppen für sekundärpräventive Maßnahmen (vgl. Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt 2012, S. 26, Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit 2010, S. 18).

6.4 Evaluation: Programmbewertung und Weiterentwicklung

Nahezu alle Programme formulieren explizit das Anliegen und das Selbstverständnis ein *unabgeschlossenes* Programm zu sein, das also einer stetigen Weiterentwicklung bedarf. Evaluierende Elemente sind daher den meisten Programmen nicht fremd und dennoch variieren die Ausprägungen, sodass das nachfolgende Kapitel die Einordnungen und Erweiterungen zu den theoretisch vorgegebenen analytischen Kategorien vorstellt. Obgleich die Evaluationsforschung zu einem der erfolgreichsten Zweige angewandter Sozialforschung zählt, weisen Kritiker darauf hin, dass die Evaluation nie ein unpolitisches Element innerhalb des Policy-Making-Systems darstellt; es ist nur scheinbar neutral (als Übersicht zum Thema vgl. Vedung 1997). Trotz dieser Kritik steht Evaluation auch als

„Tool“ zur Reform politischer Entscheidungsprozesse seit den 1990er Jahren wieder stärker im Vordergrund – und verlangt nach einer gesonderten Untersuchung, einer Reflexion zweiter Ordnung, wenn man so will.

6.4.1 Evaluationsmodus

Unabhängig von der seit den 1990er Jahren stark zugenommenen Evaluationsforschung sind Evaluationen schon immer ein Teil des politischen Prozesses. Im Laufe der Zeit wandelten sich allerdings die dominierenden Modi. So sind administrative und politische Evaluationen klassische Formen, bei denen entweder die Verwaltung oder Akteure der politischen Arena handlungstragend sind. Regierungsberichte und öffentliche Debatten kennzeichnen solche Formen der Evaluation, bei denen – ähnlich wie bei wissenschaftlichen Berichten – ebenso Zielerreichungen sowie intendierte und nicht-intendierte Wirkungen besprochen werden. Daher entspricht ihre Trennung bereits der oben eingeführten Trennung zwischen internen und externen Evaluationen. Darüber hinaus wurde schon auf eine Unterform der externen Evaluation – nämlich der durch wissenschaftliche Akteure – hingewiesen.

Im Grunde verfügen alle Landesprogramme über mehrere Evaluationsmodi, die Kombinationen verschiedener Elemente einer Evaluation beinhalten. Der insgesamt häufigste Modus ist der der politischen Evaluation, der zumeist in Form von parlamentarischen, politischen und öffentlichen Debatten über die Umsetzung und die erzielten Wirkungen der Programme in allen Ländern stattfindet. Auf eine solche Aufmerksamkeit können Programme in anderen Politikfeldern womöglich nicht zählen; die hier aber im Fokus stehende Rechtsextremismusprävention ist nach Implementation der Programme durchaus ein öffentlich wahrgenommenes Thema, das daher regelmäßig öffentliche und parlamentarische Aufmerksamkeit erhält. Die politischen Evaluationen in den Ländern verlaufen dabei auf unterschiedlichen Wegen. In Bayern ist es vor allem die von Oppositionsparteien wiederholt vorgetragene Anregung, das Handlungskonzept auszubauen und zu überarbeiten. Explizit fordern die Oppositionsparteien SPD und Grüne eine externe, wissenschaftliche Evaluation des Handlungskonzeptes, auf dessen Basis dann ihren Vorstellungen entsprechend eine Überarbeitung und Ausweitung des Programms stattfinden soll. Damit erschöpfen sich evaluierende Aspekte für den Fall Bayern allerdings schon; eine Form der internen Evaluationen ist nicht berichtet und die externe Evaluation durch Wissenschaftler offensichtlich nicht vorgesehen.

Davon aber abgesehen realisieren andere Bundesländer die politische Evaluation zwar auch häufig über Kleine Anfragen und Berichtersuchen im Parlament, also ganz im Sinne der parlamentarischen Kontrolle, aber darüber hinaus thematisieren Regierungen selbst ebenfalls eigenständig die Umsetzung der Programme. In Thüringen etwa bildet die Vorstellung des jährlichen Thüringen-Monitors – einer repräsentativen Einstellungsbefragung zur politischen Kultur – einen Anlass für Regierung und Opposition, über das Problemfeld des Rechtsextremismus und die Wirkung des „Landesprogramms für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit“ zu debattieren. Eine typische Form der politischen Evaluation wird initialisiert durch Regierungsberichte zur Umsetzung des Programms. In einigen der untersuchten Länder – namentlich Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein²²⁴ – informiert die Regierung so in regelmäßigen Abständen über das Programm. Das engste Intervall weist dabei Mecklenburg-Vorpommern auf: Hier sind jährliche Berichterstattungen vereinbart, die Einzelaktivitäten der Ministerien verzeichnen und in die Zielstellung des Programms einordnen.²²⁵

Ähnlich wie bei politischen Evaluationen finden auch administrative Evaluationen in einem Modus statt, unter dem eine ganze Reihe unterschiedlicher Evaluationspraktiken verortet werden können. Um einen Einblick in die Varianz zu geben, sei kurz auf einige Formen hingewiesen. Eine Variante, die als Mischform zwischen administrativer und politischer Evaluation verortet werden muss, sind die Jahrestagungen zur Weiterentwicklung des Landesprogramms in Thüringen (und zukünftig auch in Nordrhein-Westfalen). Dabei sind vor allem Akteure des Landesprogramms anwesend und diskutieren gemeinsam potenzielle Neuerungen für das Programm und Hürden in der Programmumsetzung. Durch die Vernetzung stärken sie nicht zuletzt ihre gemeinsame Arbeit. Zugleich bilden bei diesen Veranstaltungen auch Politik und allgemeine Öffentlichkeit eine Zielgruppe, die eingeladen ist, an diesen Diskussionen zu partizipieren.

Ähnliche Mechanismen haben eine Reihe von Programmen eingeführt. Sie verfügen über eine Binnenstruktur, die regelmäßige Formen des Fachaustauschs ermöglicht. Hierfür sind vor allem die Programmbeiräte bzw. Beratungsnetzwerke oder Landesnetzwerke eine typische Arena, die z.B. in Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein

²²⁴ Das Thüringer Landesprogramm befindet sich derzeit in einer Überarbeitung. Ein Entwurf für das künftige Programm sieht als Neuerung unter anderem auch einen regelmäßigen (im Abstand von zwei Jahren durchzuführenden) Regierungsbericht vor.

²²⁵ Nordrhein-Westfalen sieht ebenfalls einen jährlichen Regierungsbericht vor. Da das Handlungskonzept aber erst 2016 implementiert wurde, kann noch keine Aussage über die tatsächliche Praxis der politischen Evaluation getätigt werden.

Ort der gemeinsamen Reflexion und Weiterentwicklung von Partnern und geförderten Projekten des Programms sind. Im „Landesprogramm für Demokratie, Vielfalt und Welt-offenheit in Sachsen-Anhalt“ heißt es hierzu etwa explizit:

„Der Beirat beteiligt sich an der Aufstellung des Programms und wird seine Expertise und Fachkompetenz über gemeinsame Beratungen, Fachveranstaltungen und Anhörungen in die Umsetzung des Landesprogramms einbringen. Zu den Aufgaben zählen fachliche Empfehlungen zu den Zielen und Schwerpunktsetzungen bei der Entwicklung von landesweiten Strategien gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit.“ (Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt, 2012, S. 38)

Klassische Reinformen der administrativen Evaluation finden in Berlin statt. Das dortige „Landesprogramm Demokratie. Vielfalt. Respekt. Gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus“ verpflichtet die Projektpartner zu regelmäßigen Selbstevaluationen, die dann von der koordinierenden Stelle des Landesprogramms ausgewertet und für die interne Dokumentation und Programmentwicklung genutzt werden. Darüber hinaus verfügen die Landesprogramme in der Regel über einen interministeriellen Arbeitskreis (s.o.), in dem formell alle Ressorts mitwirken und ihre gemeinsame Umsetzung der Programme abstimmen. Dieses Gremium bietet theoretisch ein Forum zur administrativen Evaluation, da ausschließlich staatliche Akteure involviert sind und die Umsetzung des Programms hier regelmäßig besprochen wird. Allerdings sind die tatsächlichen Inhalte dieser Runde nicht bekannt, sodass auch ihre Einordnung zur administrativen Evaluation nicht mit hinreichender Sicherheit gegeben ist. Dementsprechend sind administrative Evaluationen in ihrer Reinform eine Ausnahme in der Programmlandschaft.

Und schließlich sind auch die externen Evaluationen, die in der Regel einige Jahre nach der Implementation der Programme zur Anwendung kommen, nicht miteinander gleichzusetzen; sie variieren in ihren Aufgabenbeschreibungen und auch in den Akteuertypen, die mit der Durchführung beauftragt sind. Insgesamt handelt es sich bei den Evaluationen vor allem um Implementationsevaluationen, die überprüfen, inwieweit die angestrebten Strukturen geschaffen worden sind und ob die antizipierten Handlungsweisen praktisch funktionieren. Die Länder legen dafür unterschiedliche Schwerpunkte auf Teilbereiche ihres Wirkens fest, da in der Regel mit den Programmen eine breit verzweigte Förderstruktur und Projektpartnerschaft entsteht, die nicht ohne Weiteres einer Gesamtevaluation unterzogen werden kann. Die Evaluation des sächsischen Programms nimmt z.B. besonders die Rolle des Coachings, der inhaltlichen Ausrichtung des Programms und

der Förderrichtlinie in den Gegenstandsbereich auf; und das Berliner Programm wiederum beauftragt eine Evaluation, die in erster Linie die Implementierung und Weiterentwicklung des Programms analysiert. In ähnlicher Weise lautet der Auftrag zur Evaluation in Thüringen, wo ebenfalls die Implementierung und Umsetzung definierter Zieldimensionen untersucht wurde. Mecklenburg-Vorpommern hingegen spricht von einer partizipativen Evaluation ihrer Regionalzentren, da hier die externen Wissenschaftler der Universität Greifswald und Rostock zugleich beratend, begleitend und evaluierend vorgehen sollten. Und eine dritte Form der externen, wissenschaftlichen Evaluation führt aktuell das Landesprogramm in Sachsen-Anhalt durch. Dieses bisher nicht wissenschaftlich begleitete Programm befindet sich nach der Landtagswahl und neuen Regierungsbildung in einer Phase der Überarbeitung, die ausdrücklich zu einem Ausbau des Programms beitragen soll. Im Rahmen der Weiterentwicklung nimmt das Landesprogramm erstmalig eine wissenschaftliche Begleitung in Anspruch, die keine Evaluation des bisherigen Programms anfertigen wird, aber doch in einem grundlegenden Gutachten die Basis der bisherigen Programmausgestaltung analysieren wird (vgl. Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt 2016). Hier liegt der Fokus also im Kontrast zu den beiden zuvor genannten Evaluationstypen auf der Weiterentwicklung des Programmes.

Schließlich unterscheiden sich die Evaluationen nicht allein durch ihre Aufgabenstellung, sondern auch in der Gruppe der Beauftragten, die sich zum einen aus an Universitäten angebundenen Wissenschaftlern zusammensetzen oder zum anderen aus Instituten, die auf dem freien Markt arbeiten, also Wettbewerbsdruck besonderer Art ausgesetzt sind.

Tabelle 28: Evaluationsmodi in den Ländern

	Administrative Evaluation	Politische Evaluation	Externe Evaluation
Bayern	unklar	Ja	Nein
Berlin	Ja	Ja	Ja
Brandenburg	Ja	Ja	Ja
Hamburg	Ja	Nein	Nein
Hessen	(Nein)	Nein	Nein
Mecklenburg-Vorpommern	Unklar	Ja	Ja
Niedersachsen	Ja ²²⁶	Ja	Ja
Nordrhein-Westfalen	Ja	Ja	Nein
Sachsen	Unklar	Ja ²²⁷	Ja
Sachsen-Anhalt	Ja	Ja	Nein ²²⁸
Schleswig-Holstein	Ja	Ja	Nein
Thüringen	Ja	Ja	Ja

6.4.2 Form des politischen Lernens

Als Ergebnis von Evaluationsprozessen entstehen unterschiedliche Formen des politischen Lernens, die Rückwirkungen auf die Problemwahrnehmung haben können und somit den Policy-Cycle wiederbeginnen lassen. Bei einer positiven Bilanz ist es denkbar, dass Programme verstärkt und ausgebaut werden. In den vorliegenden Fällen ist eine positive Bilanz vor allem für die Entscheidung einer weiteren Förderung bedeutsam. Ergebnis eines Evaluationsprozesses kann aber auch eine Terminierung, also die Beendigung eines Programms sein. Die Begründungen für eine Terminierung sind – laut den Erfahrungen der Politikfeldforschung – mannigfaltig. Nur selten kommt es zu einer Terminierung, weil das Problem gelöst ist und keine weitere Bearbeitung benötigt; eher können

²²⁶ Niedersachsen hat das jüngste Landesprogramm; erst im Juni 2016 hat die Landesregierung das von einer IMAK ausgearbeitete Programm beschlossen. Darin festgeschrieben ist laut Angabe vor dessen Beschluss auch ein Praxisbeirat, der die Steuerung des Landesprogramms neben der Steuerungs-AG übernimmt und somit auch als Ebene der Evaluation in der Mischform von administrativer und politischer Evaluation eingeordnet werden kann (vgl. 20160311_Kleine Anfrage und Antwort).

²²⁷ Sachsen hat in unregelmäßigen Abständen, so etwa 2006, einen Sachbericht zur Umsetzung des Landesprogramms vorgelegt. Darüber hinaus ist das Kriterium einer politischen Evaluation erfüllt (durch die intensive Auseinandersetzung im Sächsischen Landtag). Als Spezifikum können hier die zahlreichen Anträge der NPD gelten, die sich dem Landesprogramm widmen (exemplarisch 20100921_Kleine Anfrage).

²²⁸ Das „Landesprogramm für Demokratie, Vielfalt und Weltoffenheit“ wurde in seiner Umsetzung während der sechsten Legislaturperiode nicht extern evaluiert. Für die Überarbeitung und den Ausbau des Programms in der siebten Legislaturperiode ist aber eine wissenschaftliche Begleitung in Anspruch genommen (vgl. Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt 2016).

finanzielle Engpässe eine Terminierung auslösen. Damit verbunden sind häufig auftretende politisch-ideologische Motive, die etwa im Sinne eines Wahlversprechens eine Policy beenden. Aber auch die Durchsetzung einer Terminierung kann einen eigenen politischen Prozess auslösen, indem das Kräfteverhältnis des betreffenden Policy-Netzwerkes entscheidend ist.

Insgesamt sind Terminierungen bei den analysierten Programmen bisher nicht aufgetreten. Gleichwohl sei an die lückenhafte Präsenz der Bundesprogramme zur Rechtsextremismusprävention in den 1990er Jahre erinnert. Hier lief das erste Bundesprogramm aus, ohne das unmittelbar ein Anschlussprogramm implementiert wurde. Eine Terminierung kann dementsprechend auch bedeuten, ein zeitlich begrenztes Programm auslaufen zu lassen. Dennoch bleibt dieser Vorgang auf die Bundesebene begrenzt und konnte auf Landesebene zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden. Ganz im Gegenteil, fällt bei der Analyse der parlamentarischen Debatten um die Programme auf, dass in keinem Land von keiner demokratischen Partei je explizit ein Ende der Programme gefordert oder auch nur als Möglichkeit in den Raum gestellt wurde.²²⁹ Auch wenn es also in den einzelnen Ländern mitunter Jahre dauerte, bis das Problem des Rechtsextremismus auf die politische Agenda kam und ein Politikformulierungsprozess durchlaufen war, ist die Problemwahrnehmung im Anschluss doch in allen Parteien in einem Maß verankert, dass die Programme nur noch in ihrer Ausrichtung, nicht aber grundsätzlich zur Debatte stehen.

Davon aber abgesehen unterscheiden sich die Formen des politischen Lernens in den Ländern durchaus. Eine Reihe von Programmen befindet sich bereits im zweiten oder sogar dritten Programmzyklus. In der Regel sind die Programme auf die Dauer einer Legislaturperiode festgeschrieben; wechselt nach einer Landtagswahl die Regierung, gibt es häufig auch Anpassungen im Landesprogramm. Zudem haben eine Reihe der Programme nach einigen Jahren der Programmumsetzung eine externe Evaluation durchgeführt, und – das werden die nachfolgenden Ausführungen zeigen – die Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluatoren in Formen des politischen Lernens umgesetzt. Daneben

²²⁹ In Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern stellt sich die NPD immer wieder gegen die Landesstrategien. Da die Stellungnahmen, Anträge etc. der NPD aber nicht in die hiesige Datenanalyse eingeflossen sind, kann keine Aussage über deren Begründung vorgenommen werden. Der ansonsten aber auffallende überparteiliche Konsens wird in den letzten Jahren zudem durch die AfD gebrochen. Seitdem in nunmehr nahezu allen Landesparlamenten die AfD mit einer Fraktion vertreten ist, macht diese etwa in Thüringen extensiv von ihrem parlamentarischen Kontrollrecht gebrauch und stellt regelmäßig umfangreiche Anfragen zur Durchführung des hiesigen Landesprogramms. Weiterhin fordert die AfD in Berlin und Thüringen die Förderung von Projekten zur Rechtsextremismusprävention einzustellen.

fanden in nahezu allen Ländern, wie Tabelle 23 zeigt, auch Formen administrativer und politischer Evaluation statt. Diese Formen wurden meist kontinuierlich eingesetzt, sind aber mitunter schlecht dokumentiert, sodass deren Implikationen für das politische Lernen nicht systematisch untersucht werden konnten. Von den vorliegenden politischen Evaluationen, die zumeist in Form eines Berichts in die Landesparlamente eingebracht und diskutiert wurden,²³⁰ gehen keine expliziten Impulse für eine Weiterentwicklung oder gar Anpassung eines Programms aus. Vielmehr haben diese Papiere den Charakter einer umfangreichen Auflistung durchgeführter Projekte, die aber wenig Platz bietet für die Diskussion von Verbesserungspotentialen (vgl. bspw. Zwischenbericht der Landesregierung zur Umsetzung des Handlungskonzepts „Tolerantes Brandenburg“). Auch die entsprechenden Plenardebatten bilanzieren bisherige Erfolge, betonen den überparteilichen Konsens in der Bekämpfung des Rechtsextremismus und sprechen Dank an beteiligte Akteure aus. Darüber hinaus weisen die Fraktionen auf ihre eigenen Problemlösungsstrategien hin und machen damit auch deutlich, wo sie Potential für Weiterentwicklungen identifizieren. So drängt die PDS im Potsdamer Landtag etwa auf „Breite und Kontinuität dieser Angebote“ und fordert in ihrer Stellungnahme vor allem den Ausbau des Programms (vgl. 20010620_Plenarprotokoll). Im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern bildet ein Abschlussbericht der Landesregierung zur Umsetzung des Landesprogramms zusammen mit einem Evaluationsbericht die Grundlage für eine Debatte zum Landesprogramm. Auch in dieser Mischform von politischer und externer Evaluation ist der Grundton der Debatte positiv und anerkend. Impulse für politisches Lernen werden als „Entwicklungspotenziale und weitere Chancen“ diskutiert, nicht aber defizitorientiert (20110630_Plenarprotokoll).

Weiter verdeutlicht Tabelle 28, wie auch schon im Absatz über die Evaluationsformen ausgeführt, die Varianz zwischen den einzelnen evaluierenden Gutachten. Zum Teil tragen diese gar nicht den Titel einer Evaluation, sondern nennen sich Expertise oder Gutachten. Ihre Wirkung kommt aber der einer Evaluation gleich, da sie einen Anknüpfungspunkt für Formen des politischen Lernens anbieten und zu Adaptionen in den Landesprogrammen führen. Wie gehen also die Programme mit den Bewertungen und Handlungsempfehlungen der Evaluationen um? Das politisch-administrative System verarbeitet die

²³⁰ In diesen Fällen sind zwar die Parlamentsdebatten nachvollziehbar, aber nicht alle Berichte zur Umsetzung der Programme Teil der parlamentarischen Dokumentation und damit auch nicht Teil der hiesigen Dokumentenbasis.

Ergebnisse weitgehend in einer Blackbox; nur vereinzelt finden sich in den parlamentarischen Dokumenten Hinweise auf Adaptionen auf Grundlage der Evaluation. Dennoch sind die Wirkungen einzelner Evaluationen durchaus profund. In Berlin empfahl der Abschlussbericht 2010 eine konzeptionelle Aufwertung des Landesprogramms, eine Klärung und Ausarbeitung der Handlungsfelder sowie eine größere öffentliche Sichtbarkeit. Ein Jahr später beschäftigte sich das Beratungsnetzwerk in einem Qualitätsdialog mit der Erarbeitung ausgewählter Handlungsfelder. Diese wurden auch mit dem Büro des Integrationsbeauftragten des Berliner Senats abgestimmt und bilden bis heute die drei tragenden Säulen des Programms. In diesem Punkt konnte unter dem Einfluss der Evaluation also eine Präzisierung des Programms vorgenommen werden. Davon abgesehen befinden sich die Empfehlungen der Evaluationen eher auf eine Ebene der kommunikativen Verbesserung. Keines der Gutachten stellt die Sinnhaftigkeit der Programme infrage, stattdessen arbeiten alle Evaluationen heraus, dass die Programme grundsätzlich geeignet sind, um ihrer Aufgabe nachzukommen.

Tabelle 29: Übersicht der abgeschlossenen externen Evaluationen²³¹

Land	Titel der Evaluation	Veröffentlichung	Durchführende Institution
Berlin	Abschlussbericht zur Evaluation des Berliner Landesprogramms gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus und Strategieoptimierung	2010/2013	DESI-Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration
Brandenburg	Expertise zum Handlungskonzept der Landesregierung „Tolerantes Brandenburg – für eine starke und lebendige Demokratie“	2014	Prof. Dr. Wilfried Schubarth (Universität Potsdam), Dr. Michael Kohlstruck (Technische Universität Berlin) und Prof. Dr. Manfred Rolfes (Universität Potsdam)
Mecklenburg-Vorpommern	Evaluation der Regionalzentren für demokratische Kultur in Mecklenburg-Vorpommern. Abschlussbericht	2010	Prof. Dr. Hubertus Buchstein (Universität Rostock), Dr. Gudrun Heinrich (Universität Greifswald)
Sachsen	Abschlussbericht zur Evaluation des Landesprogramms Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz (plus verschiedene Teilgutachten) ²³²	2008	Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (Universität Bielefeld) und proval Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Analyse, Beratung und Evaluation
Sachsen	Abschlussbericht zur Evaluation des Landesprogramms „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ (plus weitere Teilgutachten ²³³)	2014 (Teilgutachten 2012)	Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (Universität Bielefeld) und proval Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Analyse, Beratung und Evaluation
Thüringen	Abschlussbericht der Evaluation zur Implementationsphase 2011–2013 des „Thüringer Landesprogramms für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit“ (plus zwei Zwischenberichte)	2013 (Zwischenberichte 2011 und 2012)	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.

²³¹ In die Analyse gehen hier ausschließlich schriftlich fixierte Berichte ein, daneben führt aber etwa Berlin zur Weiterentwicklung und Diskussion der grundsätzlichen Ausrichtung des Landesprogramms bspw. einen Evaluationsworkshop durch.

Kritik üben die Gutachten jedoch mehrfach an einer fehlenden Zielexplication. Zu oft verantworten die Programme die allgemeine Absicht, Rechtsextremismus in den einzelnen Ländern entschlossen entgegenzutreten und gegen das Phänomen wirksame Präventionsmaßnahmen zu implementieren. Dieses Ziel kann aber im Sinne einer Ursachen-Wirkungsbeziehung kaum objektiv nachgewiesen werden. Auch aus diesem Grunde fokussieren die Evaluationen in der Regel eher die Implementation der Programme und streichen hierfür Handlungsempfehlungen heraus, die zum Teil kleinteilig, aber auch grundsätzlicher Natur sein können. Einen solchen Anstoß für eine grundsätzliche Änderung bringt etwa die Evaluation in Sachsen 2014 hervor. Ein Belegbeispiel für die eher kleinteiligen Verbesserungsvorschläge bietet zudem das Gutachten von Buchstein und Heinrich in Mecklenburg-Vorpommern, das sich vornehmlich mit der Umsetzung der Regionalzentren beschäftigt (2010). Hier kritisieren die Autoren die fehlende Kooperation der Zentren untereinander, die zwar von allen Akteuren gewünscht ist, aber bisher auf unkoordinierte und vor allem informelle Art und Weise passiert. In einem der regelmäßigen Berichte, die die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung des Landesprogramms vorlegt, findet sich dann auch eine entsprechende Anpassung (vgl. 20110606_Unterrichtung). Ähnliche Abstimmungen lassen sich auch in Thüringen identifizieren. Hier war die Evaluation ebenfalls damit beauftragt, die Implementation des Programms zu bewerten. In einer Zielexplication arbeiten die Evaluatoren bisher nicht dezidiert genannte Ziele des Programms heraus. Entlang dieser erfolgt dann die Einschätzung des Programms. Insbesondere in den Bereichen der Vernetzung und Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure bescheinigt die Evaluation, die während des Evaluationszeitraums von Anfang 2011 bis Ende 2013 zwei Zwischenberichte vorlegte, im Abschlussbericht deutliche Fortschritte (vgl. ISS 2013, S. 80). Zum proklamierten Erfolg habe vor allem die Landeskoordinierungsstelle beigetragen, die verschiedene Vernetzungs- und Veranstaltungsformate des Programms für diesen Zweck nutzbar machte.

Vor dem Hintergrund dieser vergleichenden Betrachtung von Evaluationsstudien wird nun ein Blick auf die abschließende Begutachtung dieser vorliegenden Arbeit geworden, woraus sich gleichwohl eine weitere evaluative Sicht auf die Dinge ergeben soll.

²³² Neben dem Abschlussbericht entstanden im Evaluationszeitraum zwischen 2006 und 2008 weitere Teilgutachten. Darunter befindet sich eine Studie zur Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit in Sachsen (vgl. Stichs 2006), ein Gutachten über das Netzwerk für Kinder- und Jugendarbeit, ein Gutachten des Theaterpädagogischen Zentrum Sachsen e.V. und weitere Gutachten.

²³³ Dazu zählt auch ein Gutachten zur Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit in Sachsen (vgl. Beckmann 2012).

7 Fazit und Ausblick

Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Rassismus und alle weiteren Formen von Ungleichwertigkeit teilen eine Eigenschaft: sie werten Menschen ab. Sie bereiten den Boden für Anfeindungen und Diskriminierungen, bis hin zu ideologisierten Taten, und greifen so die Demokratie als Herrschafts- Gesellschafts- und Lebensform in Deutschland an. Dagegen setzen Bund und Länder eine breite Palette von Maßnahmen, die von langfristig wirkender Demokratieförderung bis hin zu repressiven Überwachungen und Strafmaßnahmen gegen rechtsextreme Akteure reichen. Zwar bilden die hier untersuchten Bundes- und Landesprogramme nur einen Ausschnitt davon, zugleich sind sie doch ein zentraler Anker der staatlichen Auseinandersetzung mit Phänomenen, die in dieser Arbeit unter dem Begriff des Rechtsextremismus verhandelt wurden. Die Programme teilen das Anliegen, über antidemokratische Ideologien aufzuklären, demokratische Werte und Praktiken zu stärken und Beratungs- und Unterstützungsangebote für die demokratische Gegenwehr und Arbeit mit Betroffenen anzubieten. Kurz gesagt, die Programme verschreiben sich der Demokratieförderung und der Rechtsextremismusprävention und stellen dafür Ressourcen bereit. Ihre Wirkungen – von individuellen Vorurteilsreduktionen bis hin zur Abnahme politisch motivierter Gewalt – können dabei objektiv nicht beziffert werden. Dennoch ziehen Wirkungseinschätzungen von Experten eine insgesamt positive Bilanz, insbesondere hinsichtlich des Aufbaus und der Aktivierung zivilgesellschaftlicher Strukturen – gerade in den neuen Bundesländern (vgl. Möller und Schuhmacher 2015, Möller 2014, Roth 2003).

Die vorliegende Analyse stellte allerdings nicht die Effekte der Programme in den Mittelpunkt, sondern fragte nach den Entstehungskonfigurationen, -bedingungen und -mechanismen der einzelnen Landesprogramme. Ohne die Ergebnisse im Einzelnen lediglich zu wiederholen, sei doch nachfolgend zusammenfassend auf einige zentrale Ergebnisse hingewiesen. Das Resümee enthält a) theoretisch-methodologische Reflexionen für die Policy-Forschung; und nimmt anschließend noch einmal die Programme in den Fokus und kommt so b) zu einer kurzen, vergleichenden Bilanz der Untersuchungsgegenstände.

Schon qua der Fragestellungen ließ sich die Analyse in der Policy-Forschung verorten. Damit wurde eine Analyseperspektive eingenommen, die sich nur begrenzt eignet, um

nomologische Aussagen zu treffen, wie die deutschsprachige Policy-Forschung schon früh anmerkte (vgl. Héritier 1993, S. 12). Eben weil sich hier keine einfachen Wenn-dann-Aussagen treffen lassen, ist es notwendig, die Theoriebildung flexibel zu gestalten und Veränderungen durch räumliche und zeitliche Faktoren zuzulassen. Politikinhalte und Akteure werden daher in der Policy-Forschung als „moving targets“ betrachtet, deren Orientierungen, Inhalte und Interessen nicht dauerhaft fixiert sind. Aus diesem Grunde operiert die Policy-Forschung als Theoriegebäude mittlerer Reichweite, und es ist durchaus umstritten, ob die Policy-Forschung in der Lage ist, andere, d.h. weitreichendere Aussagen über ihren Forschungsgegenstand zu formulieren. Die vorliegende Adaption der Policy-Analyse bezog sich vor allem auf deren steuerungstheoretische Bereiche mit dem AZI und Governance-Konzepten und triangulierte diese in einer für den Untersuchungsgegenstand angemessenen Art und Weise. Unter Bezug auf diese Ansätze war es möglich, den Policy-Begriff nicht allein prozessual, also als Abfolge von Phasen, sondern auch in struktureller Hinsicht, mit Blick auf Akteure und Beziehungstypen für die Analyse, auszugestalten.

Die Einordnung in die Policy-Forschung erfolgte auf Grundlage der Fragestellung, betrat dabei aber Neuland für die sonst als etabliert und ausdifferenziert geltende Policy-Forschung. Denn eine Beschäftigung mit den staatlichen Landesprogrammen (bzw. der staatlichen Auseinandersetzung mit antidemokratischen Phänomenen) hat die Policy-Forschung bisher nicht hervorgebracht. Dieser Umstand hängt mit dem Charakter der hier verhandelten Policy zusammen. Rechtsextremismusprävention und Demokratieförderung gehören nicht zu klassischen Politikfeldern, die sich etwa im Zuschnitt eines Ministeriums wiederfinden.

Nach Abschluss der Analyse kann jedoch die These vertreten werden, dass es sich hier um ein neues, sich mit den Landesprogrammen etablierendes, Politikfeld handelt. Denn im Laufe des Untersuchungszeitraums von 1990 bis heute sind im Zuge der Programmgestaltungen Strukturen wie etwa die verschiedenen Beratungsinstanzen entstanden, die sich bewährt haben und deren Notwendigkeit politisch nicht infrage gestellt wird. Auch in den Landesregierungen haben sich die Zuständigkeiten für die Programme und ihre Förderinstrumente etabliert. Zwar gelten die Landesprogramme jeweils als ressortübergreifende Strategien, dennoch haben sich feste Zuständigkeiten in den Ministerien ergeben, die im Moment ebenfalls unumkehrbar erscheinende Strukturbildung auf dem Feld darstellen. Weiterhin unterstreichen die aktuell laufenden und in den letzten Jahren

abgeschlossenen Programmentwicklungen, dass die Landesprogramme geradezu zu einer politischen Notwendigkeit aufgestiegen sind. Die Programme entspringen dabei häufig einem überparteilichen Konsens, der Rechtsextremismus als eine Gefahr für das demokratische Zusammenleben anerkennt. Auch die grundsätzliche Notwendigkeit einer Auseinandersetzung und Entgegnung des Rechtsextremismus ist damit (inzwischen) Konsens zwischen den hier untersuchten Parteien, sodass die Problemanerkennung als weiterer Hinweis für die Festigung des Policy-Feldes verstanden werden kann.

Die Analyse charakterisierte damit erstmalig die Politikformulierung in diesem neuen Policy-Feld und benennt dafür maßgebliche Akteure, deren Interaktionsstile und konfligierenden Perspektiven. Deutlich ist dabei geworden, dass es sich um ein Politikfeld handelt, das vornehmlich den Modus eines typischen Governments verlassen hat und Formen der Einbindung und Aushandlung einfordert, die eine Governance nötig erscheinen lassen. Dementsprechend bedarf es einer Analyse, die geeignet ist, die komplexen Akteurskonstellationen zu untersuchen.

In der vorliegenden Analyse wurde dies durch die Triangulation verschiedener theoretischer und methodischer Ansätze gewährleistet. Deren Auswahl basierte auf den Anforderungen des Forschungsinteresses und des Forschungsgegenstandes, erwies sich aber auch als analytisch fruchtbar. So ermöglichte die Anwendung des Policy-Cycles eine grundlegende Heuristik der Analyse, die zugleich – im Sinne der Governance-Perspektive – nicht deterministisch verstanden wurde. Rückschauend auf den Verlauf der Fälle folgen vor allem die Phase der Problematisierung und des Agenda-Settings einer in sich geschlossenen Logik. Gerade hier ist die dem Policy-Cycle zugrundeliegende Annahme einer sequentiellen Abfolge ungenügend. Vielmehr zeigte die Analyse, dass verschiedene Fälle *mehrere* Problematisierungszyklen durchlebten, weil im Anschluss an das Agenda-Setting keine Politikformulierung folgte, sondern das hierarchische Regelungssystem zwischen Regierung und Opposition entscheidend bestimmte, ob ein Agenda-Setting auch zu einer Politikformulierung führte. Innerhalb der weiterhin folgenden Phasen des Policy-Cycles allerdings irritierte die vorgegebene Abfolge wenig, sondern strukturierte die Empirie in angemessener Weise.

Als typische Forschungsperspektiven innerhalb der Policy-Forschung griff die Analyse weiterhin die Konzepte der Governance und des AZI auf. Möglich wurde damit eine vertiefende Analyse der Handlungskapazitäten von Akteuren und institutioneller Regelungsmechanismen in allen Phasen des Policy-Cycles. Damit eröffnete die Arbeit auch eine

vom Grunde her als fehlend beschriebene, großflächige Analyse für ein Politikfeld in längeren Zeiträumen (wenngleich die Anwendung des AZI auf Fälle mit derart zahlreichen Akteuren eine Herausforderung darstellt und das dafür zur Verfügung stehende analytische Instrumentarium Anpassungen bedarf).

Neben AZI und Governance-Konzepten fand auch die in der Policy-Forschung beheimatete Parteiendifferenzhypothese Eingang in die Analyse – und bewährte sich in der Anwendung auf die Programmentwicklungen. So wurden unterschiedliche Perspektiven und Schwerpunkte der einzelnen Parteien sichtbar und damit ein zentraler Erklärungsfaktor für die Programmentwicklung freigelegt. Deutliche Fürsprecher und Initiatoren der Landesprogramme sind länderübergreifend vor allem die Vertreter von Linken, Grünen und SPD, während die Programme von CDU-Regierungen mitgetragen, aber selten initiiert werden. Ein spezifisches Ergebnis der länderübergreifenden Parteienanalyse ist, dass die SPD als am wenigsten konsistent agierende Partei hervortritt. Vielmehr sind ihre Problemwahrnehmungen, Ursachenbeschreibungen und Begriffspraktiken abhängig von der Regierungskoalition, in der sich die SPD befindet – bzw. ihrem Status als Oppositionspartei. Dieser Befund fordert zu neuen Analysen auf (und deutet auf eine Facette in der zeitgenössischen Krise der SPD hin).

Neben den eben genannten methodisch-theoretischen Einsichten, die die Arbeit hervorbrachte, soll nun b) eine vergleichende Bilanz der Programme die issueorientierten Ergebnisse zusammenfassen. Dabei lässt sich noch einmal herausstreichen, dass es sich bei den Landesprogrammen um eine politische Weichenstellung handelt, die die staatliche Auseinandersetzung mit antidemokratischen Phänomenen seit der Wiedervereinigung im Bereich der Prävention und Intervention nachhaltig charakterisiert. Insgesamt ergänzen und komplementieren die Programme damit die bis dato eher repressiv orientierten Maßnahmen der Ordnungsbehörden, sodass die Programme einen Wandel in der Strategie der staatlichen Auseinandersetzung und Bekämpfung des Rechtsextremismus symbolisieren.

Spielen die Programme also eine zentrale Ressource bei der Bearbeitung von Rechtsextremismus und der damit verbundenen Demokratieförderung in der Bundesrepublik, knüpfen sich an sie auch große Erwartungen. Mitunter sollen die Programme, so haben es die Auswertungen hier gezeigt, rechtsextreme Weltbilder insgesamt zurückdrängen und damit rechtsextreme Organisationen schwächen. Diese Hoffnung ist, etwas deutlicher

ausgedrückt, unrealistisch (vgl. Roth 2003). Zur Erinnerung: Die Herausforderung besteht darin, eine profunde Minderheit in der Gesellschaft (so die Ergebnisse der Einstellungsforschung) dauerhaft wieder von demokratischen Werten und Praktiken zu überzeugen. Dazu kommen die spezifischen Herausforderungen in der Auseinandersetzung mit bereits organisierten Ungleichwertigkeitsvorstellungen. Und auch angesichts der vielfältigen Ursachen- und Bedingungsfaktoren stellt dieser Komplex eine kaum zu bewältigende Aufgabe für Programme dar, die häufig von Legislaturperiode zu Legislaturperiode in ihre Finanzierung und Ausrichtung neu verhandelt werden und deren überwiegende Fördermaßnahmen projektbasiert sind, also stetig neu beantragt werden müssen. Diese Einschränkungen gilt es in der Bewertung der Programme, aber vielmehr in der Gesamtstrategie von Bund und Ländern in der Auseinandersetzung mit Ungleichwertigkeit und Rechtsextremismus, zu bedenken. Und trotzdem handelt es sich bei den Programmen um Eckpfeiler der Auseinandersetzung mit antidemokratischen Phänomenen, die schon deshalb eine Analyse ihrer Ausrichtungen und Arbeitsweisen verdient haben. Zudem ließ sich – wie schon oben dargestellt – in der Gesamtschau eine Verfestigung von Strukturen in den letzten Jahren beobachten, die auf die Etablierung eines neuen Politikfeldes hindeuten und auch deshalb im Fokus einer Policy-Analyse stehen sollten.

Damit nun zu den vergleichenden Ergebnissen der Programme: Zunächst seien einige resümierende Bemerkungen zur programmatischen Einheit in den Landesprogrammen diskutiert. Die Entstehung der Programme – auch in den idealtypischen Sequenzen des Policy-Cycles – verlief in den einzelnen Bundesländern jeweils in einer bemerkenswerten Bandbreite, deren Pole hier in Erinnerung gerufen werden sollen. Zum einen unterscheiden sich die Programme in der Art ihrer Initiierung. Die Ausführungen zeigten, dass einige Programme von außen, durch situative Anlässe initiiert und durch diese *focussing events* eine rasche Programmabstimmung eingeleitet wurde. In der Mehrzahl der Länder sind es aber längere, *diskursive* Auseinandersetzungen mit dem Thema, die zu einer gesteigerten Problemwahrnehmung und schließlich zu einer programmatischen Fassung der Präventionsmaßnahmen führte. Als zweite zentrale Dimension in der Initiierung einer Politikformulierung konnten zudem die Regierungskoalitionen herausgestellt werden. Die Analyse der parlamentarischen Auseinandersetzungen offenbarte starke Differenzen zwischen den Parteien, die deren Problemwahrnehmung bestimmte. Basierend darauf kam es zu einem Aushandlungsprozess und auch zu unterschiedlichen Anforderungen und Zielvorstellungen für die Landesprogramme. Idealtypisch lassen sich – dezidiert

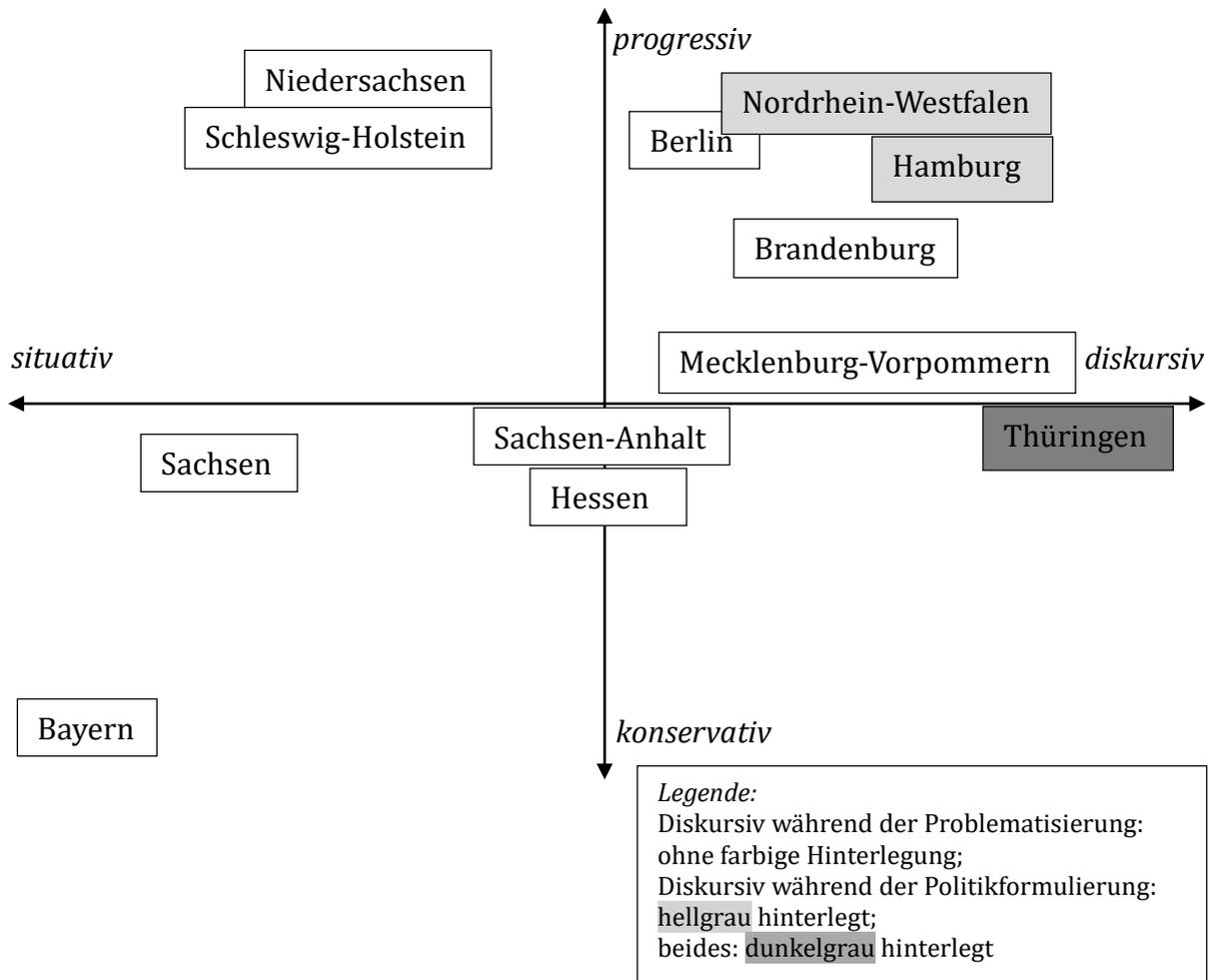
lediglich mit Blick auf diesen Phänomenbereich – *konservative* Parteipositionen (oft vertreten von CDU und FDP, teilweise auch SPD) von *progressiven* Parteipositionen (vor allem von Grünen, PDS/LINKE, aber auch SPD vertreten) unterscheiden. Während Erstere vor allem ein Sicherheitsproblem postulieren, das vor allem durch makrosoziologische Ursachen begründet wird (wie schlechte ökonomische Bedingungen, das Erbe der DDR und die Orientierungslosigkeit der Jugend sowie ein allgemeiner Wertewandel), definieren die zuletzt genannten Parteien das Problem als eine profunde Herausforderung für die Mitte der Gesellschaft und für ein friedliches und humanes Zusammenleben, verursacht durch ebenfalls makrosoziologische Faktoren, die aber auch institutionelle bzw. strukturelle Schwächen wie ein Demokratiedefizit thematisieren. Dementsprechend unterscheiden sich die Lösungsvorschläge, die die Parteien in die Politikformulierungsprozesse einbringen. Und auch die typischen Konflikte, die geführt werden, lassen sich darüber herleiten – wie sie etwa am Falle Thüringens in Kapitel 6.2.3 diskutiert wurden. In der Folge lassen sich auch die fertigen Programme recht präzise nach den Parteikoalitionen, unter denen sie entstehen, verorten. Ein wichtiger Befund ist zudem, dass die inhaltliche Parteidifferenz in Problematisierung und Implementierung korrespondiert mit Unterscheidungsmerkmalen der Programmstrategien und der politischen Prozesse, in denen sie entstehen. So konnte für konservative Regierungskoalitionen häufiger ein Government-Stil beobachtet werden, während progressive Regierungen stärker den Prozess für zivilgesellschaftliche Akteure öffnen – und so Governance praktizieren. Diese resümierend hervorstechenden Faktoren der Politikgestaltung fasst die nachstehende Abbildung 10 noch einmal ordnend zusammen.

Die Darstellung gibt einen Überblick über die analysierten Fälle, und sie macht weitere Zusammenhänge deutlich: Das Policy-Feld der staatlichen Rechtsextremismusprävention ist ein äußerst diskursives, in der Gesamtschau progressiv ausgerichtetes (der Großteil der Landesprogramme ist auf dem oberen rechten Quadranten der Abbildung eingeordnet). Diese Aussage wird auch an einer weiteren Binnendifferenzierung deutlich. Wie die Darstellung durch die verschiedenen Graustufen hervorhebt, lassen sich die Phasen des Diskurses (wie stark oder schwach er auch ausgeprägt ist) zum einen hinsichtlich Aktivitäten während der Problematisierung und zum anderen mit Blick auf die Phase der Politikformulierung ausdifferenzieren. Die meisten Bundesländer haben eine Auseinandersetzung während der Problematisierungsphase vollzogen. Nordrhein-Westfalen und Hamburg stechen hervor, weil sie mit ihrem breiten Beteiligungsverfahren einen

Diskurs vor allem während der Politikformulierung förderten – und Thüringen stellt sich in der Gesamtschau als Sonderfall heraus, weil im Freistaat gar in beiden Phasen intensive Debatten bzw. Aushandlungen ausgetragen wurden, sowohl institutionell verankert als auch öffentlich-medial ausgetragen (der Kontrastfall dazu ist gleichsam Bayern, wo Entscheidungen auf Regierungsebene, mit nur wenigen Verhandlungen, umgesetzt wurden).

So stehen am Ende vor allem zwei Erklärungsfaktoren für die divergierende Ausgestaltung der Policy-Prozesse und des *output* im Vordergrund: die in Regierungsverantwortung befindlichen Parteien und das Eintreten situativer Aufmerksamkeitschübe für das Thema. Diese Faktoren sind gleichwohl eingebettet in komplexe Interaktionsnetzwerke und sind historisch kontingent. Aus dieser Beobachtung lässt sich ein Forschungsdesiderat ableiten.

Abbildung 9: Zusammenfassende Verortung der Landesprogramme nach zentralen Erklärungsfaktorem (eigene Darstellung)



Für die weitere Auseinandersetzung mit dem Policy-Feld ist nun erstens von Bedeutung, die Handlungsnetzwerke, insbesondere auch die lokalen Besonderheiten der Ausgestaltung – und der Auslegung – der Landesprogramme zu untersuchen (etwa auch die Relationen zwischen Akteuren wie der Landeskoordinierungsstelle und den LAPs einerseits und den mobilen Beratungsteams andererseits). Die vorliegende Analyse wies auf eine teils spannungsgeladene Beziehung hin – vor allem zivilgesellschaftliche Akteure waren teils skeptisch gegenüber den staatlichen Programmen. Auch die aktuellen Entwicklungen der Bundesrepublik, und hier insbesondere Fragen der Integration, lassen sich auf dieser Ebene verorten – sie verlangen z.B. auch eine konzeptionelle Erweiterung der Programme, was in einigen Bundesländern bereits zu Erweiterungen geführt hat (was die vorliegende Arbeit gleichwohl nur cursorisch behandeln konnte). Da von der Festigung bzw. Weiterentwicklung der Programme der Erfolg vieler Vorhaben abzuhängen

scheint, ist zweitens auch von Bedeutung, wie die Beziehungen sich im Zeitverlauf ändern. Mit Blick auf diese historische Ebene ist für folgende Studien natürlich auch von Bedeutung, ob und (wenn ja) wie die Programme fortgeführt werden. Die Landesprogramme hängen am seidenen Faden der Koalitionsverträge; manche als Errungenschaften diskutierten Projekte können nach einem Regierungswechsel durchaus schnell verschwinden. Denkbar ist aber auch, so wie es in vielen Bundesländern zu beobachten ist, dass die Ausstattung und Vernetzung der Programme (trotz oder gerade auch wegen Regierungswechseln) weiter wächst. Als drittes Forschungsfeld könnte daher ebenso geprüft werden, wie das Policy-Feld sukzessive mit neuen, kreativen Organisationsformen experimentiert. Pfadabhängigkeiten sind also dabei durchaus entscheidend, aber nicht die einzige zu beachtende Dimension.

8 Literatur

- Adorno, Theodor W. (1950): *The authoritarian personality*. New York: Harper.
- Adorno, Theodor W. (1973): *Erziehung nach Auschwitz*. In: Kadelbach, Gerd v. (Hrsg.). *Erziehung zur Mündigkeit: Vorträge und Gespräche mit Hellmut Becker 1959 bis 1969*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Adorno, Theodor W. (1978): *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie*. Darmstadt: Luchterhand.
- Almond, Gabriel (Hrsg.) (1992): *Comparative politics today: A world view*. New York: Harper Collins.
- Almond, Gabriel/Powell, G. Bingham/Mundt, Robert (1993): *Comparative Politics: Theoretical Framework*. Pearson Education Limited: Harlow, United Kingdom.
- Allport, Gordon Willard (1954): *The nature of prejudice*. Cambridge, Mass.: Addison-Wesley.
- Babka von Gostomski/Küpper, Beate/Heitmeyer, Wilhelm (2006): *Fremdenfeindlichkeit in den Bundesländern. Die schwierige Lage in Ostdeutschland – Analysen zur Nationalismus/Patriotismus, Identität und Integration*. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.). *Deutsche Zustände 6*, S. 102–128, Frankfurt am Main.: Suhrkamp.
- Backes, Uwe (2003): *Rechtsextreme Ideologien in Geschichte und Gegenwart*. (=Schriften des Hannah-Arendt-Instituts für Totalitarismusforschung) Köln [u.a.]: Böhlau.
- Backes, Uwe/Mletzko, Matthias/Stoye, Jan (2010): *NPD-Wahlmobilisierung und politisch motivierte Gewalt*. (= Polizei + Forschung) Köln: Luchterhand.
- Baron, Philip/Drücker, Ansgar/Seng, Sebastian (Hrsg.) (2019): *Das Extremismusmodell. Über seine Wirkungen und Alternativen in der politischen (Jugend-)Bildung und der Jugendarbeit*. (=Reader für Multiplikator_innen in der Jugend- und Bildungsarbeit) Düsseldorf: Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusbearbeitung e.V..
- Baumgartner, Frank R. und Bryan D. Jones (1993): *Agendas and Instabilities in American Politics*. Chicago: University of Pittsburgh Press.
- Baumgärtner, Maik (2014): *Rechtsrock: Millionen mit Hass*. Online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/185061/rechtsrock-millionen-mit-hass>, zuletzt eingesehen am 18.06.2018.
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main.: Suhrkamp.
- Begrich, Pascal/Weber, Thomas/Roth, Roland (2010): *Die NPD in den Kreistagen Sachsen-Anhalts. Forschungsbericht zur kommunalpolitischen Arbeit der extremen Rechten sowie zu Formen und Strategien der demokratischen Auseinandersetzung*. Magdeburg: Landeszentrale für politische Bildung.
- Behrens, Kilian/Henßler, Vera/Jentsch, Ulli/Metzger, Frank/Sanders, Eike/Schwarz, Patrick (2018): *Rechte Printmedien und die AfD – Teil 1*. Online verfügbar unter <https://www.apabiz.de/2018/rechte-printmedien-und-die-afd-teil-1/>, zuletzt eingesehen am 18.06.2018.
- Benbrahin, Karin (2011): *Diversity eine Herausforderung für pädagogische Institutionen*. In: Trends, Analysen, Perspektiven. S. 1–4.
- Benz, Arthur (1994): *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen, Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur (2001): *Mehrebenenkoordination in der europäischen Raumentwicklungspolitik*. In: *Europäisches Raumentwicklungskonzept*, S. 171–184, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Benz, Arthur/Dose, Nicolai (2010a) (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regulationssystemen*. (2. aktualisierte und veränderte Auflage) Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Benz, Arthur/Dose, Nicolai (2010b): *Governance-Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?* In: Benz, Arthur und Nicolai Dose (Hrsg.). *Governance – Regieren in komplexen Regulationssystemen*. (2. aktualisierte und veränderte Auflage) Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft, S. 13–36.

- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Benz, Wolfgang (1995): Zum Umgang mit nationalsozialistischer Vergangenheit in der Bundesrepublik, in: Danyel, Jürgen (Hrsg.). Die geteilte Vergangenheit. Zum Umgang mit Nationalsozialismus und Widerstand in beiden deutschen Staaten. (=Zeithistorische Studien Potsdam) Berlin: Akademie, S. 47–60.
- Benz, Wolfgang (2005): Demokratisierung durch Entnazifizierung und Erziehung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.). Deutschland 1945-1949. (= Informationen zur politischen Bildung, Heft 259), S. 29–39.
- Benz, Wolfgang (2016): Aufstand der Ratlosen? Vormarsch der Rechten? Krise der Demokratie? In: Drsg. (Hrsg.). Fremdenfeinde und Wutbürger. Verliert die demokratische Gesellschaft ihre Mitte? Berlin: Metropol, S. 11–28.
- Benzig, Anne/Eckel, Annika/Klose, Bianca/Lehnert, Esther/Reimer, Katrin/von Swieykowski, Björn/Yilmaz-Gunay, Koary (2006): Integrierte Handlungsstrategie zur Rechtsextremismusprävention und -intervention bei Jugendlichen. Berlin: Verein für Demokratische Kultur in Berlin e.V..
- Beubir, Nicole/Lewandowsky, Marcel/Jasmin Siri (2015): The AfD and its sympathizers: finally a right-wing populist movement in Germany? In: German Politics 24 (2) 2015, S. 154–178.
- Beutel, Wolfgang/Fauser, Peter (Hrsg.) (2007): Demokratiepädagogik. Lernen für die Zivilgesellschaft. (= Reihe Politik und Bildung; 43) Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse. (Lehrbuch), Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.) (2002): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske+Budrich.
- Bohn, Irina (1997): Das Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt. Ein vorläufiges Fazit über Praxis und Erfolge eines Sonderprogramms. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). Evaluation der sozialpädagogischen Praxis, Bonn: BMFSJ, S. 61–71.
- Bohn, Irina (2000): Erfahrungen aus dem Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt. In: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.). Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit – Aufgaben und Grenzen der Kinder- und Jugendhilfe. Dokumentation zum hearing des Deutschen Jugendinstituts und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 13. Januar 2000 in Berlin. Leipzig: Deutsches Jugendinstitut, S. 87–96.
- Borries, Julia (2013): Neue Akteure auf dem Brüsseler Parkett: Die europäischen politischen Stiftungen. In: MES-Perspektiven 2/2013, online einsehbar unter: https://www.kuwi.europa-uni.de/de/studium/master/es/MES-Publikationen/MES-Perspektiven/MES-Persp_2_2013.pdf, zuletzt eingesehen am 11.09.2018.
- Borstel, Dierk (2012): Rechtsextremismus und Demokratieentwicklung in Ostdeutschland. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. In: Heitmeyer, Wilhelm. Deutsche Zustände. Folge 10, Berlin: Suhrkamp, S. 246-260.
- Borstel, Dierk/Luzar, Claudia (2016): Geländegewinne – Update einer Zwischenbilanz rechtsextremer Erfolge und Misserfolge. In: Braun, Stephan/Geisler, Alexander/Gerster, Martin (Hrsg.). Strategien der extremen Rechten. Hintergründe – Analysen – Antworten. (2. Auflage), Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft, S. 11–35.
- Botsch, Gideon (2012): Die extreme Rechte in der Bundesrepublik Deutschland: 1949 bis heute. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Brandstädter, Marc (2016): Parteigründungen als Reaktionen auf staatliche Verbote. In: Backes, Uwe/Gallus, Alexander/Jesse, Eckhard (Hrsg.). Jahrbuch Extremismus & Demokratie, Baden-Baden: Nomos, S. 188–206.
- Bruns, Julian/Glösel, Kathrin/Strobl, Natascha (2017): Die Identitären – mehr als nur ein Internet-Phänomen, online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/241438/die-identitaeren-mehr-als-nur-ein-internet-phaenomen>, zuletzt eingesehen am 18.06. 2018.

- Buchstein, Hubertus/Heinrich, Gudrun (2010): Rechtsextremismus in Ostdeutschland: Demokratie und Rechtsextremismus im ländlichen Raum. (=Wochenschau Wissenschaft) Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Bude, Heinz (2016): Das Gefühl der Welt. Über die Macht von Stimmungen. München: Hanser Verlag.
- Buderus, Andreas (1998): Fünf Jahre Glatzenpflege auf Staatskosten. Jugendarbeit zwischen Politik und Pädagogik; sozialpädagogische Jugendprojekte gegen Rassismus und Gewalt seit Hoyerswerda; Konzepte, Erfahrungen, Perspektiven. Bonn: Pahl-Rugenstein.
- Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.) (2013): Rechtsextremisten und ihr Auftreten im Internet, Köln: Bundesamt für Verfassungsschutz.
- Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) (2008): Verfassungsschutzbericht 2007, Berlin: Bundesministerium des Inneren.
- Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) (2017): Verfassungsschutzbericht 2016, Berlin: Bundesministerium des Inneren.
- Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) (2016): Verfassungsschutzbericht 2015, Berlin: Bundesministerium des Inneren.
- Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) (2015): Verfassungsschutzbericht 2014, Berlin: Bundesministerium des Inneren.
- Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) (2014): Verfassungsschutzbericht 2013, Berlin: Bundesministerium des Inneren.
- Bundesregierung (Hrsg.): 1960. Die antisemitischen und nazistischen Vorfälle. Weißbuch der Bundesregierung über die antisemitischen und nazistischen Vorfälle in der Zeit vom 25. Dezember 1959 bis zum 28. Januar 1960 und Erklärungen der Bundesregierung. Bonn.
- Bundesverfassungsgericht (1952): Urteil vom 23.10.1952 – 1 BvB 1/51. Online verfügbar unter: <https://openjur.de/u/360815.html>, zuletzt eingesehen am 05.08.2018.
- Bundesverfassungsgericht (1956): 17.08. 1956 - 1 BvB 2/51. Online verfügbar unter: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv005085.html>, zuletzt eingesehen am 05.08.2018.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2011): Gründung und Aufbau 1952-196. In: Spezial. Geschichte der Bundeszentrale für politische Bildung, online verfügbar unter <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/geschichte-der-bpb/36421/gruendung-und-aufbau-1952-1961>, zuletzt eingesehen am 26.11.2016.
- Busch, Christoph (2013): Die NSU-Morde – ein neuer Typ rechtsextremistischer Gewalt. In: Totalitarismus und Demokratie (10), S. 211–236.
- Braun, Birgit (2004): Umerziehung in der amerikanischen Besatzungszone. Die Schul- und Bildungspolitik in Württemberg-Baden von 1945 bis 1949. Münster: LIT-Verlag.
- Brodkorb, Mathias/Barlen, Julian (Hrsg.) (2008): Provokation als Prinzip. Die NPD im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin: Adebor.
- Caplan, Gerald (1964): Principles of Preventive Psychiatry. New York [u.a.]: Basic Books.
- Chaussy, Ulrich (2014): Oktoberfest. Das Attentat: Wie die Verdrängung des Rechtsterrorismus begann. Berlin: Ch. Links Verlag.
- Christ, Oliver/Ulrich Wagner (2008): Interkulturelle Kontakte und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.). Deutsche Zustände. Folge 6, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 154–168.
- Christians, Georg (1990): „Die Reihen fest geschlossen“. Die FAP – zur Anatomie und Umfeld einer militant-neofaschistischen Partei in den 80er Jahren. Marburg: Verlag Arbeit und Gesellschaft.
- Cobb, Roger W./Elder, Charles, D. (1972): Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building, Allyn and Bacon:Boston.
- Creswell, John W. (1998). Qualitative inquiry and research design. Choosing among five traditions. Thousand Oaks: Sage.
- Damrau, Jamilya (2017): Die Identitäre Bewegung in Deutschland. Kulturrassismus hinter popkultureller Fassade. Bachelorarbeit der Hochschule Merseburg, online verfügbar unter <http://edoc2.bibliothek.uni-halle.de/lssaoamb/urn/urn:nbn:de:gbv:542-3308>, zuletzt eingesehen am 18.06.2018.

- Decker, Frank (2016a): Die „Alternative für Deutschland“ aus der vergleichenden Sicht der Parteienforschung. In: Alexander Häusler (Hrsg.): Die Alternative für Deutschland: Programmatik, Entwicklung und politische Verortung. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft, S. 7–25.
- Decker, Frank (2016b): Alternative für Deutschland und Pegida: Die Ankunft des neuen Rechtspopulismus in der Bundesrepublik. In: Drslb./Henningsen, Bernd/Kjetiel, Jakobsen (Hrsg.). Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Europa. Die Herausforderung der Zivilgesellschaft durch alte Ideologien und neue Medien (= International Studies on Populism. Band 2). Baden-Baden: Nomos, S. 75–90.
- Decker, Oliver/Brähler, Elmar (2008): Bewegung in der Mitte: rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2008 mit einem Vergleich von 2002 bis 2008 und der Bundesländer, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.
- Decker, Oliver/Brähler, Elmar (2005): Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (42), S. 8–17.
- Decker, Oliver/Kiess, Johannes/Brähler, Elmar (2012): Die Mitte im Umbruch: Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2012. Bonn: Dietz.
- Deutscher Bundestag (2001): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Jünger und der Fraktion der PDS. Zwischenstand des Aktionsprogramms „Jugend für Demokratie und Toleranz“. Berlin, Drucksache 14/6945.
- Deutscher Bundestag (2002): Bericht über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt (= Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drs. 14/9519). Berlin.
- Deutscher Bundestag (2015): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Irene Mihalic, Monika Lazar, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Bundestagsdrucksache 18/5758 vom 12. August 2015, Berlin.
- Dose, Nicolai (2013): Von Government zu Governance. Regieren unter veränderten Bedingungen. In: Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo (Hrsg.). Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft, S.53-60.
- Dovermann, Ulrich (2004): „Der Aufstand der Anständigen“. Vom Bund geförderte Projekte zu Toleranz und Zivilcourage. In: Meyer, Gerd/Frech, Siegfried/Dovermann, Ulrich/Gugel, Günther (Hrsg.): Zivilcourage lernen. Analysen – Modelle – Arbeitshilfen, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 180–185.
- Dovermann, Ulrich/Güvercin, Eren (2010): Auf Fragen von Extremisten reagieren können“. Eren Güvercin im Gespräch mit Ulrich Dovermann. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (44), S. 17–20.
- Downs, Anthony (1972): Up and down with Ecology – The ‚Issue Attention Cycle‘. In: Public Interest (28), S. 38–50.
- Dye, Thomas R. (1972): Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Easton, David (1965): A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Edinger, Michael/Schatschneider, Eugen (2016): Terrorism Made in Germany. The Case of the NSU. In: Kiess, Johannes/Decker, Oliver/Brähler, Elmar (Hrsg.): German Perspectives on Right-Wing Extremism: Challenges for Comparative Analysis. London/New York: Routledge, S. 122–144.
- Elverich, Gabi/Scherr, Albert (2007): Antirassistische Bildung. In: Lange, Dirk/Reinhardt, Volker (Hrsg.): Basiswissen Politische Bildung. Handbuch für den sozialwissenschaftlichen Unterricht. Band 3. Inhaltsfelder der Politischen Bildung. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren, S. 182–189.
- Falk, Bernhard (2000): Anmerkungen zum polizeilichen Lagebild Rechtsextremismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.). Rechtsextremismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit. Bestandsaufnahme Perspektiven Problemlösungen – Vorträge anlässlich der Herbsttagung des Bundeskriminalamts vom 21. bis 23. November 2000 (Polizei + Forschung), München:

- Luchterhand, S. 51–74.
- Farin, Klaus/Seidel-Pielen, Eberhard (2002). *Skinheads*. 5. Auflage, München: C.H.Beck Verlag.
- Faust, Jörg/Lauth, Hans-Joachim (2006): Politikfeldanalyse, in: Manfred Mols/Hans-Joachim Lauth/Christian Wagner (Hrsg.). *Politikwissenschaft: Eine Einführung*. 5. aktualisierte Auflage, Paderborn u.a.: Schöningh UTB, S. 289–314.
- Feustel, Susanne (2011): Tendentiell tendentiös. Die staatliche Erfassung politisch motivierter Kriminalität und die Produktion der „Gefahr von links“, in: *Forum für kritische Rechtsextremismusforschung* (Hrsg.). *Ordnung. Macht. Extremismus*, Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft, S. 143–162.
- Forschungsgruppe Wahlen (2004): *Landtagswahlen in Sachsen und Brandenburg: NPD und DVU*. Mannheim.
- Frindte, Wolfgang/Preiser, Siegfried (2007): Präventionsansätze gegen Rechtsextremismus. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (11/2007), S. 32–38.
- Froschauer, Ulrike/Lueger, Manfred (2003): *Das qualitative Interview: Zur Praxis interpretativer Analyse sozialer Systeme*. (=UTB: Soziologie) Wien: facultas.wuv.
- Funke, Hajo (2016): *Von Wutbürgern und Brandstiftern: AfD und Pegida – Gewaltnetze*. Berlin: Verlag für Berlin und Brandenburg.
- George, Alexander Lawrence/Bennett, Andrew (2005): *Case studies and theory development in the social sciences*. (=BCSIA studies in international security) Cambridge, Mass. [u.a.]: MIT Press.
- Gerund, Katharina (2015): „America’s Germany“? Die amerikanische Reeducation-Politik der Nachkriegszeit. Vortrag auf der 5. Internationalen Konferenz zur Holocaustforschung „Danach – Der Holocaust als Erfahrungsgeschichte 1945-1949 (25.-27.Januar 2015) Berlin.
- Gerund, Katharina/Heike Paul (Hrsg.) (2015): *Die amerikanische Reeducation-Politik nach 1945. Interdisziplinäre Perspektiven auf „America’s Germany“*. Bielefeld: Transcript.
- Glaser, Michaela/Greuel, Frank (2012): *Pädagogische Arbeit mit rechtsextrem orientierten Jugendlichen*. Berlin: Kontaktstelle BIKnetz.
- Glaser, Michaela/Rieker, Peter (2006): *Interkulturelles Lernen als Prävention von Fremdenfeindlichkeit. Ansätze und Erfahrungen in Jugendbildung und Jugendarbeit*. Halle: DJI, Arbeitsstelle Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit.
- Glaser, Stefan/Pfeiffer, Thomas/Yavuz, Christiane (2017): #hassimnetz: Frei – sozial – multimedial. Entwicklungslinien rechtsextremer Online-Präsenzen. In: Glaser, Stefan/Pfeiffer, Thomas (Hrsg.). *Erlebniswelt Rechtsextremismus. Modern – subversiv – hasserfüllt. Hintergründe und Methoden für die Praxis der Prävention*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 104–117.
- Gordon, Robert S. (1983): An operational classification of disease prevention. In: *Public Health Reports* (98), Nr. 2, S. 107–109.
- Gräfe, Sebastian (2018): *Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland. Zwischen erlebnisorientierten Jugendlichen, „Feierabendterroristen“ und klandestinen Untergrundzellen*. Baden-Baden: Nomos.
- Gramelt, Katja (2010): *Der Anti-Bias-Ansatz. Zu Konzept und Praxis einer Pädagogik für den Umgang mit (kultureller) Vielfalt*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Grande, Edgar (2012): Governance-Forschung in der Governance-Falle? Eine kritische Bestandsaufnahme. In: *Politische Vierteljahresschrift* (53), Nr. 4, S. 565–592.
- Greiffenhagen, Martin (Hrsg.) (1981): *5 Millionen Deutsche: "Wir sollten wieder einen Führer haben ...". Die SINUS-Studie über rechtsextremistische Einstellungen bei Deutschen*. Reinbek: Rowohlt.
- Greshoff, Rainer/Kneer, Georg/Schneider, Wolfgang (2008): *Verstehen und Erklären: Sozial- und kulturwissenschaftliche Perspektiven*. München: Fink.
- Greuel, Frank/Münch, Anna (2011): *Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland. Ein Überblick zu aktuellen Erscheinungsformen und Ansätzen der pädagogischen Prävention*. In: Münch, Anna Verena/Glaser, Michaela (Hrsg.). *Rechtsextremismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa*:

- Erscheinungsformen, gesellschaftliche Reaktionen und pädagogische Antworten. Halle: Deutsches Jugendinstitut, S. 52–81.
- Grumke, Thomas/Wagner, Bernd (2002) (Hrsg.): Handbuch Rechtsradikalismus: Personen — Organisationen — Netzwerke vom Neonazismus bis in die Mitte der Gesellschaft. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Habermas, Jürgen (1968): Verwissenschaftliche Politik und öffentliche Meinung. In: Jürgen Habermas (Hrsg.). Technik und Wissenschaft als Ideologie. Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 120–145.
- Hafen, Martin (2007): Grundlagen der systematischen Prävention. Ein Theoriebuch für Lehre und Praxis. Heidelberg: Carl-Auer-Verlag.
- Hafeneger, Benno (1990): Pädagogik gegen rechts. In: Gerhards, Paul (Hrsg.). Hitlers Schatten verblasst. Die Normalisierung des Rechtsextremismus. Bonn: Dietz, S. 195–219.
- Hahn, Brigitte (1997): Umerziehung durch Dokumentarfilm? Ein Instrument amerikanischer Kulturpolitik im Nachkriegsdeutschland (1945-1953). München: LIT.
- Hartmann, Ulrich/Steffen, Hans-Peter/Steffen, Sigrid (1985): Rechtsextremismus bei Jugendlichen. Anregungen, der wachsenden Gefahr entgegenzuwirken. München: Kösel Verlag.
- Häusler, Alexander (2012): Die PRO-Bewegungen und der antimuslimische Kulturrassismus. (=Expertisen für Demokratie) Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.
- Häusler, Alexander/Virchow, Fabian (Hrsg.) (2016): Neue soziale Bewegung von rechts? Zukunftsängste, Abstieg der Mitte, Ressentiments. Eine Flugschrift. Hamburg: VSA.
- Heinrich, Gudrun (2012): Regionalisierung der Präventionsarbeit im Flächenland Mecklenburg-Vorpommern. In: Ländlicher Raum 02/2012, S. 36–39.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2011): Nazis in Parlamenten. Eine Bestandsaufnahme und kritische Analyse aus Thüringen. Erfurt: Heinrich-Böll-Stiftung Thüringen.
- Henßler, Vera/Overdieck, Ulrich (2014): Vor Ort entscheidet. Kommunale Strategien gegen Rechtsextremismus. Berlin: Friedrich-Ebert Stiftung, Forum Berlin.
- Heitmeyer, Wilhelm (2005): Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. Die theoretische Konzeption und empirische Ergebnisse aus den Jahren 2002, 2003 und 2004. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), Deutsche Zustände. Folge 3. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 13–36.
- Heitmeyer, Wilhelm (1987): Rechtsextremistische Orientierungen bei Jugendlichen. Empirische Ergebnisse und Erklärungsmuster einer Untersuchung zur politischen Sozialisation. Weinheim: Juventa-Verlag.
- Hentges, Gudrun (2013): Staat und politische Bildung: Von der „Zentrale für Heimatdienst“ zur „Bundeszentrale für politische Bildung“. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Héritier, Adrienne (1993): Einleitung Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Drslbg. (Hrsg.). Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift 34, Sonderheft 24, Opladen, S. 9–36.
- Hibbs, Douglas A. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy. In: American Political Science Review (71). S. 1467–1487.
- Hormel, Ulrike/Scherr, Albert (2004): Bildung für die Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Howlett, Michael/Ramesh, M (2003): Studying Public Policy: cycles and Policy Subsystems. (2. Auflage) Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael/Ramesh, M (1995): Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto u.a.: Oxford University Press.
- Imhof, Werner (2008): Oral History. Chancen, Grenzen, Praxis. Online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/lernen/projekte/geschichte-begreifen/42324/oral-history?p=all>, zuletzt aufgerufen am 30.11.2016.
- Jahn, Detlef (2006): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Jänicke, Martin/Kunig, Philip/Stotzel, Michael (2003): Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn.

- Jann, Werner (1981): Kategorien der Policy-Forschung. In: Speyerer Arbeitsheft Nr. 37.
- Jann, Werner und Wegrich, Kai (2014): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.). Lehrbuch der Politikfeldanalyse (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), 3. Aktualisierte und überarbeitete Auflage, München, Wien: Oldenbourg, S. 97–131.
- Jann, Werner und Wegrich, Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.). Lehrbuch der Politikfeldanalyse (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), München, Wien: Oldenbourg, S. 74–113.
- Jennerjahn, Miro (2015): Sachsen als Entstehungsort der völkisch-rassistischen Bewegung PEGIDA. In: Braun, Stephan/Geisler, Alexander/Gerster, Martin (Hrsg.). Strategien der extremen Rechten. Hintergründe – Analysen – Antworten. 2. Auflage. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft, S. 533–558.
- Jesse, Eckhard (2006): Biographisches Portrait: Udo Voigt. In: Jahrbuch Extremismus & Demokratie (18), S. 207–219.
- Johansson, Susanne (2012): Rechtsextremismusprävention und Demokratieförderung in den Feldern der Pädagogik, der Beratung und Vernetzung: eine kurze Begriffseinordnung und –abgrenzung. Berlin: Kontaktstelle BIKnetz.
- Kailitz, Steffen (2009): Die Deutsche Volksunion und die Republikaner: Vergleichende Betrachtungen zur Entwicklung und zum ideologischen Profil. In: Braun, Stephan/Geisler, Alexander/Gerster, Martin (Hrsg.). Strategien der extremen Rechten Hintergründe – Analysen – Antworten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, S. 109–129.
- Karrstedt, Susanne (2009): Was können wir wissen, was sollen wir tun? Evaluation von Präventionsmaßnahmen im Bereich der Jugendkriminalität. In: Wohlgemuth, Katja (Hrsg.). Prävention in der Kinder- und Jugendhilfe. Annäherung an eine Zauberformel. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, S.163–185.
- Kimmel, Elke (2005): Re-Education und Re-Orientation. In: Dossier Marschallplan – Selling Democracy. Online-Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung, einsehbar unter <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/marshallplan/40015/re-education>, zuletzt aufgerufen 26.11.2016.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney (1994): Designing social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press.
- Kingdon, John W. (1984): Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston: Little Brown.
- Kleger, Heinz (2006): Toleranz und 'Tolerantes Brandenburg'. (= Region, Nation, Europa 34) Münster: LIT Verlag.
- Kleinert, Corinna (2008): Ein Problem der Vergangenheit? Die Entwicklung fremdenfeindlicher Einstellungen, in: Gille, Martina (Hrsg.), Jugend in Ost und West seit der Wiedervereinigung. Ergebnisse aus dem replikativen Längsschnitt des DJI-Jugendsurvey (Schriften des Deutschen Jugendinstituts. Jugendsurvey, 04), S.211–236, Wiesbaden VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Kleinert, Corinna (2004): Fremden Feindlichkeit. Einstellungen junger Deutscher zu Migranten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Klingelhöfer, Susanne/Schmidt, Mareike/Schuster, Silke/Brüggemann, Ulrich (2007): Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Programms "Entimon – gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus", Jahre 2002-2006. Halle: Deutsches Jugendinstitut.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale (2015): Einführung in die Policy-Forschung. (=UTB, 4136) Opladen & Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Köhler, Daniel (2017): Right-Wing Terrorism in the 21th Century: The "National Socialist Underground" and the history of Terror from the Far-Right in Germany. London, New York: Routledge.
- Kohlstruck, Michael (2016): "Prävention rechter Gewalt". Thesen zur konzeptionellen Diskussion. 25 Jahre Gewaltprävention im vereinten Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Online verfügbar unter: <http://www.gewalt-praevention.info/html/download.cms?id=130&datei=Kohlstruck+I.pdf>, zuletzt eingesehen am 28.11.2016.

- Kooiman, Jan (2003): *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kommunalpolitisches forum Land Mecklenburg-Vorpommern (2011): *Aktiv gegen Neonazis. Eine Handreichung im Umgang mit Rechtsextremisten*. Schwerin.
- Korgel, Lorenz (2009): *Zivilgesellschaftliche Gegenwehr stärken: Gemeinwesensentwicklung und (Re-) Demokratisierung des öffentlichen Raums*. In: Molthagen, Dieter/Korgel, Lorenz (Hrsg.). *Handbuch für die kommunale Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung Forum Berlin, S. 251–269.
- Korte, Karl-Rudolf (2015): *Alternative für Deutschland (AfD). Parteiprofil*, online verfügbar unter <http://www.bpb.de/politik/wahlen/wer-steht-zur-wahl/europawahl-2014/180972/afd>, zuletzt eingesehen am 07.01.2016.
- Krafeld, Franz Josef (2016): *Jenseits von Erziehung: Begleiten und Unterstützen statt erziehen und belehren*. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Krafeld, Franz Josef (2012): *Bedarf es einer speziellen Pädagogik gegen Rechts? Nein, aber!* In: Bundschuh, Stephan/Drücker, Ansgar/Scholle, Thilo (Hrsg.). *Wegweiser Jugendarbeit gegen Rechtsextremismus*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 49–60.
- Krafeld, Franz-Josef (2008): *Grundlagen und Handlungsansätze Akzeptierender Jugendarbeit*, in: Drsg.(2016). *Jenseits von Erziehung. Begleiten und unterstützen statt erziehen und belehren*. Weinheim: Beltz Juventa, S. 94–102.
- Krafeld, Franz-Josef (1996): *Die Praxis Akzeptierender Jugendarbeit: Konzepte – Erfahrungen – Anaylsen aus der Arbeit mit rechten Jugendcliquen*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Kraske, Michael/Werner, Christian (2007): *...und morgen das ganze Land. Neue Nazis, "befreite Zonen" und die tägliche Angst – ein Insiderbericht*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kreis, Joachim (2007): *Zur Messung von rechtsextremer Einstellung: Probleme und Kontroversen zweier Studien*. (=Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum), online verfügbar unter: <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/empsoz/schriften/Arbeitshefte/ahosz12.pdf>, zuletzt eingesehen am 26.11.2016.
- Kreis, Reinhild (2015): *Nach der "amerikanischen Kulturoffensive". Die amerikanische Reeducation-Politik in der Langzeitperspektive*. In: Gerund, Katharina/Heike Paul (Hrsg.). *Die Amerikanische Reeducation-Politik nach 1945. Interdisziplinäre Perspektiven auf "America's Germany"*. Bielefeld: Transcript, S. 141–160.
- Laabs, Dirk (2016): *Blackbox NSU: Rechter Terror und der Kampf um die Grenzen des Staatsschutzes*. In: *Dachauer Symposium zur Zeitgeschichte*. Göttingen:Wallstein Verlag, S. 77–92.
- Lamnek, Siegfried (2010): *Qualitative Sozialforschung*. 5. überarbeitete Auflage, Weinheim: Beltz.
- Langebach, Martin/Raabe, Jan (2009): *Zwischen Freizeit, Politik und Partei: RechtsRock*. In: Braun, Stephan/Geisler, Alexander/Gerster, Martin (Hrsg.). *Strategien der extremen Rechten Hintergründe – Analysen – Antworten*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft, S. 163–188.
- Lasswell, Harold Dwight (1956): *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Maryland: University of Maryland Press.
- Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (2009): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Lewis, Rand C. (1996): *The Neo-Nazis and German Unification*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Liebscher, Doris/Fritzsche, Heike/Pates, Rebecca (2010): *Antidiskriminierungspädagogik. Konzepte und Methoden für die Bildungsarbeit mit Jugendlichen*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Lijphart, Arend (1971): *Comparative Politics and the Comparative Method*. In: *The American Political Science Review*, 63 (3), S. 682–693.
- Logvinov, Michael (2017): *Muslim- und Islamfeindlichkeit in Deutschland*. Wiesabden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Lynen von Berg, Heinz/Palloks, Kerstin/Steil, Armin (2007): *Interventionsfeld Gemeinwesen:*

- Evaluation zivilgesellschaftlicher Strategien gegen Rechtsextremismus. (=Konflikt- und Gewaltforschung) Weinheim u.a.: Juventa-Verlag.
- Lynen von Berg, Heinz/Roth, Ronald (Hrsg.) (2003): Maßnahmen und Programme gegen Rechtsextremismus. Aufgaben, Konzepte und Erfahrungen. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Marneros, Andreas (2002): Hitlers Urenkel. Rechtsradikale Gewalttäter: Erfahrungen eines wahldeutschen Gerichtsgutachters. Bern: Scherz.
- Massing, Otwin (1969): Vergleichende Regierungslehre (comparative government). Zur Konvergenz von Soziologie und Politikwissenschaft. In: Kress, Gisela/Senghaas, Dieter(Hrsg.). Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt am Main; Europäische Verlagsanstalt, S. 286–323.
- May, Judith/Wildavsky, Aaron (1978): The Policy Cycle. Beverly Hills: Sage Publications.
- Mayntz, Renate (2009a): Kausale Rekonstruktion: Theoretische Aussagen im akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate (Hrsg.). Sozialwissenschaftliches Erklären: Probleme der Theoriebildung und Methodologie. Frankfurt/Main: Campus-Verlag, S. 83–95.
- Mayntz, Renate (2009b): Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. (=Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung) Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hrsg.). Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65–75.
- Mayntz, Renate (2002a): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In: Mayntz, Renate (Hrsg.). Akteure – Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen (=Band Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung), Frankfurt/Main: Campus Verlag, S. 7–43.
- Mayntz, Renate (2002b): Kausale Rekonstruktion: Theoretische Aussagen im Akteurzentrierten Institutionalismus. Mannheimer Vorträge 17.
- Mayntz, Renate (1982): Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System. Zum Stand der Forschung. In: Hesse, J.J. (Hrsg.). Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, (=PVS-Sonderheft 13, 23. Jahrgang) Opladen, S. 74–89.
- Mayntz, Renate (1977): Die Implementation politischer Programme, Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet (Working Paper 04/1, Max Planck-Institut für Gesellschaftsforschung). Köln.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Drsg. (Hrsg.). Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt (Main): Campus Verlag, S. 39–72.
- Mayring, Philipp (2016): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 6., überarbeitete Auflage, Weinheim: Beltz.
- Mayring, Philipp (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 8.Auflage. Weinheim, Basel: Beltz UTB.
- Mayring, Philipp (2000): Qualitative Inhaltsanalyse, in: Forum Qualitative Sozialforschung (Band 1), Nr. 2, online verfügbar unter: <http://qualitative-research.net/fqs/fqs-d/2-00inhalt-d.html>, zuletzt eingesehen am 26.11.2016.
- Mills, John Stuart (1843): A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: being a connected view of the principles of evidence, and the methods of scientific investigation. [2012] Cambridge: Cambridge University Press.
- Mobile Beratung in Thüringen [Mobit] (2018a): Nach den rechten Häusern sehen. Immobilien der extrem rechten Szene in Thüringen. Erfurt.
- Mobit (2018b): Hass und Kommerz. RechtsRock in Thüringen. Erfurt.
- Molthagen, Dieter/Korgel, Lorenz (Hrsg.) (2009): Handbuch für die kommunale Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Möller, Kurt (2014): Programme gegen Rechtsextremismus – zwischen Projektitis und Nachhaltigkeit. In: Schubarth, Wilfried (Hrsg.). Nachhaltige Prävention von Gewalt und

- Rechtsextremismus. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 201–227.
- Möller, Kurt (2003): Aktuelle politische Programme und Aktivitäten der pädagogischen und sozialarbeiterischen Bekämpfung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit – eine kritische Zwischenbilanz. In: Lynen von Berg, Heinz/Roth, Roland (Hrsg.). Maßnahmen und Programme gegen Rechtsextremismus wissenschaftlich begleitet: Aufgaben, Konzepte und Erfahrungen. Opladen: Leske+Budrich, S. 27–50.
- Möller, Kurt (2002a): Politische Programme zur pädagogischen und sozialarbeiterischen Bekämpfung von Rechtsextremismus und Gewalt – Aktuelle Ansätze und ihre Probleme aus der Praxisperspektive. In: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung (Band 4), Nr. 1, S. 74–99.
- Möller, Kurt (2002b): Pädagogische und sozialarbeiterische Ansätze der Stärkung von Integrationspotenzialen zur Bearbeitung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt auf dem Hintergrund von Anerkennungszerfall und Desintegration. Erziehungs- und sozialarbeitswissenschaftliche. Expertise zum Forschungsverbund: "Stärkung von Integrationspotenzialen einer modernen Gesellschaft", Esslingen/Bielefeld.
- Möller, Kurt (2000): Zur Grundlegung geschlechtsreflektierender Ansätze sozialer und pädagogischer Arbeit zur Prävention von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit bei Jugendlichen. In: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.). Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit – Aufgaben und Grenzen der Kinder- und Jugendhilfe. Dokumentation zum Hearing des DJI und des BMFSFJ am 13. Januar 2000 in Berlin. Online abrufbar unter: https://www.vielfalt-mediathek.de/data/aufgaben_grenzen_kjh.pdf#page=59, zuletzt eingesehen am 17.11.2018, S. 59–76.
- Moschner, Meinhard (2000): Fremdenfeindlichkeit als Schwerpunkt im Eurobarometer 53, Trendfragen seit 1988, in: ZA-Information (47), S. 69–72.
- Münkler, Herfried/Münkler, Marina (2016): Die neuen Deutschen: Ein Land vor seiner Zukunft. Berlin: Rowohlt.
- Nazarkiewicz, Kirsten (2010): Interkulturelles Lernen als Gesprächsarbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Niemann, Laura (2008): Die NPD im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern. Ihre Parlamentsarbeit im ersten Jahr. (=DemokratiePolitik – Politikwissenschaftliche Arbeitspapiere aus dem Arbeitsbereich Politische Theorie und Ideengeschichte: 4) Greifswald.
- Noack, Peter/Gniewosz, Burkhard (2009): Politische Sozialisation. In: Beelmann, Andreas/Jonas, Kai (Hrsg.): Diskriminierung und Toleranz. Psychologische Grundlagen und Anwendungsperspektiven. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, S. 137–153.
- Normann, Lars (2011): Vorstandswechsel, Fusion und Ende der „Phantompartei“ DVU. In: Backes, Uwe/Gallus, Alexander/Jesse, Eckhard (Hrsg.), Jahrbuch Extremismus & Demokratie, Bd. 23, S. 165–184, Baden-Baden: Nomos.
- Nowak, Jan (2016): Kaderorganisation mit Parteienprivileg. In: Der Rechte Rand 27 (2016), Nr. 158, S. 10–12.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Oevermann, Ulrich (2000): Die Methode der Fallrekonstruktion in der Grundlagenforschung sowie der klinischen und pädagogischen Praxis. In: Kraimer, Klaus (Hrsg.): Die Fallrekonstruktion. Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 58–156.
- Offe, Claus (2008): Governance – "Empty signifier" oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm? In: Schubert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.). Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41/2008, S. 61–76.
- Ostrom, Elinor (1999): Die Verfassung der Allmende: jenseits von Staat und Markt. Tübingen: Mohr Siebeck
- Pappi, Franz Urban (1993): Policy Netze. Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder

- methodischer Ansatz? In: Héritier, Adrienne (Hrsg.). *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft, S. 84–94.
- Patzelt, Werner/Klose, Joachim (2016): *Pegida. Warnsignale aus Dresden*. Dresden: Thelem.
- Peucker, Christian/Gaßebner, Martina/Wahl, Klaus (2001): Analyse polizeilicher Ermittlungsakten zu fremdenfeindlichen, rechtsextremistischen und antisemitischen Tatverdächtigen. In: Wahl, Klaus (Hrsg.). *Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtsextremismus. Drei Studien zu Tatverdächtigen und Tätern*, Berlin: Bundesministerium des Inneren, S. 12–88.
- Pettigrew, Thomas F./Tropp, Linda (2006): How does intergroup contact reduce prejudice? Meta-analytic tests of three mediators. In: *European Journal of Social Psychology* (38), S. 922–934.
- Pettigrew, Thomas F./Tropp, Linda (2006): A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory. In: *Journal of Personality and Social Psychology* (90), S. 751–783.
- Pettigrew, Thomas F. (1998): Intergroup contact theory. In: *Annual Review of Psychology* (49), S. 65–85.
- Pfahl-Traughber, Armin (2018): Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. In: Jesse, Eckhard/Mannewitz, Tom (Hrsg.), *Extremismusforschung: Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, S. 303–338, Baden-Baden: Nomos.
- Pfahl-Traughber, Armin (2016a): Die »alte« und die »neue« NPD. In: Braun, Stephan/Geisler, Alexander/Gerster, Michael (Hrsg.). *Strategien der extremen Rechten. Hintergründe – Analysen – Antworten*. 2. Auflage, Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, S. 55–75.
- Pfahl-Traughber, Armin (2016b): Pegida – eine Protestbewegung zwischen Ängsten und Ressentiments (II), online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/-extremismus/rechtsextremismus/218681/pegida-eine-protestbewegung-zwischen-aengsten-und-ressentiments-ii>, zuletzt eingesehen am 27.11.2016.
- Pfahl-Traughber (2015): Pegida als neue Protestbewegung von "rechts". In: *Jahrbuch Extremismus & Demokratie* (27), S. 154–171.
- Pfahl-Traughber, Armin (2012): Die neue Dimension des Rechtsterrorismus. Die Mordserie des „Nationalsozialistischen Untergrundes“ aus dem Verborgenen. In: Drsg. (Hrsg.). *Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2011/2012 (II)*, S.58-101, online verfügbar unter: http://www.fhbund.de/nn_15672/DE/04_FH_Bund/40_Hochschulzentrale/-10_Referat_W/35_Publikationen/20_Schriften_Extremismus_Terrorismusforschung/schriften_extremismus_terrorismusforschung.html, zuletzt eingesehen am 26.11.2016.
- Pfahl-Traughber, Armin (2008): *Der "zweite Frühling" der NPD: Entwicklung, Ideologie, Organisation und Strategie einer rechtsextremistischen Partei*. Sankt Augustin u.a.: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Pfahl-Traughber, Armin (2007): Deutsche Volksunion (DVU). In: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.). *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, S. 250–252.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (2009): Differenzierung und Vielfalt der vergleichenden Methode in den Sozialwissenschaften. In: *Dslbg.: Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–26.
- Pierre, Jon/Peters, Guy (2000): *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Prittitz, Volker von (2007): *Vergleichende Politikanalyse*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Przyborski, Aglaja/Wohlrab-Sahr, Monika (2010): *Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch*. 3. korrigierte Auflage, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Quent, Matthias (2017): Akteure des Rechtsterrorismus. Radikalisierungsverläufe im NSU-Komplex. In: Böckler, Nils/Hoffmann, Jens (Hrsg.). *Radikalisierung und extremistische Gewalt. Perspektiven aus dem Fall- und Bedrohungsmanagement*, Frankfurt am Main, Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 169–190.
- Quent, Matthias (2013): *Empfehlungen des Kompetenzzentrum Rechtsextremismus der Friedrich-Schiller-Universität Jena zur Fortentwicklung des Thüringer Landesprogramms*

- für "Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit". Jena.
- Quent, Matthias (2012): Mehrebenenanalyse rechtsextremer Einstellungen. Ursachen und Verbreitung in unterschiedlichen sozioökonomischen Regionen Hessens und Thüringens. (=Thematische Schriftenreihe Politische Soziologie: 1) Meine Verlag: Magdeburg.
- Rathje, Jan (2014): "Reichsbürger – rechtsextreme Strömung oder einfach nur sonderbar?". In: Ministerium für Inneres und Sport, Ministerium für Justiz und Gleichstellung und Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt (Hrsg.). Reichsbürger. Sonderling oder Teil einer rechtsextremen Bewegung? Tagungsband zur Fachtagung am 8. Oktober 2014, S. 13–16.
- Regiestelle Vielfalt (gsub)/Zentralstelle kompetent. für Demokratie (Hrsg.) (2010): Abschlussbericht der Bundesprogramme "VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie" und "kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus" Förderphase 2007 – 2010, Berlin.
- Reinicke, Wolfgang H./Deng, Francis (2000): Critical Choices. The U.N., networks, and the future of global governance. Ottawa: IDRC Publishers.
- Rieker, Peter (2009): Rechtsextremismus: Prävention und Intervention. Ein Überblick über Ansätze, Befunde und Entwicklungsbedarf. Weinheim [u.a.]: Juventa-Verlag.
- Rieker, Peter (2007): Prävention gegen Rechtsextremismus bei Jugendlichen. Ein Überblick. In: Deutsche Jugend: Zeitschrift für die Jugendarbeit 55(7/8), S. 297–304.
- Rippl, Susanne (2005): Fremdenfeindlichkeit: Ein Problem der Jugend? In: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation (25), S. 362–380.
- Rommelspacher, Birgit/Polat, Ülger/Wilpert, Czarina (2003): Die Evaluation des CIVITAS-Programms. In: Lynen von Berg, Heinz/Roth, Roland (Hrsg.). Maßnahmen und Programme gegen Rechtsextremismus wissenschaftlich begleitet: Aufgaben, Konzepte und Erfahrungen, Opladen: Leske + Budrich, S. 51–75.
- Röpke, Andrea/Speit, Andreas (2013): Blut und Ehre. Geschichte und Gegenwart rechter Gewalt in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Rosa, Hartmut (2016). Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung. Berlin: Suhrkamp.
- Rosa, Hartmut/Endres, Wolfgang (2016). Resonanzpädagogik. Wenn es im Klassenzimmer knistert. Weinheim Basel: Beltz Verlag.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (1992). Governance without government: order and change in world politics. Cambridge [u.a.]: Cambridge University Press.
- Roth, Ronald (2005): Warum wir weiterhin Programme gegen Rechtsextremismus und Gewalt brauchen. In: Peters, Jürgen/Hoffmann, Hans/Schmonde, Udo (Hrsg.). Handeln gegen rechts. Xenos – Berichte aus der Praxis. Hamburg: VSA, S. 9–19.
- Roth, Ronald (2003): Bürgernetzwerke gegen Rechts: Evaluierung von Aktionsprogrammen und Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Ruß-Mohl, Stephan (1993): Konjunkturen und Zyklizität in der Politik: Themenkarrieren, Medienaufmerksamkeits-Zyklen und 'lange Wellen'. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.). Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift 34, Sonderheft 24, Opladen, S. 356–370.
- Saldern, Matthias von (1992): Qualitative Forschung – quantitative Forschung: Nekrolog auf einen Gegensatz. Empirische Pädagogik, 6, S. 377–399.
- Sander, Wolfgang (2005): Theorie der politischen Bildung: Geschichte–Didaktische Konzeptionen – Aktuelle Tendenzen und Probleme. In: Sander, Wolfgang (Hrsg.). Handbuch politische Bildung. 3. Auflage, Schwalbach/Ts.:Wochenschau Verlag, S. 13–47.
- Salzborn, Samuel (2015): Rechtsextremismus. Erscheinungsformen und Erklärungsansätze. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Satori, Giovanni (1970): The Typology of Party Systems. In: Allardt, Erik/Lipset, Seymour (Hrsg.), Mass politics. Studies in Political Sociology, S. 322–352, New York: Free Press.
- Schabdach, Michale (2011): Prävention statt Repression= In: Dollinger, Bernd/Schmidt-Semisch, Henning (Grsg), Gerechte Ausgrenzung= Wohlfahrtsproduktion und die neue Lust am Strafen. Springer VS: Wiesbaden, S. 297–317.

- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske+Budrich.
- Scharpf, Fritz W. (1973): Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.). Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 9–32.
- Schedler, Jan (2010): Autonome Nationalisten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 44/2010, S. 20–26.
- Schellenberg, Britta (2009): Strategien zur Bekämpfung des Rechtsextremismus in Europa. (=CAP Analysen) München: LMU München.
- Schmidt, Manfred G. (1982): Sozialpolitik im demokratischen und im autokratischen Staat. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Schmidt, Manfred G. (1997): Vergleichende Policy-Forschung. In: Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel Ferdinand (Hrsg.). Vergleichende Politikwissenschaft: Ein einführendes Studienbuch. Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften, S. 207–221.
- Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias (2007a): Die Sozioökonomische Schule. In: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias /Siegel, Nico/Zohnhöfer, Reiner (Hrsg.). Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS, Verlage für Sozialwissenschaft, S. 29-39.
- Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias (2007b): Die Lehre von der Parteiendifferenz. In: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias /Siegel, Nico/Zohnhöfer, Reiner (Hrsg.). Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS, Verlage für Sozialwissenschaft, S. 51–62.
- Schmidtchen, Gerhard (1997): Wie weit ist der Weg nach Deutschland? Sozialpsychologie der Jugend in der postsozialistischen Welt. 2., durchges. Auflage, Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidtke, Franziska (2015): Demokratieförderung und Rechtsextremismusprävention in den Bundesländern. Eine vergleichende Analyse der Landesstrategien, in: Frindte, Wolfgang/Geschke, Daniel/Haußecker Nicole/Franziska Schmidtke (Hrsg.). Rechts- extremismus und "Nationalsozialistischer Untergrund". Interdisziplinäre Debatten, Befunde und Bilanzen, (=Edition Rechtsextremismus) Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft, S. 403–424.
- Schneider, Volker (2009): Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.). Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, S. 191–219.
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse: Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. (= Grundwissen Politik ; 43 Lehrbuch) Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schubarth, Wolfgang (2002): Pädagogische Konzepte als Teil der Strategien gegen Rechtsextremismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 39/2002, S. 40–48.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (2014): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch Politikfeldanalyse. 3. Auflage, Berlin: De Gruyter Oldenbourg, S. 1–24.
- Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.) (2009): The handbook of European welfare systems. London [u.a.]: Routledge.
- Schulz, Sarah (2019): Die freiheitlich demokratische Grundordnung. Ergebnis und Folgen eines historisch-politischen Prozesses. Velbrück: Weilerswirt.
- Schulze, Christoph (2016): Das Säulenkonzept der NPD. In: Braun, Stephan/Geisler, Alexander/Gerster, Martin (Hrsg.): Strategien der extremen Rechten. Hintergründe – Analysen – Antworten. 2. Auflage, Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, S. 77–100.
- Schumann, Siegfried (1986): Politische Einstellungen und Persönlichkeit. Ein Bericht über empirische Forschungsergebnisse. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Schuppert, Gunnar (2008): Politische Kultur. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schuppert, Gunnar (2005): Governance Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos.

- Schrape, Jan-Felix (2012): Akteurzentrierter Institutionalismus. (=Kurzskript vom 7.5.2012), online verfügbar unter: <https://gedankenstrich.org/wp-content/uploads/2012/11/Kurzskript-Akteurzentrierter-Institutionalismus.pdf>, zuletzt eingesehen am 27.11.2016.
- Schreier, Margit (2014): Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Weg weiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. In: Forum Qualitative Sozialforschung, 15 (1).
- Sigl, Johanna (2018): Biografische Wandlungen ehemals organisierter Rechtsextremer: Eine biografieanalytische und geschlechterreflektierende Untersuchung. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Sitzer, Peter /Heitmeyer, Wilhelm (2007): Rechtsextremistische Gewalt von Jugendlichen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 57(37), S. 3–10.
- Sontheimer, Kurt (1971): Vergleichende Politikwissenschaft. In: Reinisch, Leonhard (Hrsg.). Politische Wissenschaft heute. München: Beck, S. 111–120.
- Speit, Andreas (2005): "Wir marschieren bis zum Sieg". In: Speit, Andreas/Röpke, Andrea (Hrsg.). Braune Kameradschaften. Die militanten Neonazis im Schatten der NPD, Berlin: Links, S. 13–39.
- Spier, Tim (2010): Modernisierungsverlierer? Die Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Staud, Toralf (2006): Moderne Nazis: die neuen Rechten und der Aufstieg der NPD. (=Lizenzausgabe, Vol. 566) Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Staud, Toralf (2016): Mehr als 50 Jahre rechtsextrem. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/222499/mehr-als-50-jahre-rechtsextrem>, zuletzt aufgerufen am 23.06.2018.
- Staud, Toralf/Radke, Johannes (2012): Neue Nazis. Jenseits der NPD: Populisten, Autonome Nationalisten und der Terror von rechts. 2. Auflage, Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Staud, Toralf/Radke, Johannes (2014): Das braune Netz. Online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/180893/das-braune-netz>, zuletzt aufgerufen am 18.06.2018.
- Stender, Wolfram/Rohde, Georg/Weber, Thomas (Hrsg.) (2003): Interkulturelle und antirassistische Bildungsarbeit. Projekterfahrungen und theoretische Beiträge. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel.
- Stöss, Richard (2015): Kritische Anmerkungen zur Verwendung des Extremismuskonzepts in den Sozialwissenschaften. BpB-Online-Dossier, online verfügbar unter <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/200099/kritische-anmerkungen-zur-verwendung-des-extremismuskonzepts-in-den-sozialwissenschaften>, zuletzt eingesehen am 17.4.2017.
- Stöss, Richard (2013): Der rechte Rand des Parteienspektrums. In: Niedermayer, Oskar (Hrsg.). Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft, S. 563–618.
- Stöss, Richard (2012): Überblick zum Phänomenbereich Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland im Untersuchungszeitraum (01.01.1992 bis 08.11.2011) und zu den Ansätzen, in den Bereichen Repression, Prävention und Sensibilisierung wirksam zu bekämpfen, Sachverständigengutachten für den 2. Untersuchungsausschuss der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestags Berlin, Deutscher Bundestag, 15.3.2012, <https://www.nsu-watch.info/files/2012/05/Untersuchungsausschuss-NSU-Gutachten-Stoess.pdf>
- Stöss, Richard (2010): Rechtsextremismus im Wandel. 3. Auflage, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.
- Stöss, Richard (2003): Möglichkeiten und Grenzen der Evaluierung von persuasiven Programmen. In: Lynen von Berg, Heinz/Roth, Ronald (Hrsg.). Maßnahmen und Programme gegen Rechtsextremismus wissenschaftlich begleitet. Aufgaben, Konzepte und Erfahrungen. Opladen: Leske + Budrich, S. 95–102.
- Stöss, Richard (1989): Die extreme Rechte in der Bundesrepublik. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Sundemeyer, Olaf/Luzar, Claudia/Borstel, Dierk (2011): Rechtsextreme Strukturen in Dortmund. Formationen und neuere Entwicklung - ein Update. Online verfügbar unter

- https://www.dortmund.de/media/downloads/pdf/vielfalttolernaz/Rechtsextremismus_26042012.pdf, zuletzt eingesehen am 25.11.2016.
- Sundermeyer, Olaf (2015): PEGIDA und die Radikalisierung von rechts – Beobachtungen einer menschenfeindlichen Bewegung. In: Zick, Andreas/Küpper, Beate (Hrsg.). Wut, Verachtung, Abwertung. Rechtspopulismus in Deutschland. Bonn: Dietz, S. 167–177.
- Sundemeyer, Olaf (2012): Rechter Terror in Deutschland: eine Geschichte der Gewalt. München: CH Beck.
- Swanson, Guy (1971): Frameworks for Comparative Research: Structural Anthropology and the Theory of Action. In: Vallier, Ivan (Hrsg.). Comparative Methods in Sociology: Essay on Trends and Applications. Berkeley: University of Chicago Press, S. 141–202.
- Sydow, Jan. (2014): Die Neue Rechte und die Mitte der Gesellschaft: Rechtsextremismus zwischen Esoterik, Ökologie und Sozialer Frage. Hamburg: Diplomica Verlag.
- Thielking, Kai Oliver (2005): Die Kirche als politischer Akteur Kirchlicher Einfluss auf die Schul- und Bildungspolitik in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Thomas, Alexander (Hrsg.) (1996): Psychologie interkulturellen Handelns. Göttingen [u.a.]: Hogrefe.
- Treib, Oliver (2015): Akteurzentrierter Institutionalismus. In: Wenzelburger, Georg/Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.). Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft, S. 277–304.
- Uhl, Alfred (2005): Präventionsansätze und -theorien. In: Wiener Zeitschrift für Suchtforschung (Band 28), Nr. 3/4, S. 39–45.
- Van Evera, Stephen (1997): Guide to Methods for Students of Political Science. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Van Hüllen, Rudolf (2011): Moderner Rechtsextremismus: Herausforderung für Prävention und politische Bildung. In: Roberston-von Trotha, Caroline/Fritz, Claudia (Hrsg.). Rechtsextremismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 67–75.
- Vedung, Evert (1997): Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick/New Jersey: Transactions Publishers.
- Vedung, Evert (1999): Evaluation im öffentlichen Sektor. Wien: Böhlau.
- Verein für demokratische Kultur in Berlin (Hrsg.) (2006): Integrierte Handlungsstrategien zur Rechtsextremismusprävention und -Intervention bei Jugendlichen. Hintergrundwissen und Empfehlungen für Jugendarbeit, Kommunalpolitik und Verwaltung. Verein für Demokratische Kultur in Berlin und Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus in Berlin, Berlin.
- Verein für Demokratische Kultur in Berlin (Hrsg.) (2008): Berliner Erfahrungen. Zwei Jahre demokratische Auseinandersetzungen mit Rechtsextremen in kommunalen Gremien, Berlin.
- Vierzig, Siegfried (1980): Kirche und Politik. Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Virchow, Fabian (2006): Dimensionen der "Demonstrationspolitik" der extremen Rechten in Deutschland. In: Klärner, Alexander/Kohlstruck, Michael (Hrsg.). Moderner Rechtsextremismus in Deutschland. (=Lizenzausgabe, Vol. 555) Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Wahl, Klaus (2009): Aggression und Gewalt. Ein biologischer, psychologischer und sozialwissenschaftlicher Überblick. Heidelberg: Spektrum, Akademischer Verlag.
- Wahl, Klaus (2007): Fremdenfeindliche Täter. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 57(31), S. 26–32.
- Wahl, Klaus (2003): Skinheads, Neonazis, Mitläufer: Täterstudien und Prävention. Opladen: Leske + Budrich.
- Wahl, Klaus (2001): Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Rechtsextremismus. Drei Studien zu Tatverdächtigen und Tätern. Berlin: Bundesministerium des Inneren.
- Weber, Jürgen (1981): Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. München.
- Weber, Max (1924): Rede auf dem ersten deutschen Soziologentag in Frankfurt 1910. In: Dersg.: Gesammelte Schriften zur Soziologie und Sozialpolitik. Tübingen.
- Weber, Max (1988): Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis.

- In: Winckelmann, Jan (Hrsg.). *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: Mohr, S. 170-214.
- Weckel, Ulrike (2012): *Beschämende Bilder: Deutsche Rektionen auf alliierte Dokumentarfilme über befreite Konzentrationslager*. Stuttgart: Steiner.
- Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2015): *Handbuch Policy-Forschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Wildavsky, Aaron/Pressman, Jeffrey (1973): *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press.
- Wilson, Ronald (1997): *Erwartungen der Besatzungsmächte zur politischen Bildung nach 1945*. In: Verein zur Geschichte der Volkshochschulen (Hrsg.). *Theorie und Praxis der politischen Bildung an der Volkshochschule: Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Bericht zur 16. Konferenz des Internationalen Arbeitskreises zur Aufarbeitung historischer Quellen der Erwachsenenbildung, Österreichisches Volkshochschularchiv Wien 1997, S. 18-21.
- Wolf, Wolfgang (1995): *Qualitative versus quantitative Forschung*. In: König, Ernst/Zedler, Peter (Hrsg.). *Bilanz qualitativer Forschung. Band I: Grundlagen qualitativer Forschung*. Weinheim: Deutscher Studien Verlag, S. 309-329.
- Zick, Andreas/Klein, Anna (2014): *Fragile Mitte – feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2014*. Bonn: Dietz.
- Zick, Andreas/Küpper, Beate/Krause, Daniela (2016) (Hrsg.): *Gespaltene Mitte Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016*. Bonn: Dietz.
- Zick, Andreas/Küpper, Beate/Hövermann, Andreas (2011): *Die Abwertung der Anderen. Eine europäische Zustandsbeschreibung zu Intoleranz, Vorurteilen und Diskriminierung*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.
- Zohlnhöfer, Reimut (2003): *Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf Wirtschafts- und Sozialpolitik*. In: Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.). *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft, S. 47-80.

9 Quellen

Landesprogramme und Berichte zur Umsetzung der Landesprogramme

- Tolerantes Brandenburg (1998): „Tolerantes Brandenburg“ – für eine starke und lebendige Demokratie. Handlungskonzept der Landesregierung für eine demokratische Gesellschaft mit Zivilcourage gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Potsdam.
- Bayrisches Staatsministerium des Inneren (2009): Bayrisches Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus, München.
- Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (2013): Hamburg für Demokratie, Toleranz und Vielfalt. Landesprogramm gegen Rechtsextremismus (Arbeitstitel), Hamburg.
- Hamburg (2013): Hamburg – Stadt mit Courage. Landesprogramm zur Förderung demokratischer Kultur, Vorbeugung und Bekämpfung von Rechtsextremismus, Hamburg.
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2013): Landesprogramm zur Demokratieförderung und Rechtsextremismusbekämpfung. Kiel.
- Innenministerium Schleswig-Holstein (2014): Bericht zum Landesprogramm zur Demokratieförderung und Rechtsextremismusbekämpfung in Schleswig-Holstein. Kiel.
- Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt (2012): Landesprogramm für Demokratie, Vielfalt und Weltoffenheit in Sachsen-Anhalt.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2008): Unterrichtung durch die Landesregierung. Landesprogramm „Demokratie und Toleranz gemeinsam stärken!“ Strategie der Landesregierung zur Umsetzung des Landesprogramm (=Drucksache 5/1599).
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2011): Unterrichtung durch die Landesregierung. Abschlussbericht der Landesregierung zur Umsetzung des Landesprogramms „Demokratie und Toleranz gemeinsam stärken!“ (=Drucksache 5/4384).
- Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (2016): Integrierten Handlungskonzepts gegen Rechtsextremismus und Rassismus. Düsseldorf.
- Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Eckpunkte eines Integrierten Handlungskonzepts gegen Rechtsextremismus und Rassismus der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen (2011): Berlin schaut hin. Das Landesprogramm gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus, Berlin.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen (2012): Leitlinien des Landesprogramms „Demokratie. Vielfalt. Respekt. Gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus“, Berlin.
- Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (2010): Thüringer Landesprogramm für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit, Erfurt.

Evaluationsberichte und Gutachten

- Aumüller, J. und Ronald Roth (2013): Strategieoptimierung der Berliner Landeskonzption „Demokratie, Vielfalt. Respekt – Gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus“. Empfehlungen zur Weiterführung der Berliner Landeskonzption. Berlin.

- Beckmann, Lisa (2012): Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Sachsen 2008-2011. Bielefeld: Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung.
- Bischoff, Ursula und Frank König (2011): Abschlussbericht der Wissenschaftlichen Begleitung des Bundesprogramms 'kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus' 2007-2010. Halle: Verlag Deutsches Jugendinstitut.
- Bischoff, Ursula, Gehne, Carsten, Greuel, Frank, Johansson, Susanne; König, Frank; Schlimbach, Tabea; Zierold, Diana und Zimmermann, Eva (2011): Abschlussbericht der Programmevaluation "VIELFALT TUT GUT" und "kompetent.für Demokratie". Halle: Verlag Deutsches Jugendinstitut.
- Bohn, Irina (2011). Erster Zwischenbericht zum Berichtszeitraum 01.05.2011- 31.12. 2011 der Evaluation des „Thüringer Landesprogramms für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit“. Frankfurt am Main.
- Bohn, Irina (2012). Zweiter Zwischenbericht zum Berichtszeitraum 01.01.2012- 31.12. 2012 der Evaluation des „Thüringer Landesprogramms für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit“. Frankfurt am Main.
- Bohn, Irina (2013). Abschlussbericht der Evaluation zur Implementationsphase 2011-201 des „Thüringer Landesprogramms für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit“. Frankfurt am Main.
- Buchstein, Hubertus und Gudrun Heinrich (2010). Evaluation der Regionalzentren für demokratischen Kultur in Mecklenburg-Vorpommern. Abschlussbericht. Greifswald/Rostock.
- Edinger, Michael (2010): Gefährdungen der demokratischen Kultur in Thüringen. Rechtsextremismus und politische Entfremdung, Erfurt, Expertise für das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit.
- Gesemann, Frank, Aumüller, Jutta, Weber, Tomas und Roland Roth (2011): Umsetzung eines Qualitätsdialogs im Rahmen des Berliner Beratungsnetzwerks gegen Rechtsextremismus für Demokratieentwicklung. Abschlussbericht. Berlin.
- Heitmeyer, Wilhelm, Lobermeier, Olaf und Reiner Strobl (2014): Abschlussbericht zur Evaluation des Landesprogramms „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“. Hannover/Bielefeld: ProVal & IKG.
- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. (2011): Erster Zwischenbericht zum Berichtszeitraum 01.05.2011-31.12.2011 der Evaluation des „Thüringer Landesprogramms für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit“. Frankfurt am Main.
- Möller, Kurt/Schuhmacher, Nils (2015): Eckpunkte und Elemente eines landesweiten Aktionsplans gegen Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF) in Baden-Württemberg. Expertise für das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Quent, Matthias/Schmidtke, Franziska/Salheiser, Axel (2015): Gefährdungen der demokratischen Kultur in Thüringen. Expertise zur Überarbeitung des Thüringer Landesprogramms für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport. Erfurt.
- Roth, Ronald, Gesemann, Frank und Aumüller, J. (2010): Abschlussbericht zur Evaluation des Berliner Landesprogramms gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus. Berlin.
- Schubarth, Wilfried, Kohlstruck, Michael und Manfred Rolfes (2014): Expertise zum Handlungskonzept der Landesregierung „Tolerantes Brandenburg – für eine starke und lebendige Demokratie“, Potsdam.
- Schubarth, Wilfried (2000): Gewaltprävention in Schule und Jugendhilfe. Theoretische

- Grundlagen, empirische Ergebnisse, Praxismodelle. Neuwied: Luchterhand.
- Stichs, Anja (2006): Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Sachsen (2002-2005). Im Rahmen der Evaluation des Programms „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“, online verfügbar unter http://www.freistaat-sachsen.de/download/GMF_Expertise_Sachsen_1.pdf, zuletzt eingesehen am 30.11.2016.
- Strobl, Rainer, Lobermeier, Olaf und Wilhelm Heitmeyer (2014): Abschlussbericht zur Evaluation des Landesprogramms „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“. Hannover/Bielefeld.

Verfassungsschutzberichte

Siehe Anhang

Parlamentsdokumente der Länder

Siehe Anhang

Weitere Quellen

- Amadeu Antonio Stiftung (2016): Engagement für Zivilgesellschaft und demokratische Kultur. Online verfügbar unter: <https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/wir-ueber-uns/was-wir-tun/>, zuletzt eingesehen am 30.11.2016.
- Beirat des Landesprogramms für Demokratie, Vielfalt und Weltoffenheit, 2016: Geschäftsordnung. Online verfügbar unter: <https://demokratie.sachsen-anhalt.de/landesprogramm/gremien/geschaeftsordnung/>, zuletzt eingesehen am 08.12.2016.
- Beratungsnetzwerk gegen Rechtsextremismus (2018): Mitglieder. Online verfügbar unter: <https://www.beranet-sh.de/index.php/mitglieder.html>, zuletzt eingesehen am 11.05.2018.
- Bundesamt für Verfassungsschutz (2016): Was ist Ausländerextremismus? Online verfügbar unter <https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-auslaenderextremismus-ohne-islamismus/was-ist-auslaenderextremismus>, zuletzt eingesehen am 1.12.2016.
- Bundesministerium des Inneren (2017): Verfassungsschutzbericht 2017. Berlin.
- Bundesministerium des Inneren (2016): Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2016. Bundesweite Fallzahlen. Online verfügbar unter: <http://bit.ly/2v2EL8A>, zuletzt eingesehen am 25.07.2017.
- Bündnis 90/Die Grünen Fraktion im Sächsischen Landtag (2011): Weltoffenes Sachsen? Demokratieförderung in Sachsen zwischen Landesprogramm und Gesinnungs-TÜV. Online verfügbar unter: https://www.gruene-fraktion-sachsen.de/fileadmin/user_upload/Reader/WOS-Gesamtdokument_final.pdf, zuletzt eingesehen am 27.11.2016.
- Deutscher Bundestag (2016): Antwort der Bundesregierung „Politisch motivierte Kriminalität in Deutschland im Jahr 2014“ (=Drucksache 18/5758). Online verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/057/1805758.pdf>, zuletzt eingesehen am 25.07.2017.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): *Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2009. Pressefassung – März 2010.* Düsseldorf.
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2014): Bericht zum, Landesprogramm

- zur Demokratieförderung und Rechtsextremismusbekämpfung in Schleswig-Holstein. Online verfügbar unter: <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kriminalpraevention/Downloads/berichtLandesprogramm.pdf;jsessionid=5AB198FB1053BF5680157CC942E2A248?blob=publicationFile&v=1>, zuletzt eingesehen am 27.03.2018.
- Landeszentrale für politische Bildung Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Bericht zur Umsetzung des Landesprogramms für Demokratie, Vielfalt und Weltoffenheit von 2012 bis 2015. Magdeburg, online verfügbar unter http://www.ms.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MS/MS/S4_Demokratie/2016-02bericht-landesProgramm_FINAL.pdf, zuletzt eingesehen am 28.11.2016.
- Landtag von Sachsen-Anhalt (2016): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 (Haushaltsgesetz 2017/2018 – HG 2017/2018 -). 11.11.2016 (=Drucksache 7/540).
- Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen e.V. (2009): Satzung der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen in der von der Mitgliederversammlung am 16. Dezember 2009 beschlossenen Fassung. Erfurt.
- Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (2016):
- Mut gegen rechte Gewalt (2016). Chronik Flüchtlingsfeindlicher Vorfälle, online verfügbar unter <http://www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/service/chronik-vorfaelle>, zuletzt eingesehen am 19.11.2016.
- RAA Brandenburg (Hrsg.) (2008): 10 Jahre Tolerantes Brandenburg – für eine starke und lebendige Demokratie. Berlin.
- Selbstverständnis der Mobilen Beratungsteams – MBT 2.0, 2005. Online verfügbar unter <http://www.mobile-beratung-nrw.de/attachments/article/1/Selbstversta%CC%88ndnis-MBT-28-07-09.pdf>, zuletzt eingesehen am 27.11.2016.

Anhang

Franziska Schmidtke

Sophienstr. 20
07743 Jena

Ehrenwörtliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass mir die Promotionsordnung der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften an der Friedrich-Schiller-Universität Jena bekannt ist. Ich versichere, dass ich die Dissertation eigenständig angefertigt habe und keine Textabschnitte eines Dritten oder eigene Prüfungsarbeiten ohne Kennzeichnung übernommen habe. Alle von mir benutzten Hilfsmittel und Quellen habe ich in meiner Arbeit kenntlich gemacht. Bei der Erstellung der Promotion habe ich die entgeltliche Arbeit eines Lektors (Herr Sven Müller) in Anspruch genommen. Darüber hinaus hat keine dritte Person an der Auswahl und Auswertung des Materials sowie bei der Herstellung des Manuskripts entgeltlich oder unentgeltlich mitgewirkt oder unterstützt. Insbesondere wurde die Arbeit eines Promotionsberaters nicht in Anspruch genommen. Dritte haben weder mittelbar noch unmittelbar geldwerte Leistungen von mir für Arbeiten erhalten, die im Zusammenhang mit dem Inhalt der vorgelegten Dissertation stehen.

Weiterhin versichere ich, dass die Dissertation noch nicht als Prüfungsarbeit für eine staatliche oder andere wissenschaftliche Prüfung von mir eingereicht wurde und dass ich keine gleiche, in wesentlichen Teilen ähnliche oder eine andere Abhandlung bei einer anderen Hochschule bzw. einer anderen Fakultät als Dissertation eingereicht habe.

Jena, den 30. November 2016

Franziska Schmidtke