



Sabine Behn | Irina Bohn |
Kari-Maria Karliczek | Albrecht Lüter |
Till Sträter

Lokale Aktionspläne für Demokratie

Zivilgesellschaft und Kommune
in der Auseinandersetzung mit
Rechtsextremismus

BELTZ JUVENTA

1 Lokale Aktionspläne als Ansatz zur Stärkung von Demokratie und Zivilgesellschaft

1.1 Was ist ein Lokaler Aktionsplan?

Der vorliegende Band bilanziert die Aktivitäten von 90 Lokalen Aktionsplänen, die im Rahmen des durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zum 1. Januar 2007 aufgelegten Programms „VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ auf den Weg gebracht wurden. Die Darstellung beruht auf den Befunden der Wissenschaftlichen Begleitung (WB) in „Programmsäule 1: ‚Entwicklung integrierter lokaler Strategien‘ (Lokale Aktionspläne)“, die gemeinsam durch das Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. (ISS-Frankfurt a.M.) und Camino – Werkstatt für Fortbildung, Praxisbegleitung und Forschung im sozialen Bereich – gGmbH Berlin (Camino) durchgeführt wurde.

„VIELFALT TUT GUT“ (2007 bis 2010) verfolgte die übergeordneten Ziele, demokratische Grundwerte, kulturelle Vielfalt und die Achtung der Menschenwürde zu fördern, jede Form von Extremismus, insbesondere den Rechtsextremismus, zu bekämpfen und bürgerschaftliches Engagement zu unterstützen. Es war im präventiv-pädagogischen Bereich angesiedelt, diente der Bewusstseinsbildung und war auf langfristige Wirkungseffekte ausgerichtet. Ein zentraler Handlungsstrang war hierbei die Entwicklung „integrierter lokaler Strategien“ im Rahmen Lokaler Aktionspläne.

Mit den Lokalen Aktionsplänen sollen vor Ort Konzepte und Strategien umgesetzt werden, die auf eine gemeinwesenorientierte, nachhaltige Auseinandersetzung mit den Themen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus abzielen. Hierzu soll das Zusammenwirken unterschiedlicher, insbesondere zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure befördert und stabile lokale Netzwerke zwischen diesen Akteuren etabliert werden. Auf der Basis von Analysen lokaler Problemlagen werden sie bei der Entwicklung einer integrierten lokalen Handlungsstrategie unterstützt, die zur Stärkung der demokratischen Kultur im Gemeinwesen beiträgt. Eine integrierte lokale Strategie beinhaltet auf der operativen Ebene gebündelte und aufeinander abgestimmte Einzelmaßnahmen und Projekte, die auf spezifische lokale bzw. regionale Ausgangs- und Problemlagen zugeschnitten

sind und die Ziele des Lokalen Aktionsplans umsetzen (vgl. Behn et al. 2011, S. 160ff.).

Bei der Umsetzung der Lokalen Aktionspläne kristallisieren sich einige zentrale inhaltliche Besonderheiten und Leistungspotenziale heraus, die der Fachpraxis bemerkenswerte innovative Impulse gegeben haben. Gerade weil das Programm auf konkrete Vorgaben bezüglich der Entwicklung konkreter Handlungsstrategien verzichtete und diesen Entwicklungsprozess gänzlich auf die lokale Ebene verlagerte, konnte es nicht nur in hohem Maße den besonderen Merkmalen und Bedarfen der jeweiligen Förderregionen gerecht werden, sondern auch vor Ort zur Aktivierung bislang ungenutzter Potenziale beitragen, erhebliche Reflexionsschübe einleiten und substantielle Lernprozesse anregen. Die mit Lokalen Aktionsplänen – nicht zuletzt auch mittels Programmvorgaben hinsichtlich von Verfahren der Qualitätssicherung – eingeforderte strategische (Selbst-)Vergewisserung über lokale Herausforderungen, Ressourcen und strategische Ziele stellt zudem eine fruchtbare Alternative zu einer an kurzfristigen Zeithorizonten orientierten „Projektitis“ dar. Dass das organisatorische Setting heterogene Akteursgruppen zur Kooperation bringt, öffnet die Orientierungshorizonte der Beteiligten und kann daher zum Abbau von Berührungängsten und Verständigungshürden zwischen diesen Gruppen sowie zur Entwicklung fokussierter Arbeitsbündnisse führen. Selbst wenn damit für einzelne Akteure auch Kompromisszwänge verbunden sind, gewinnt das Netzwerk dadurch an Gewicht und potenziellem Einfluss. Lokale Aktionspläne sind insofern auch besonders geeignet, um Brücken zwischen Zivilgesellschaft und lokaler Politik sowie in die kommunalen Verwaltungen zu bauen. Die Einbindung von Politik und Verwaltung kann nicht nur zu Kompetenzgewinnen und geschärfter Aufmerksamkeit in diesen Akteursgruppen führen, sondern ist vielmehr Voraussetzung dafür, den Kernanliegen der Präventionsarbeit eine höhere Stabilität und Dauerhaftigkeit zu verleihen.

In „VIELFALT TUT GUT“ bzw. im Nachfolgeprogramm „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ erreich(t)en Lokale Aktionspläne mittlerweile einen hohen Grad an öffentlicher Präsenz. Bewährt hatten sie sich jedoch bereits im Rahmen des Bundesprogramms „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) und hier insbesondere im Programmbaustein „Lokales Kapital für soziale Zwecke – LOS“ (2003–2008). So stellte Hartmut Brocke (2006, S. 3) auf der entsprechenden Bilanzkonferenz „Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche“ fest, „dass integrierte lokale Strategien und Instrumente, wie z.B. das ‚Integrierte Handlungskonzept‘, der ‚Integrierte Dienst im Stadtteil‘ oder der ‚Lokale Aktionsplan‘ erfolgreiche Ansätze zur Stärkung der Zivilgesellschaft sind und als fester Bestandteil einer sozialräumlich ausgerichteten Handlungsstrategie bundesweit Anerkennung gefunden haben“.

Im Kontext von LOS war der Lokale Aktionsplan (LAP) „das zentrale Handlungskonzept der am LOS-Programm beteiligten Kommunen [...],

welches eine Situationsanalyse des Fördergebiets umfasst, daraus strategische Entwicklungsziele ableitet und konkrete Handlungsempfehlungen zur Bearbeitung der Problemlagen im Stadtteil gibt. Der LAP beinhaltet die Nennung von Strukturdaten mit differenzierter Problembeschreibung und präsentiert im günstigen Fall die Kooperationsstrukturen innerhalb des vorhandenen Ämter- bzw. lokalen Netzwerkes, die mit Hilfe der Programmförderung intensiviert und verstetigt werden sollen“ (Burchardt 2006, S. 10; ausführlicher zur Struktur der Lokalen Aktionspläne s. Kap. 3).

Ein „Lokaler Aktionsplan für Toleranz und Demokratie, gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“ wurde im Rahmen von E&C in Potsdam bereits 2001 modellhaft auf den Weg gebracht (Camino 2001; Lehnert/Siebert 2005).

1.2 Warum Lokale Aktionspläne?

Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sind in Deutschland nach wie vor gesellschaftlich relevante Probleme. Die Mordserie der so genannten Zwickauer Terrorzelle des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ (NSU) hat zuletzt in besonders erschütternder Form darauf aufmerksam gemacht, in welchem hohem Maße rechtsextreme Szenen und Netzwerke sich in ihren organisatorischen Kernen stabilisieren konnten und zur Gewaltanwendung bereit sind. In der fachpolitischen Diskussion besteht mittlerweile aber auch Konsens darüber, dass rechtsextremes und ausländerfeindliches Gedankengut nicht nur in einschlägigen Szenen oder sozialen Randgruppen zu finden ist, sondern zudem in nicht zu vernachlässigendem Umfang in der „Mitte der Gesellschaft“ verankert ist. Einschlägige Studien haben wiederholt nachgewiesen, dass rechtsextreme, fremdenfeindliche bzw. demokratiefeindliche Einstellungen auch in Bevölkerungsteilen zu finden sind, die in Hinsicht auf Kategorien wie Bildung, Einkommen, Geschlecht oder Alter nicht als spezifisch benachteiligte Milieus gekennzeichnet werden können (Decker/Brähler 2006; Decker et al. 2008; Heitmeyer 2012).

Obschon sich rechtsextreme Einstellungen in allen und gerade auch in den höheren Altersgruppen zeigen, spiegelt sich in der Ausrichtung der Lokalen Aktionspläne in „VIELFALT TUT GUT“ zudem eine besondere gesellschaftliche Verantwortung mit Blick auf Jugendliche: Weil Jugendliche sich in einer Lebensphase der Selbstverortung und Orientierung befinden, werden insbesondere sie in den Fokus rechtsextremer Propaganda und Mobilisierung gerückt und sollen durch auf sie zugeschnittene Angebote – Freizeitangebote, Rechts-Rock etc. – gewonnen werden. Auch die Schwellen zur Anwendung körperlicher Gewalt sind im Jugendalter schwächer ausgeprägt. Vor diesem Hintergrund benötigen Jugendliche möglichst frühzeitig demokratische und integrative Lernerfahrungen sowie Beteiligungs-

räume, um Lockangeboten von rechtsextremen Akteuren zu widerstehen (Decker et al. 2008).

Ausmaß und Verbreitung rechtsextremer und fremdenfeindlicher Einstellungen und Erscheinungsformen, die ihnen in der Fachdiskussion zugrunde gelegten unterschiedlichen Ursachendimensionen (Decker/Brähler 2006; Winkler 1996) sowie ein sich bewegungsförmig entwickelnder Rechtsextremismus (Klärner/Kohlstruck 2006) verweisen zuvorderst auf das Erfordernis, Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus in gesamtgesellschaftlicher Verantwortung, d.h. im Ineinandergreifen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Maßnahmen, entgegenzutreten. Vor diesem Hintergrund wurde mit „VIELFALT TUT GUT“ die Kooperation von Akteuren der Zivilgesellschaft und kommunalen Akteuren als wichtiges Instrument und somit auch als Ziel ins Zentrum gerückt. Von der Entwicklung und Umsetzung Lokaler Aktionspläne in kommunaler Verantwortung wurde erwartet, dass ein koordiniertes vernetztes Vorgehen aller relevanten Akteure mit einem ausgeprägten lokalen Bezug verbunden werden kann und somit gute Voraussetzungen für eine nachhaltige Arbeit gegen Rechtsextremismus geschaffen werden. Die dahinterstehende Grundannahme war, dass die Nachhaltigkeit von Strategien und Maßnahmen im Themenfeld den politischen Willen der kommunalen Akteure zur Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren voraussetzt.

Gleichwohl wurde die Verankerung der Lokalen Aktionspläne bei Kommunen und Landkreisen in der Fachwelt auch kontrovers diskutiert. Dabei spielte insbesondere die Frage eine Rolle, ob die zwingende Anbindung der Lokalen Aktionspläne an die kommunalen Verwaltungen eine Voraussetzung oder ein Hindernis bei der Entwicklung von Strategien und der Umsetzung von Projekten zu Rechtsextremismusprävention und Demokratieentwicklung sei. Insbesondere zum Programmstart war die Befürchtung verbreitet, das Programm könne zu einer Abwendung vom zivilgesellschaftlichen Ansatz und zu einer „umfassenden staatlichen Kontrolle und Deutungshoheit“ (Kleffner 2009, S. 271, 278) führen. Im Zuge der Programmumsetzung haben sich diese Vorbehalte aufgrund weitgehend produktiver Erfahrungen mit der intersektoralen Kooperation und der verstärkten Einbindung der Verwaltungen in die Präventionsarbeit relativiert. Insofern die durch den neuen Programmansatz aufgeworfenen Fragen in die fachliche Reflexion eingegangen sind, haben sie sich als in hohem Maße instruktiv erwiesen und können im Sinne der Modellfunktion des Programms auch Grundlagenwissen für zukünftige Strategien bereitstellen.

1.2.1 Zum Zusammenwirken von Zivilgesellschaft und Kommune

Die Idee des Zusammenwirkens von Zivilgesellschaft und Kommunen zielt auf eine interaktive Steuerung sozialer Prozesse und orientiert sich damit an der Idee eines Co-Governance (s. Kap. 2). An die Stelle eines traditionellen, hierarchischen Staatsbildes (Holtkamp 2007, S. 370) rückt hierbei eine netzwerkartige Kooperation von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren (Benz 2004, S. 18; Kooiman 2006, S. 149), in der den Eigenheiten beider Kooperationspartner Rechnung getragen wird. In Anbetracht einer zunehmend komplexer werdenden Gesellschaft werden Co-Governance-Systeme zunehmend als eine angemessene Form der Problembearbeitung betrachtet. Rieker (2009, S. 144, 160; auch Palloks/Steil 2008, S. 96) sieht in einem derartigen Zusammenwirken die Chance, lokale Besonderheiten bei der Entwicklung von Strategien zu berücksichtigen, ein unverbundenes Nebeneinander zu vermeiden und vorhandene Ressourcen effektiv zu bündeln (vgl. Strobl/Würtz/Klemm 2003).

Die Zivilgesellschaft kann zur Bearbeitung komplexer Problemlagen wie Rechtsextremismus die Benennung von sozial relevanten Problemen (Gutsche 2004, S. 135), die Erschließung von Wissensbeständen, die innerhalb staatlicher Sphären nicht vorhanden sind (Rieker 2009, S. 144), ein daraus resultierendes größeres Innovationspotenzial und nicht zuletzt auch die Übernahme von Verantwortung für die Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse durch Bürger/innen beisteuern.

Von staatlichen bzw. kommunalen Akteuren wird in diesem Kooperationszusammenhang erwartet, Anregungs- und Aktivierungsfunktionen zu übernehmen und das für eine zivilgesellschaftliche, an demokratischen Werten orientierte Gegenmobilisierung vor Ort erforderliche Engagement der Bürger/innen zu ermöglichen und mit der Bereitstellung hierfür benötigter Ressourcen zu unterstützen.¹

Ein innovativer Aspekt des Modellprogramms „VIELFALT TUT GUT“ war demnach, nicht auf eine Förderung *entweder* zivilgesellschaftlicher *oder* staatlicher respektive kommunaler Akteure zu bauen. Vielmehr setzte das Programm mit dem Ziel der Eindämmung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit bzw. der Stärkung demokratischer Kultur vor Ort und infolge der Erkenntnis, dass zur Erreichung nachhaltiger Wirkungen Staat und Zivilgesellschaft an einem Strang ziehen und kooperieren müssen, auf Co-Governance-Arrangements im lokalen bzw. regionalen Kontext und damit auf ein *Sowohl-als-auch*.

Eine besondere Herausforderung war hierbei die Überwindung von

¹ Fehren (2008, S. 3) benennt zusätzlich Aspekte der Leistungserbringung, Kaufmann (2009, S. 12) Kontrollaspekte.

Kommunikationsbarrieren zwischen kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die vor allem auf unterschiedliche Handlungslogiken beruht sind – etwa wenn eine ergebnisorientierte Verwaltungslogik dem eher ergebnisoffenen Eigensinn zivilgesellschaftlicher Akteure begegnet. Lokale Aktionspläne sollen zur Überwindung solcher Hürden beitragen. Grundlegend hierfür ist, dass sich die unterschiedlichen Akteure „auf gleicher Augenhöhe“ begegnen (BMFSFJ/Regiestelle 2007, S. 5).

1.3 Bundesprogramme im Themenfeld Rechtsextremismusprävention und Stärkung der Demokratie

Bundesprogramme unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) nehmen sich der Problematik im Themenfeld Rechtsextremismusprävention und Demokratieförderung seit 20 Jahren mittlerweile in der vierten Generation an.

Nach der deutschen Vereinigung wurde das „Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt“ (AgAG, 1992–1997) vom Bundesministerium für Familie und Jugend (BMFJ) unter der Ministerin Angela Merkel aufgelegt und in den neuen Bundesländern umgesetzt. Im Zentrum von AgAG standen zielgruppenorientierte, präventiv-pädagogische Projekte, die von punktuellen, oftmals aufsuchenden Maßnahmen bis hin zum Aufbau einer Infrastruktur der Jugendarbeit reichten und Angebote der offenen Jugendarbeit für rechtsextrem gefährdete Jugendliche bereitstellten (Bohn et al. 1997).

2000 konstituierte sich vor allem angesichts fremdenfeindlicher Gewaltakte das „Bündnis für Demokratie und Toleranz gegen Extremismus und Gewalt“, das den Rahmen für das Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ (2001–2006) mit seinen Teilprogrammen CIVITAS, entimon und Xenos bildete. Stand bei AgAG die Arbeit mit gefährdeten Jugendlichen im Vordergrund, fanden hier die Stärkung der Zivilgesellschaft und Demokratieentwicklung explizit Berücksichtigung (Rieker 2009, S. 25; Lynen von Berg et al. 2007; Klein 2007).² Grund für die inhaltliche Umorientierung war die Erkenntnis, dass rechtsextreme Einstellungen längst nicht mehr nur bei gesellschaftlichen Randgruppen auftreten und dass singuläre Aktivitäten auf Dauer gesehen nur in seltenen Fällen nachhaltige Wirkungen erzielen können. Entsprechend setzte das Aktionsprogramm den Schwerpunkt auf die Aktivierung und Stärkung der Bürgergesellschaft und ihrer demokratischen Potenziale, auf präventive Konzepte, auf Vernetzungen und auf die kommunale Einbindung von geförderten Projekten. Im

2 Rieker spricht in diesem Kontext gar von einem Paradigmenwechsel.

Rahmen von CIVITAS bedeutete dies z.B. den Aufbau zivilgesellschaftlicher Infrastruktur in Ostdeutschland durch die so genannten „Strukturprojekte“ (Mobile Beratung, Opferberatung und Netzwerkstellen zur Unterstützung kommunaler Integrationspolitik und zivilgesellschaftlicher Gegenmobilisierung).

Bereits im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 (S. 124) wurde dem politischen Willen zur Bekämpfung von „Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, für Demokratie und Toleranz“ Ausdruck verliehen. Als wichtige Instrumente der Zielerreichung werden hier ein Zusammenwirken von „Ländern und Kommunen, mit Medien, den Kirchen, Wirtschaft, Gewerkschaften, Sportvereinen, den Jugendverbänden und vielen anderen“ sowie integrierte lokale Strategien benannt. An anderer Stelle (S. 127) wird der Wille zur Unterstützung „zivilgesellschaftlicher Initiativen zur Konfliktprävention, zur Integration von Migranten und zur Prävention und Bekämpfung von Extremismus“ bekundet.

So verband „VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ von 2007 bis 2010 den präventiv-pädagogischen Ansatz aus AgAG mit dem zivilgesellschaftlichen Ansatz des unmittelbaren Vorläufers. Damit setzte das Programm schließlich im Unterschied zu vergangenen Bundesprogrammen nicht auf eine ausschließlich zivilgesellschaftlich orientierte Strategie. Leitaspekt war neben dem Zuschnitt auf besondere kommunale und lokale Gegebenheiten, also einer hohen Einzelfall- und Kontextspezifik, auch die Verbindung unterschiedlicher Ansätze in einer integrierten Strategie. Integration, Verknüpfung, Methoden- und Konzeptvielfalt waren damit an die Stelle stärkerer Entgegensetzungen etwa von jugendfixierten vs. zivilgesellschaftlich orientierten Ansätzen getreten (Korgel 2009, S. 252). Auf Projektebene konnte es sich um zivilgesellschaftliche Initiativen, Schulprojekte oder Maßnahmen von Trägern der Sozialen Arbeit handeln, die erst in ihrem Zusammenspiel einen Lokalen Aktionsplan ausmachen. Neben der Förderung der Entwicklung „integrierter Handlungsstrategien“ im Rahmen der Lokalen Aktionspläne in kommunaler Verantwortung ermöglichte „VIELFALT TUT GUT“ zudem 89 Modellprojekte, die in vier Themenbereichen innovative Ansätze zur Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus verfolgten. Kurz vor Programmstart wurde das Programm um „kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“ ergänzt, das die in CIVITAS erprobte Beratungs-Infrastruktur mit Unterstützung der Bundesländer bundesweit etabliert hat.

Derzeit knüpft „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ (seit Januar 2011) einerseits an das in „VIELFALT TUT GUT“ bewährte Konzept der Lokalen Aktionspläne an. Andererseits werden im Rahmen einer stärker integrierten Programmarchitektur auch hier weiterhin die Beratungsnetzwerke aus „kompetent. für Demokratie“ sowie Modellprojekte gefördert.

1.4 Programmkontext

Öffentliche Förderungen durch den Bund werden durch die Bundeshaushaltsordnung (BHO) geregelt. Hier wird dem Föderalismusprinzip entsprechend beispielsweise auch die Nachrangigkeit der Bundesförderung nach kommunaler Förderung bzw. Förderung durch die Länder festgeschrieben. Bei „VIELFALT TUT GUT“ handelte es sich um ein Modellprogramm, d.h. es wurde aufgrund seines modellhaften, innovativen Charakters und der daraus zu erwartenden bundesweit verwertbaren Erkenntnisse vom Bund gefördert. Entsprechend sieht auch das federführende Ministerium die Aufgaben des Bundes in der Darstellung gelingender Praxis, der befristeten Förderung besonders innovativer Projekte sowie in der Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements.³ Mit Modellprogrammen reagiert die öffentliche Hand auf bestimmte gesellschaftliche Entwicklungen, weshalb sie im Regelfall thematisch auf ein klares „Zielpaket“ ausgerichtet und zeitlich begrenzt sind. Mitunter werden sie ressortübergreifend organisiert,⁴ wie etwa das Zusammenspiel der Teilprogramme des Aktionsprogramms „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ (2001–2006) in Kooperation von BMFSFJ (CIVITAS, entimon) mit dem damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) bzw. dem späteren Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Xenos).

Für das Programm „VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ wurden jährlich insgesamt 19 Millionen Euro aus Bundesmitteln zur Verfügung gestellt. Die 90 Lokalen Aktionspläne wurden hierbei mit jeweils max. 100.000 Euro gefördert. Einzelprojekte freier Träger zur Umsetzung des Lokalen Aktionsplans konnten aus diesen Mitteln jeweils mit bis zu 20.000 Euro unterstützt werden. Im Kontext der lokalen Koordinierungsstellen standen Personalressourcen für Koordinierung, Beratung und administrative sowie evaluative Arbeiten bereit. Die Einrichtung der lokalen Koordinierungsstelle (Sach- und Personalressourcen) wurde im Rahmen des kommunalen Eigenanteils erbracht oder konnte im Fall einer externen Vergabe im Rahmen eines Einzelprojekts mit bis zu 20.000 Euro unterstützt werden.

Beteiligt waren an der Umsetzung des Programms insgesamt 90 Kom-

3 Vgl. zur Anlage des Programms auch die Veröffentlichungen des BMFSFJ und der Regiestelle: BMFSFJ (2007), BMFSFJ (2008), BMFSFJ/Regiestelle (2007) sowie Regiestelle/Zentralstelle (o.J.).

4 Vgl. www.buergergesellschaft.de/engagementfoerderung/bundeslaender-bund/bund/ (20.03.2012).

munen, Landkreise und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften⁵, die die Gestaltung und Umsetzung der Lokalen Aktionspläne vor Ort verantworteten. 60 Lokale Aktionspläne waren in den neuen Bundesländern und 30 in den alten Bundesländern angesiedelt. Die Auswahl der Kommunen wurde mit den Bundesländern und den kommunalen Spitzenverbänden der Länder abgestimmt.

Die ersten 24 Lokalen Aktionspläne starteten bereits zum 1. Januar 2007, 66 weitere nahmen spätestens zum 1. Oktober 2007 ihre Arbeit auf. Seit 1. Januar 2011 besteht die Möglichkeit einer degressiven Weiterförderung der Lokalen Aktionspläne für weitere drei Jahre. Grundlage für die im vorliegenden Band reflektierten Ergebnisse der Evaluation ist ausschließlich die Phase bis zum 31.12.2010.

Die Erstellung, Umsetzung und Fortschreibung der Lokalen Aktionspläne war eingebettet in einen organisatorischen Zusammenhang, der unterschiedliche Handlungsebenen und Akteure umfasste. Verantwortlich vor Ort für die Umsetzung der Lokalen Aktionspläne waren die Kommunen und Landkreise, die ein Ämternetzwerk bildeten und eine lokale Koordinierungsstelle bestimmten. Ein weiteres zentrales Gremium war der Begleitausschuss, dem vor allem zivilgesellschaftliche und kommunale Akteure angehörten, wobei die zivilgesellschaftlichen Akteure über eine Mehrheit verfügen sollten.

Eine Vielzahl von Projekten und Einzelmaßnahmen, die durch den Begleitausschuss ausgewählt wurden, setzte nicht zuletzt die durch den Lokalen Aktionsplan definierten Ziele um. Zum Zweck der Qualitätssicherung konnten die Lokalen Aktionspläne zudem auf die Möglichkeit eines Coachings zurückgreifen und waren angehalten, Instrumente des Controllings sowie der (Selbst-)Evaluation einzusetzen.

1.4.1 Programmziele und Zielgruppen

Im Rahmen der Auseinandersetzung mit den Themen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus setzte das Programm zuvorderst auf die Etablierung positiver demokratischer Leitwerte, was bereits mit dem Programmtitel – „für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ – unterstrichen wurde. Diese positiv formulierte Zielausrichtung beruhte nicht zuletzt auf vielfältigen Erfahrungen mit der Implementierung und Praxis von Bundesprogrammen im Themenfeld, die deutlich gemacht haben, dass eine positive Formulierung auf breitere Akzeptanz in der Bevölkerung stößt und im

5 Aus sprachlichen Gründen wird im Folgenden von Kommunen und Landkreisen, mitunter auch von Fördergebieten die Rede sein, Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften sind stets eingeschlossen.

Vergleich zur Akzentsetzung auf eine „Gegen“-Strategie Arbeitsbündnisse vor Ort über alle Parteigrenzen hinweg vereinfacht.

Kommunal Verantwortliche in Politik und Verwaltung setzen wichtige Rahmenbedingungen für die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus, Ausländerfeindlichkeit und Antisemitismus. Ein grundlegender Aspekt ist hierbei zunächst die Sichtbarmachung lokaler Problemlagen sowie gleichzeitig die öffentlich wahrnehmbare Annahme von Verantwortung für die aktive Beförderung eines demokratischen Klimas, das rechtsextremen Mobilisierungsversuchen Einhalt gebietet. Insofern war eine zentrale Zielsetzung des Programms, kommunale Akteure zu sensibilisieren und zu aktivieren, ihre Zusammenarbeit über die Grenzen von Ressorts hinweg zu befördern und sie mit dem Know-how auszustatten, das benötigt wird, wenn Engagementpolitik, also Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalpolitischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen, auf die kommunale Agenda gesetzt wird. Diese Zielsetzungen waren an die Arbeit der Ämternetzwerke und an die Koordinierungsstellen gekoppelt. Ferner galt es auf dieser Ebene, nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen aus den Vorläuferprogrammen, vor allem auch darauf zu reagieren, dass insbesondere in den neuen Bundesländern zivilgesellschaftliche Strukturen schwächer ausgebildet sind und spezifische sozio-ökonomische Problemlagen auf diese Entwicklung zusätzlich negativ Einfluss nehmen (Roth 2003, S. 10; Lynen von Berg et al. 2007, S. 337).

Zivilgesellschaftliche Akteure sind treibende Kräfte im Gemeinwesen, wenn es um die Sichtbarmachung von Problemlagen und die Mobilisierung einer Öffentlichkeit gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit geht. Der wirksame Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Akteuren in stabilen Netzwerken ist jedoch kein Automatismus. Hierzu bedarf es unterschiedlicher struktureller, aber auch inhaltlicher Voraussetzungen. Erfahrungsgemäß arbeiten Netzwerke dann wirksam, wenn sie inklusiv angelegt sind und alle relevanten Akteure – insbesondere auch Adressat/innen, Initiativen und traditionelle Organisationen der Zivilgesellschaft – einbinden, Regeln der Zusammenarbeit festlegen und hierbei auf die Einhaltung demokratischer Grundregeln und einer Kommunikationskultur „auf Augenhöhe“ achten. Weitere zentrale Zielsetzung des Programms war folglich, zivilgesellschaftliche Mobilisierung und Strukturbildung voranzutreiben und zu geeigneten Formen der Zusammenarbeit zu finden.

Die in den Lokalen Aktionsplänen gebündelten Projekte sollten auf die regionalen Erfordernisse und die Zielsetzungen der jeweiligen Lokalen Aktionspläne ausgerichtet sein. Schwerpunktmäßig sollten mit den Projekten Ansätze verfolgt werden, die soziale Integration befördern, interkulturelles und interreligiöses Lernen sowie geschichtliche Bildungs-, Sensibilisierungs- und Qualifizierungsprozesse anregen, demokratie- und toleranzfördernde Erfahrungen vermitteln und über Partizipationsoptionen zur Stärkung der demokratischen Bürgergesellschaft beitragen. Ferner sollte eine

verstärkte Einbindung rechtsextrem gefährdeter Jugendlicher in die präventive Arbeit erfolgen. Auf lange Sicht galt es, die initiierten Maßnahmen ressortübergreifend mit der sozialen Regelarbeit, insbesondere mit der Kinder- und Jugendarbeit, zu verzahnen. Dies ist insofern wichtig, weil aus den Vorläuferprogrammen bekannt ist, dass Wirkeffekte vor allem durch systemorientierte und strukturell-institutionenbezogene Strategien erzielt werden können und daher für einen systematischen Transfer der Erfahrungen und erworbenen Kompetenzen Sorge getragen werden muss (Klingelhöfer et al. 2007, S. 71).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass zentrales Ziel des Programm war, auf den drei Ebenen Planung, Umsetzung und Kommunikation die Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus anzustreben, gerahmt von den Zielen, *gesellschaftliche Werte* wie Vielfalt, Toleranz und Demokratiefähigkeit zu stärken und *zivilgesellschaftliches Engagement* zu unterstützen.

Einen weiteren bedeutsamen Aspekt stellt die Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen und deren Erreichung dar. Auch die Zielgruppen der Programmsäule 1 „Entwicklung integrierter lokaler Strategien“ waren nicht für alle Fördergebiete einheitlich vorgegeben, sondern sollten entsprechend der lokalen Erfordernisse bestimmt werden. Die Leitlinien zum Programm (BMFSFJ o.J.) nennen als Zielgruppen nicht nur Kinder und Jugendliche, sondern explizit ebenfalls Erwachsene. Bei der Zielgruppe der Jugendlichen sollten ausdrücklich solche Jugendlichen in den Blick genommen werden, die aufgrund mangelhaft ausgeprägter Gelegenheitsstrukturen zur Integration und demokratischen Partizipation von rechtsextremen Angeboten in besonderem Maße angesprochen werden. Ferner sollten Jugendliche aus bildungsfernen Milieus mit Affinität zu Fremdenfeindlichkeit gezielter angesprochen und in präventive Angebote integriert werden. Kinder und jüngere Jugendliche fanden ferner explizit als Zielgruppen Erwähnung, da aus den Vorläuferprogrammen die Erkenntnis gewonnen wurde, dass frühzeitige Demokratisierungsprozesse in Alltagsinstitutionen einen wichtigen Beitrag zur Demokratie- und Toleranzerziehung leisten. Weitere Zielgruppen waren Erwachsene, sofern sie unmittelbar mit der Erziehung und Bildung von Kindern befasst sind, also Eltern, Lehrer/innen und Erzieher/innen. Multiplikator/innen waren als wichtige Partner bei der Erreichung und ggf. Qualifizierung und Sensibilisierung der o.g. Zielgruppen ebenso als eigene Zielgruppe vorgesehen wie lokale einflussreiche und deutungsmächtige Akteure, die als lokale „Meinungsträger“ aus Kirchen, Vereinen, politischen Parteien, kulturellen Einrichtungen, Verwaltungen und lokalen Wirtschaftsunternehmen über besonderen Einfluss auf die politische Kultur vor Ort verfügen. Weiterhin werden Migrant/innen als Zielgruppe genannt.

Eine geschlechtsdifferenzierte Zielgruppenperspektive wurde im Programm nicht über die Einengung des Adressatenkreises vorgenommen. Stattdessen waren bei der Umsetzung der Lokalen Aktionspläne die Krite-

rien des Gender Mainstreaming anzulegen und eine geschlechtersensible Vorgehensweise zu etablieren.

1.5 Entwicklung von Fragestellungen der Wissenschaftlichen Begleitung

Eine übergeordnete Fragestellung der Wissenschaftlichen Begleitung bezog sich auf die prozessbegleitende Beobachtung der Implementierung, Umsetzung und Weiterentwicklung der Lokalen Aktionspläne. Deren struktureller Aufbau und Umsetzungsprozesse wurden kontinuierlich dokumentiert und auf Entwicklungen hin untersucht. Auf der Dimension operativen Handelns, d.h. auf der Grundlage des beobachtbaren Outputs und der Outcomes, wurde zudem überprüft, in welchem Maße die Lokalen Aktionspläne die expliziten und impliziten Ziele des Programms erreichten.

Vor dem Hintergrund der oben formulierten Prämissen und Zielstellungen des Ansatzes der Lokalen Aktionspläne spielten dabei folgende Fragestellungen eine bedeutende Rolle.

Es galt die verschiedenen in den Lokalen Aktionsplänen sich ausbildenden Arrangements daraufhin zu prüfen, inwieweit sie zur Entwicklung einer integrierten Handlungsstrategie für Demokratieentwicklung und zur Stärkung der Zivilgesellschaft vor Ort beitragen. Untersucht wurde, wie sich die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Zivilgesellschaft vor Ort gestaltet und unter welchen Bedingungen der Aufbau kooperativer Netzwerke von kommunaler Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft gelingt. Besonders Augenmerk wurde auf die Rolle der Kommune gerichtet, da Erfahrungen zeigen, dass die gelungene Einbindung der Kommune sowie deren eindeutige Positionierung förderlich für die Ziele eines Lokalen Aktionsplans sind (Behn 2005, S. 87ff.; Siebert 2008, S. 252).

Lokale Aktionspläne können und sollen als integrierte Handlungsstrategien wirken. Dabei handelt es sich um ein abgestimmtes Vorgehen, das sich auf gemeinsam entwickelte Ziele bezieht und von allen relevanten Akteuren getragen wird. Strukturelle Integration (Vernetzung aller relevanten gesellschaftlichen Akteure und Ressourcen vor Ort) und inhaltliche Integration (fachliche Auseinandersetzung und thematische Verbindung unterschiedlicher Maßnahmen) greifen damit ineinander. Hier stellte sich zunächst die Frage, inwieweit die Herausbildung und Weiterentwicklung einer solchen integrierten Handlungsstrategie gelingt und von welchen Bedingungen – z.B. spezifische regionale Problemlagen, strukturelle Arrangements – sie beeinflusst wird. Die Fragestellung der Evaluation richtete sich folglich darauf, entsprechende Einflussfaktoren zu identifizieren. Durch die Frage nach „Gelingensfaktoren“ wurde die Aufmerksamkeit auf Prinzipien guter Praxis und produktive Erfahrungen im Bereich von Kooperationen gerich-

tet, aber auch auf weitere Aspekte wie beispielsweise Netzwerkbildung oder inhaltliche Lernprozesse.

Ferner war von Interesse, welche Entwicklung die Lokalen Aktionspläne nehmen. Um den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Förderregionen Rechnung zu tragen, wurden Prozessverläufe bei der Umsetzung der Lokalen Aktionspläne untersucht und Faktoren herausgearbeitet, die Einfluss auf die festgestellten Entwicklungsfortschritte haben.

Da Lokale Aktionspläne auf längerfristige Ergebnisse und Prozesse zielen, stellte sich schließlich die Frage nach der Nachhaltigkeit als zentralem Aspekt der Ergebnisbewertung. Die vom Programm intendierten Lernprozesse erforderten hier eine komplexe Nachhaltigkeitsprüfung: Welcher Wissens- und Kompetenzzugewinn ist aufgrund der Lokalen Aktionspläne bei den involvierten Akteuren zu verzeichnen? Inwieweit wandeln sich Handeln und Arbeitskonzepte infolge solcher Lernprozesse? Werden solche Zugewinne gesichert und ggf. anderen Akteuren transferiert, die sie benötigen? Bleiben – auch jenseits struktureller Nachhaltigkeit – die Relevanz der festgestellten Problemlagen sowie die Zielstellungen und Handlungskonzepte auch mit Ende des Programms erhalten? Systematisch wichtig ist hierbei die Unterscheidung statischer, auf den Erhalt bestehender Strukturen gerichteter Aspekte und dynamischer Veränderungsprozesse, über die Nachhaltigkeit durch Wandel erreicht werden soll.

Um diese Fragestellungen zu beantworten, hat die Wissenschaftliche Begleitung qualitative und quantitative Erhebungsverfahren eng miteinander verknüpft, zirkulär zusammengeführt und erstmalig auch unter Verwendung bi- und multivariater statistischer Verfahren entwickelt und geprüft (siehe ausführlich Kap. 7).

Auf quantitativer Ebene wurde eine Vollerhebung aller 90 Lokalen Aktionspläne durchgeführt mit dem Ziel, eine systematische Dokumentation der Lokalen Aktionspläne zu erstellen sowie eine Beurteilung der Zielerreichung vorzunehmen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben gliederte sich die quantitative Wissenschaftliche Begleitung in sich wiederholende Struktur- sowie Prozessbefragungen, in die alle Koordinator/innen, die Vorsitzenden bzw. Sprecher/innen aller Begleitausschüsse sowie die Ansprechpartner/innen aller Projekte, die in 17 ausgewählten Lokalen Aktionsplänen durchgeführt wurden, einbezogen waren.

Die qualitative Erhebung bezog sich auf 20 Lokale Aktionspläne, die auf der Basis einer Dokumentenanalyse theorie- und hypothesengeleitet ausgewählt wurden.⁶ Ziel war, ergänzend zu den quantitativen Befunden Sinnzusammenhänge und Erklärungsmuster zu erfassen sowie auf explora-

6 Als Orientierung dienten folgende Merkmale: räumliche Verteilung, regionale Besonderheiten, Organisationsstrukturen und inhaltliche sowie zielgruppenbezogene Ausrichtung.

tiver Ebene Erwartungen und Umsetzungswahrscheinlichkeiten zu ermitteln, die dann mittels quantitativer Verfahren überprüft werden konnten. Interviews wurden geführt mit Akteuren, die direkt an der Umsetzung beteiligt waren (Koordinator/innen, Vertreter/innen der Begleitausschüsse und der Ämternetzwerke), sowie mit Akteuren, die nur in einem mittelbaren Kontakt zum Lokalen Aktionsplan standen. Außerdem wurden für alle 20 Lokalen Aktionspläne jährlich Logische Modelle erstellt, die den Umsetzungsverlauf dokumentierten (vgl. Kap. 7).