

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

Evaluation des Handlungskonzeptes

- Zusammenfassung -

vorgelegt von der

Lawaetz-Stiftung, Hamburg

in Zusammenarbeit mit

Prof. Dr. Schahrzad Farrokhzad, Technische Hochschule Köln

Hamburg, Februar 2020

Verfasserinnen und Verfasser:

Prof. Dr. Schahrzad Farrokhzad, Technische Hochschule Köln

Peer Gillner, Lawaetz-Stiftung

Dr. Thomas Mirbach, Lawaetz-Stiftung

Katrin Triebel, Lawaetz-Stiftung

Johann Daniel Lawaetz-Stiftung

Neumühlen 16-20

22763 Hamburg

www.lawaetz.de

Tel: 040 39 99 36 12

Fax: 040 39 99 36 90

E-Mail: info@lawaetz.de

ZUSAMMENFASSUNG

Integriertes Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus des Landes NRW

Das im Mai 2016 von der damaligen Landesregierung beschlossene ressortübergreifende „Integrierte Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus“ verfolgt das Ziel, bereits bestehende Maßnahmen zur Prävention von Rechtsextremismus und Rassismus mit einer nachhaltigen Strategie besser aufeinander abzustimmen und insbesondere die präventive Arbeit zu stärken. Das Konzept ist partizipativ angelegt und unter maßgeblicher Beteiligung zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure entwickelt worden; die Umsetzungsphase umfasst den Zeitraum von 2016 bis Ende 2019.

Die Landesregierung hat am 12.12.2017 beschlossen, das „Integrierte Handlungskonzept“ und die Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) bis Ende 2019 fortzusetzen. Mit Kabinettsbeschluss vom 30.04.2019 wurde die Fortführung des Handlungskonzeptes bis Ende 2020 vorgenommen und zugleich entschieden, dessen Umsetzung von Juli bis November 2019 extern evaluieren zu lassen. Auf Basis der Evaluation sollen dann Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Konzepts erarbeitet werden.

Evaluation Zeitraum und Methodik

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

Evaluation bestätigt die hohe fachliche und politische Relevanz des Integrierten Handlungskonzeptes und ...

Vorgreifend sei gesagt, dass die **Befunde der Evaluation** die hohe fachliche und politische Relevanz des Handlungskonzeptes bestätigen und dessen Fortführung ausdrücklich befürworten. Die im Zuge der Erhebungen beobachteten Probleme und offenen Fragen der Umsetzung lassen sich in der Hauptsache auf veränderte Rahmenbedingungen im Übergang von der Entwicklung zur Umsetzung des Handlungskonzeptes zurückführen. Zu den Veränderungen gehört aber auch die empirisch vielfach belegte Zunahme von Haltungen und Einstellungen in der Gesellschaft, die dem Rechtsextremismus bzw. Rassismus zugerechnet werden können.

... empfiehlt eine aufgewertete Fortführung ...

In seinem Profil wie in seiner Struktur verfügt das Handlungskonzept jedoch über ein substantielles Potential, das im Rahmen einer Fortschreibung noch zielgerichteter zur Auseinandersetzung mit Phänomenen des Rechtsextremismus und Rassismus genutzt werden könnte. Möglichkeiten einer in diesem Sinne verbesserten Fortführung des Handlungskonzeptes werden im Evaluationsbericht im Einzelnen aufgegriffen und diskutiert.

... gerade auch angesichts des Anstiegs von Rechtsextremismus und Rassismus in der Gesellschaft

Datenbank - wichtiges Instrument der Programmbegleitung

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

Bisherige Umsetzung weist deutliche Schwer- punkte nach Zielen, Handlungsfeldern, Ressorts und Zielgruppen auf

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

Überarbeitung der Daten- bank und Aufwertung des Berichtswesens erforderlich

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

Entwicklung und Umset- zung zusammenhängende Phasen der Programm- steuerung

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

Diskussionsbedarf bei einigen Aspekten der Steuerung und Umsetzung wie

Betrachtet man wesentliche Aussagen der befragten Beteiligten in diesem Zusammenhang, dann wird bei einer Reihe von Steuerungsleistungen Diskussionsbedarf gesehen.

Das betrifft unter anderem gewisse „Konkurrenzen“ der beiden Zielreferenzen (Zielsystem und Handlungsfelder) des Handlungskonzeptes. Die Zuordnung von Maßnahmen der Häuser zum Handlungskonzept erscheint für Dritte nicht immer ganz nachvollziehbar; das gilt vor allem mit Blick auf weitere einschlägige Aktivitäten einzelner Ministerien. Diese Unklarheit wird zudem unterstützt von einer sehr weiten Maßnahmedefinition, die keine Unterscheidung nach Intensität und Dauer der Vorhaben trifft.

... Maßnahmedefinition und -zuordnung sowie ...

... Aufnahme neuer Maßnahmen

Vielfach zu hören war auch der Eindruck, dass sich in der aktuellen Umsetzungsphase die Steuerung durch die IMAG in der Tendenz auf eine – sehr zugespitzt gesprochen – einfache Fortschreibung der einmal erarbeiteten Konzeptstruktur beschränke.

Programmumsetzung wurde aber auch durch veränderte Rahmenbedingungen erschwert

Bei dieser Wahrnehmung muss jedoch berücksichtigt werden, dass der Übergang zur Programmumsetzung durch den Statuswechsel der Projektgruppe, durch Fluktuationen und Vakanzen in der LKS sowie den Neuzuschnitt einiger Ressorts nach dem Regierungswechsel im Jahr 2017 erschwert worden ist.

Die künftige Programmumsetzung sollte ...

Dementsprechend wird mit Blick auf eine Fortführung des Handlungskonzeptes zum einen der Wunsch geäußert, die IMAG möge sich in ihrer Arbeitsweise stärker an den aktuellen Anforderungen in dem Themenfeld ausrichten und den gemeinsamen Diskurs sowohl über neue Erscheinungsformen von Rechtsextremismus und Rassismus als auch über neue strategische Ziele verstärken. In diesem Zusammenhang wird für wünschenswert gehalten, wenn die LKS eine stärker impulsgebende Rolle sowohl gegenüber der IMAG wie gegenüber dem Landesnetzwerk wahrnehmen würde. Dafür könnte – auch unabhängig von der Frage erforderlicher zusätzlicher Ressourcen – ein verbessertes Berichtswesen hilfreich sein.

... stärker aktuelle Erscheinungsformen von Rechtsextremismus und Rassismus aufgreifen und ...

... das Programm-Monitoring durch die LKS aufwerten

Konzeptstruktur eine wesentliche Qualität des Handlungskonzeptes

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

... sollte aber in einigen Punkten (Aktualität, Vereinfachung) überprüft werden

Potentiale einer künftigen Stärkung des Profils bestehen im Maßnahmenzuschnitt und in der Kommunikation des Programms gegenüber der Öffentlichkeit

Ähnlich wie bei der Diskussion von Aspekten der Programmsteuerung ergibt die Überprüfung der Konzeptstruktur Hinweise auf eine gewisse Profilschwäche des Handlungskonzeptes, die auch Verfahren der Programmumsetzung betreffen.

Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren in der Entwicklungsphase eine zentrale Stärke des Handlungskonzeptes, weil damit ...

... ein gemeinsamer Rahmen zur Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus und Rassismus geschaffen und ...

... die Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft substantiell verbessert worden ist

Bei einer Fortsetzung sollte die Arbeit des Landesnetzwerkes als Schnittstelle zwischen Staat und Zivilgesellschaft gestärkt werden und dabei wäre ...

... auch auf die Beteiligung bisher nur gering erreichter Gruppen achten und ...

... die Diskussion aktueller Entwicklungen von Rechtsextremismus und Rassismus expliziter zu führen

Damit ist zum einen der in der Sicht von Dritten – also jenseits von IMAG und LKS – gegebene Eindruck von großen Spielräumen der Maßnahmenzuordnung gemeint. Zum anderen erscheint die laufende Kommunikation seitens des zuständigen Ministeriums bzw. der LKS über Stand und Leistungen des Handlungskonzeptes verbesserungsfähig. In diese Richtung jedenfalls deuten Wahrnehmungen von Akteuren auf regionaler bzw. lokaler Ebene, das kommunale Förderprogramm “NRWelt offen” sei das eigentliche Leitprogramm.

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

Unterhalb dieser generellen Leistungen des Handlungskonzeptes wird der **partizipative Charakter des Entwicklungsprozesses** hervorgehoben. Die dabei im Rahmen der insgesamt zehn Regional-Konferenzen erfolgten Problembeschreibungen, Sichtungen von Maßnahmen und Diskussionen von Erwartungen an das Programm werden als sehr offen und frei von Vorgaben beschrieben. Gleichwohl wird in diesem Zusammenhang einerseits auf eine bestimmte faktische – nicht intendierte – Selektivität in der Beteiligung hingewiesen, die bei einer Fortführung des Handlungskonzeptes zu überprüfen wäre; das betrifft vor allem die mangelnde Einbindung von konfessionellen Gruppen und Migrantenselbstorganisationen (MSO).

Andererseits wird beklagt, dass sich die Kommunikation im Landesnetzwerk mittlerweile eher auf einen Austausch eigentlich bekannter Positionen beschränke und nur wenig zu einer Verständigung über eventuelle neue strategische Ansätze beitrage.

Aus Sicht der beteiligten Akteurinnen und Akteure wie mit Blick auf den aktuellen Fachdiskurs hat sich die thematische Breite des Handlungskonzeptes im Grundsatz bewährt

Die Diskussion der **thematisch-konzeptionellen Breite** des Handlungskonzeptes beruht auf einer Verschränkung zweier unterschiedlicher Perspektiven. Auf der einen Seite wird das Handlungskonzept vor dem Hintergrund neuerer Entwicklungen im fachlichen Diskurs und sich abzeichnender empirischer Veränderungen betrachtet. Auf der anderen Seite werden Einschätzungen von Akteurinnen und Akteuren herangezogen, die auf verschiedenen Ebenen der Umsetzung beteiligt sind. Aus der Verknüpfung der beiden Sichtweisen geht hervor, dass die aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen im Kontext Rechtsextremismus und Rassismus den weiterhin hohen Handlungsdruck in diesen Bereichen bestätigen.

Die exemplarisch präsentierten Befunde zu Einstellungen im Kontext Rassismus, Rechtsextremismus und die Dynamiken bzgl. Organisations- und Aktionsformen des Rechtsextremismus unterstreichen die hohe Bedeutung einer Fortführung des Handlungskonzeptes für das Land NRW. Das gilt namentlich für die von nahezu allen Befragten wahrgenommene weitere Ausbreitung von Phänomenen des Rechtsextremismus und Rassismus in die Mitte der Gesellschaft.

Für eine Fortführung besteht kein Bedarf einer durchgehenden Neufassung des Zielsystems

...

Eine differenzierte Betrachtung zeigt, dass die vier strategischen Ziele des Handlungskonzeptes ebenso aus fachlicher Sicht wie inhaltlich-konzeptionell weiterhin einen hohen Stellenwert haben. Und zugleich weisen sie unter dem „Dach“ des Leitziels bereits jetzt eine gewisse thematisch-konzeptionelle Flexibilität auf, die sich darin ausdrückt, dass Rassismus im „Verbund“ mit anderen Phänomenen Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit im Konzept berücksichtigt sind und damit der Komplexität und auch der häufig vorhandenen Intersektionalität von Diskriminierungsformen Rechnung getragen wird.

... sinnvoll erscheint aber eine Aktualisierung teils von Handlungszielen, teils von Maßnahmetypen

Für eine Fortschreibung des Handlungskonzeptes ergibt sich daraus kein Bedarf einer gänzlich neuen thematischen Ausrichtung, wohl aber der Bedarf einer Aktualisierung, die teils auf Ebene der Handlungsziele, teils auf Ebene neuer Maßnahmetypen vorgenommen werden könnte. Für eine entsprechende Aktualisierung werden im Evaluationsbericht typische Ansatzpunkte aufgeführt. Allerdings sollten alle Erwägungen einer thematischen Aktualisierung immer vor dem Hintergrund einer sich daraus möglicherweise ergebenden Anpassung bestehender Verfahren der Programmumsetzung und Programmbegleitung erfolgen.