

Forum guter Praxisbeispiele

Integration und Chancengleichheit als bilaterales Thema

Wolfram Vogel*

» Nach der Initiative des Deutsch-Französischen Ministerrats brachte ein Forum guter Praxisbeispiele deutsche und französische Akteure im Bereich Integration zusammen. Während die deutschen Initiativen auf Sprachbeherrschung und berufliche Qualifizierung der Migranten abzielen, ist auf französischer Seite vor allem die Heranführung an die republikanischen Institutionen entscheidend.

Lange Zeit boten die deutsch-französischen Gipfelbegegnungen Anlass zum kritischen Fragen, wie es um die Nachhaltigkeit der ein oder anderen lancierten Initiative bestellt sei. Alle sechs Monate wurden Ideen, Projekte und Strategien geboren, wie die bilaterale Zusammenarbeit noch enger verflochten und für beide Gesellschaften sinnstiftend gestaltet werden kann. Mit den seit 2003 eingeführten Deutsch-Französischen Ministerräten wurde die inhaltliche Arbeit beider Regierungen weiter verzahnt, die Begegnungen weniger Medienspektakel und zunehmend arbeitsintensiv für alle an einem Thema beteiligten Ressorts.

Integration und Chancengleichheit dabei zu einem deutsch-französischen Thema zu machen, ist nicht von vornherein evident. Zuwanderung und Integration gelten gemeinhin als nationale Aufgabe, da die jeweiligen historisch gewachsenen Traditionen, gesellschaftlichen Herausforderungen und politischen Zuständigkeiten für dieses Politikfeld in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU höchst vielfältig und unterschiedlich sind. Dieses Thema dauerhaft auf die deutsch-französische Agenda zu heben, in Form eines Prozesses, der über das Jahr 2007 hinausreicht, ist innovativ und erfreulich insofern, als Nachhaltigkeit beziehungsweise der oft eingeforderte „suivi“ einer bilateralen Initiative deren Glaubwürdigkeit nur stärken können.

Nachdem der Integrationspolitik in Deutschland lange Zeit wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde, ist die Bedeutung des Themas in seinem Umfang und seinen vielfältigen Bezügen mittlerweile erkannt. Migration und Integration stellen in gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, bildungs- und arbeitsmarktpolitischer sowie kultureller Hinsicht eine zentrale Herausforderung für die Politik dar. Integration von Zuwanderern ist ein Querschnittsthema, das alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens berührt und somit besondere Aufmerksamkeit und Steuerung erfordert.¹ Insofern lässt es sich als Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik bezeichnen, wenn auf politischer Ebene nicht mehr über Migranten geredet wird, sondern mit ihnen, wie der Integrationsgipfel vom 14. Juli und die Islamkonferenz vom 27. September 2006 deutlich machten.

In Frankreich steht spätestens seit den Unruhen in den französischen Vorstädten im Herbst 2005 das Thema Integrationspolitik auf der politischen Agenda. Auf die unterschiedlichen Dimensionen der Banlieue-Krawalle und ihre Hintergründe soll hier nicht weiter eingegangen werden.² Doch macht gerade die Vielschichtigkeit der Krise der französischen Vorstädte – in sozialer, infrastruktureller, städtebaulicher, arbeitsmarkt- und zuwanderungspolitischer Hinsicht – auch die Vielschichtigkeit des Themas 'Integration und Chancengleichheit' deutlich. Entspre-

* Dr. Wolfram Vogel ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutsch-Französischen Institut (dfi), Ludwigsburg .

chend der genannten Blickwinkel sind unterschiedliche Politiken und Ansätze erforderlich, die mit dem Ziel der Herstellung von Chancengleichheit nur ein – wenn auch wesentliches – verbindendes Element haben. Tatsächlich bedarf es einer Vielzahl von Instrumenten, um den Herausforderungen angemessen zu begegnen. Dabei ist die Wahrnehmung von Problemen und die Art und Weise, wie über sie gesprochen wird, nicht nur Bestandteil der jeweiligen nationalen Debatte. Gerade der deutsch-französische Vergleich macht auf höchst instruktive Weise deutlich, wie unterschiedlich die Diskurse im Blick auf ähnliche integrationspolitische Herausforderungen sind (siehe hierzu den Beitrag von Max Müller-Härlin in dieser Ausgabe).

Die Initiative des Ministerrats

Die deutsch-französische Initiative auf dem 6. Ministerratstreffen am 14. März 2006 ist im Kontext des „europäischen Pakts für die Jugend“ zu sehen, den die Staats- und Regierungschefs der EU im Rahmen des Europäischen Rates vom 22./23. März 2005 geschlossen haben. Die Integration junger Menschen und die Möglichkeit sozialen Aufstiegs solle weiter gefördert werden. Insbesondere Jugendliche mit Migrationshintergrund sollen in beruflicher, sozialer und kultureller Hinsicht klare Zukunftsperspektiven erhalten, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem sozialen, kulturellen oder familiären Hintergrund.

Ziel war zunächst, einen Diskussionsprozess anzustoßen, der zu neuen und konkreten Projekten, Maßnahmen und Kooperationen zugunsten von Integration und Chancengleichheit führt, die beiden Ländern und der bilateralen Zusammenarbeit ebenso nutzen wie der Debatte auf europäischer Ebene. Beide Regierungen arbeiten darauf hin, im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft und des Europäischen Jahres der Chancengleichheit 2007 konkrete Vorschläge zu machen. Innovativ war dabei, nicht von der Problemlogik auszugehen („welche Probleme gibt es in beiden Ländern im Blick auf Integration und Chancengleichheit?“), sondern von der Erfolgslogik aus: „Welche Projekte und Maßnahmen haben sich in

der Praxis bewährt?“ Um dies im deutsch-französischen Austausch zu eruieren, wurde zum Auftakt ein Forum guter Praxisbeispiele geschaffen, das eine erste Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch bot. Dabei wurden fünf Bereiche für potenzielle zukünftige gemeinsame Projekte festgelegt: Bildung, Fortbildung, Arbeit und Mobilität; Stadtentwicklung und Stadtpolitik; Integration durch Sport; Kultur sowie die Gleichberechtigung von Frauen und Mädchen.

Forum guter Praxisbeispiele in Paris

Unter Beteiligung von Staatsminister Gloser, Staatsministerin Böhmer sowie ihren französischen Amtskollegen Europaministerin Colonna und dem beigeordneten Minister für Chancengleichheit Begag fand am 18. Juli in Paris eine Konferenz zu guten Praxisbeispielen im Bereich Integration und Chancengleichheit statt, die vom Deutsch-Französischen Institut Ludwigsburg (dfi) organisiert wurde. Sie war der Auftakt zu einem Diskussions- und Konsultationsprozess, der als Grundlage für eine Vertiefung der deutsch-französischen Zusammenarbeit im Bereich Integration und Chancengleichheit diente.

Vertreten waren über 70 Organisationen aus der staatlichen Verwaltung (Fachministerien), dem zivilgesellschaftlichen Bereich (Stiftungen, lokale Initiativen) sowie Städten und Landkreisen. Präsentiert wurden 25 Beispiele für erfolgreiche Projekte. Trotz der Unterschiede – integrationspolitisches Leitbild, Herkunft und sprachliche Kompetenzen der Migranten – zeigte das sehr vielfältige Mosaik der Projekte, wie breit die Grundlage für deutsch-französischen Austausch und Zusammenarbeit zu diesem Thema ist. Der Mehrwert der Veranstaltung bestand darin, eine große Zahl von Akteuren zusammenzubringen, die bislang nur im nationalen Kontext gewirkt haben und jetzt erstmals für die deutsch-französische Dimension des Themas mobilisiert werden konnten. Somit wurde die Grundlage für eine Vernetzung und weitere Mobilisierung der Teilnehmer gelegt.

Inhaltlich setzte die Konferenz zwei Schwerpunkte: die Sicherung von Chancengleichheit und Integration beim Zugang zum Arbeitsmarkt

sowie Integration und Chancengleichheit vor Ort, also auf kommunaler Ebene. Zahlreiche Faktoren tragen zum schulischen und beruflichen Erfolg junger Menschen beim Sprung in den Arbeitsmarkt bei. Geschlagen wurde ein Bogen ausgehend von der frühen Kindheit über schulische und berufliche Ausbildung bis zum Einstieg ins Berufsleben. Die Bedeutung der Familien und besonders der Mütter mit eigenem Migrationshintergrund für die gelungene Sozialisierung der Kinder ist zu lange unterschätzt worden. Viele Projekte befassen sich heute mit einer besseren Verbindung zwischen dem familiären Kontext und den frühen Phasen der Kinderbetreuung. Im seit Jahren erfolgreichen Frankfurter Projekt „Mama lernt Deutsch“ erhalten zum Beispiel die Mütter, nachdem sie ihre Kinder in den Kindergarten gebracht haben, im gleichen Gebäude einen Sprachkurs.

In den vergangenen Jahren sind in Frankreich neue Initiativen für Schulen in benachteiligten Stadtvierteln gestartet worden. Hierbei wird auf die Erfahrungen mit den „zones d'éducation prioritaires“ (ZEP) aufgebaut (siehe den Beitrag von Philippe Bongrand in dieser Ausgabe). Die Maßnahmen richten sich sowohl an Schüler als auch an neu zugewanderte Erwachsene. Im deutschen Schulsystem wiederum, das im Bereich der weiterführenden Schulen mehrgliedrig ist, ist ein besonders schwieriger strategischer Punkt der Übergang von der Hauptschule in eine Lehrstelle im dualen Bildungssystem. In mehreren Städten und Ländern haben sich Netzwerke aus Schulen, Unternehmen und öffentlichen Stellen gebildet, die den Zugang zum Ausbildungssystem verbessern helfen. Die 2004 gegründete HALDE (Hohe Autorität für den Kampf gegen Diskriminierungen und für Chancengleichheit) wiederum hat eine Umfrage bei den Unternehmen des CAC 40 gemacht, um Stärken und Schwächen im Bereich der beruflichen Diskriminierung (jeder Art, nicht nur jener im Blick auf den „Migrationshintergrund“!) zu analysieren.

Welche Strategien vor Ort?

Mit welchen Strategien können Integration und Chancengleichheit vor Ort gesichert werden? Beides muss sich in der alltäglichen Praxis beweisen, und das heißt auf kommunaler Ebene. Die Praxiserfahrung vor Ort betrifft somit alle Bereiche der Thematik. Dabei ist Integration und Chancengleichheit als Aufgabe kommunaler Politik zunächst eine Frage der Organisation. Zahlreiche Städte haben regelrechte Strategien für das Management von Integration als transversalem Thema entwickelt. Das Stuttgarter Konzept, das im Rahmen des Wettbewerbs des Bundesinnenministeriums und der Bertelsmann-Stiftung (in der Kategorie Städte) und auch vom Europarat preisgekrönt wurde, zeichnet sich durch eine intensive und sehr reflektierte administrative Vernetzung des Querschnittsthemas „Integration“ aus. Zudem wird an der politischen Sprache gearbeitet, wenn gefordert wird, beim Thema Zuwanderung oder Ausländer zunächst die positiven Seiten der Internationalisierung zu sehen. Das von der Hertie-Stiftung ange-

„Die Bedeutung der Familien und Mütter für die gelungene Sozialisierung ist lange unterschätzt worden.“

stoßene individuelle Förderprogramm für Schüler mit Migrationshintergrund wird mittlerweile von mehr als 30 Stiftungen, zahlreichen Unternehmen und öffentlichen Institutionen unterstützt. Ziel ist die Ermöglichung von „Zuwandererkarrieren“. Die Erfahrung zeigt, dass die ausgewählten Jugendlichen durchweg einen sehr guten Schulabschluss und den Übergang in höhere Bildungseinrichtungen erreichen.

In Frankreich gab es – auf der Ebene von ausgewählten Départements – neue Maßnahmen der 2005 eingesetzten „Préfets délégués pour l'égalité des chances“ für eine bessere Eingliederung der in Frankreich lebenden Einwanderer. Die beigeordneten Präfekten (fünf insgesamt im Pariser Raum, Lyon, Marseille und Lille) können auf die ersten Erfahrungen bei der Umsetzung der Politik der Chancengleichheit zurückblicken. Die Politik zielt vor allem auf Stellenvermittlung der jungen Diplomierten (unter 26 und mindestens bac+2)

aus den benachteiligten Vierteln, deren Eingliederung und Verbleib im Betrieb erleichtert werden sollen. Sie werden individuell 12 Monate lang begleitet. Zugespitzt formulierte der Beigeordnete Präfekt für Chancengleichheit des Departement Essonne, dass die beigeordneten Präfekten daran arbeiten, ihre Präsenz vor Ort überflüssig zu machen.

Große Städte in Deutschland und Frankreich leiden unter der Herausbildung von Stadtvierteln, die durch Verarmung, hohe Gewaltbereitschaft und hohe Arbeitslosigkeit geprägt sind. Unterschiedliche Formen der Betreuung vor Ort sind entwickelt worden. Dazu gehört das Modell des Quartiersmanagers. Hier ergaben sich im deutsch-französischen Austausch bemerkenswerte Überschneidungen in der Herangehensweise.

Bewertung der Projektansätze

Bündelt man die einzelnen Projektlinien, so zielen die deutschen Initiativen darauf ab, die Sprachbeherrschung sowie die beruflichen Qualifizierung der Migranten zu verbessern: Deutschkurse speziell für Mütter; gezielte Förderung von Hauptschulen, welche gerade deshalb erfolgreich ist, weil Migranten nicht als gesonderte Gruppe behandelt werden; Ausbildung ehrenamtlicher Tutoren, die in Brennpunktvierteln Grundschüler aus Einwandererfamilien begleiten.

Auf französischer Seite ist die Heranführung an die republikanischen Institutionen handlungsleitend. So wurde bei der Schwerpunktförderung von Schulen in bestimmten Stadtteilen auf das neue Gesetz zur Chancengleichheit verwiesen, in dem die Vermittlung eines „*socle commun des connaissances*“ (Französisch, Mathematik, Fremdsprache, soziale Kompetenzen) eine Schlüsselrolle spielt; die Anti-Diskriminierungsbehörde HAL-DE sowie die „Charte de la diversité“ (von rund 2 000 Großunternehmen unterzeichnet) sind Beispiele übergreifender Maßnahmen im staatlichen und privaten Bereich. Anhand stadtbezogener Projekte – „Soziale Stadt“ in Deutschland und „Verträge zum sozialen städtischen Zusammenhalt“ in Frankreich – wurde deutlich, wie ein Handlungskonzept städtebaulicher Entwicklungs-

planung mit einem Integrationsansatz verknüpft werden kann. Hier sind Konvergenzen in der deutschen und französischen Herangehensweise feststellbar, unabhängig der divergenten Zuständigkeiten und Finanzvolumen.

Der deutsche und französische Diskurs unterscheiden sich zwar, doch wurde deutlich, dass die vorgestellten erfolgreichen Praxisbeispiele auf einer Problemwahrnehmung beruhen, die in Deutschland und Frankreich nahezu identisch ausgefallen ist. Übergreifend wurde festgestellt, dass der Einbezug von Unternehmen sowie der Einbezug aller Akteure in ein konkretes Projekt einen wesentlichen Erfolgsfaktor darstellen. Gleichwohl ist zu erkennen, dass manches Konzept nicht „eins zu eins“ übertragen werden kann, doch ist oftmals die dahinter stehende Idee wichtiger als der Verweis auf die Strukturen und den Kontext, in denen das Konzept entwickelt wurde. Auch wird der Erfolg aller Programme vor Ort davon abhängen, ob die Nachfrage seitens der betroffenen Bevölkerungsgruppen und das Angebot der Akteure zueinander passen.

Übergeordnet lässt sich festhalten, dass beide Länder sich gegenwärtig in einem Stadium befinden, in dem sie die Weichen dafür stellen, die Spielregeln von Integration und Chancengleichheit im eigenen Land transparenter zu machen. Damit einher geht eine Reihe von Desiderata, die bei der zukünftigen Befassung mit dem Thema berücksichtigt werden sollten:

- Integration und Fördermaßnahmen betreiben, ohne in Begriffen der Benachteiligung und Diskriminierung zu denken und zu sprechen;
- bewusster Umgang mit der Begrifflichkeit (ist von Chancengleichheit oder Ausländerintegration die Rede?);
- die Lebensleistung der Minderheiten anerkennen;
- emblematische Karrieren, welche die Vielfalt unserer Gesellschaft abbilden, stärker in den Vordergrund rücken;
- den bislang vernachlässigten Aspekt der Gesundheit stärker fördern und/oder mit dem Bereich Integration und Sport verzahnen. Über die Gesundheit erreicht man die Familien besser.

Eine europäische Agenda für 2007

Nach diesem Auftakt geht es im weiteren Verlauf darum, über mögliche gemeinsame Anknüpfungspunkte und Projektansätze nachzudenken. Mit Blick auf die schwerpunktmäßige Behandlung des Themas beim 7. Deutsch-Französischen Ministerrat am 12. Oktober (siehe „Das Dokument“ auf Seite 121 in dieser Ausgabe), soll der gewonnene Überblick über erfolgreiche Ansätze in ein deutsch-französisches Maßnahmenpaket überführt werden, das sowohl gemeinsame Projekte wie auch die Übernahme erfolgreicher Ansätze im jeweiligen Partnerland beinhalten kann. Im Bilateralen wäre denkbar, einen Schwerpunkt auf folgende Bereiche zu setzen:

- Medien: sprachpädagogische Nutzung des Mediums Fernsehen, um Vielfalt sichtbar und repräsentativ abbilden zu können; Schwerpunkt auf beispielhaften Karrieren, welche die Vielfalt unserer Gesellschaften widerspiegeln;

- Berufliche Bildung: besondere Anstrengungen, um die Chancengleichheit im Bereich der beruflichen Bildung zu gewährleisten;
- Charte de la diversité dans l'entreprise: Sensibilisierung für Fragen der Diskriminierung in Unternehmen im Rahmen einer „Charta der Vielfalt“ auf Deutschland ausweiten;
- Stadtentwicklung: Um der sozialen und räumlichen Polarisierung in den Städten entgegenzuwirken, tauschen sich Frankreich und Deutschland regelmäßig über Fragen der Stadtentwicklung aus, so auch über die Programme und Projekte zur „Sozialen Stadt“.

In einem dritten Schritt gilt es, die europäische Dimension des Themas in den Blick zu nehmen. Unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft sollen im Rahmen des europäischen Jahres der Chancengleichheit Deutschland und Frankreich Vorschläge tragfähiger Projekte unterbreiten, die auf EU-Ebene verfolgt und umgesetzt werden können.

-
- 1 Vgl. die Berichte der verschiedenen Kommissionen in den letzten Jahren: Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, „Zuwanderung gestalten, Integration fördern“, Berlin, 4.7.2001; „Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen.“ Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Berlin 2004.
 - 2 Vgl. hierzu Dietmar Hüser: Plurales Frankreich in der unteilbaren Republik. Einwüfe und Auswüchse zwischen Vorstadt-Krawallen und Kolonial-Debatten. In: Frankreich Jahrbuch 2006. Politik und Kommunikation. Wiesbaden 2007, S. 9–30 [i.E.]; für pointierte Analysen zum französischen Integrationsmodell vgl. das Dossier „Immigration: les nouvelles questions“. In: *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines*, n° 4, Septembre–Octobre–Novembre 2006, S. 77–90.