

Kommunen & Integrationspolitik

im französisch-deutschen Vergleich

Wolfgang Neumann*

» Angesichts der offensichtlich gewordenen Integrationsdefizite ist die kommunale Ebene in beiden Ländern vom Rand in den Kern der Politik gerückt. Trotz fortbestehend unterschiedlicher Leitbilder in der Integrationspolitik lassen sich dabei zunehmende Konvergenzen in Gesetzgebung und Wahrnehmung des Politikfeldes feststellen.

1. Neue Priorität

In der politischen und öffentlichen Debatte, ebenso wie in der Gesetzgebung sind in Frankreich und in Deutschland die Herausforderungen der Migrationsbewegungen, der Regelungen von Zuwanderung und der sozialen Integration von Bürgern mit Migrationshintergrund zu einem zentralen Thema geworden. Der deutsche Integrationsgipfel im Sommer 2006, die so genannte erste und zweite Islamkonferenz im Jahr 2007 ebenso wie die öffentliche Debatte um die Zustände in einer Hauptschule in Berlin, bei der besorgniserregende Integrationsdefizite für eine breite Öffentlichkeit sichtbar wurden, beleuchteten schlaglichtartig die Dringlichkeit verstärkter Integrationsbemühungen und neuer wirksamer Ansätze einer problemadäquaten Integrationspolitik.

Gleiches gilt für Frankreich noch in verstärkter Form: Spätestens seit den wochenlangen Konflikten in den französischen Vorstädten und sozialen Brennpunkten im November 2005 steht Integrationspolitik ganz oben auf der innenpolitischen Agenda. Die im jüngsten Präsidentschaftswahlkampf umstrittene Forderung Nicolas Sarkozys nach Schaffung eines „Ministeriums für Immigration und nationale Identität“ hat diese Aktualität und Dringlichkeit ein weiteres Mal nachhaltig unterstrichen.

Allerdings sind – ungeachtet dieser vergleichbaren Priorität in Frankreich und Deutschland für neue integrationspolitische Initiativen – die Debatten in beiden Ländern durch eine ganze Reihe von Besonderheiten geprägt, die zum einen aus unterschiedlichen Formen der Zu- und Einwanderung resultieren, zum anderen die Verschiedenartigkeit der Einwanderungsgruppen und ihrer spezifischen Probleme widerspiegeln, und die nicht zuletzt daraus folgen, dass beide Länder gewissermaßen entgegengesetzte Pole der Zuwanderungspolitik repräsentieren: Während, historisch gesprochen, Frankreich ein klassisches Einwanderungsland war, hat Deutschland lange Jahre in seiner offiziellen Rhetorik die Tatsache bestritten oder tabuisiert, ebenfalls ein Zuwanderungsland zu sein.

Bis in die jüngste Vergangenheit sind es deshalb auch und nicht zuletzt unterschiedliche Leitbilder, die in beiden Ländern Zuwanderung und Integration bestimmt haben. Die ursprüngliche Idee des französischen Leitbildes geht von der republikanischen Gleichheit der Menschen aus. Faktisch umgesetzt wird diese Gleichheit mittels rechtlicher Regelungen der Zuwanderungspolitik im engeren Sinne, vor allem durch den Erwerb der Staatsangehörigkeit. Entscheidend dabei ist das Verhältnis des Einzelnen zum Staat (Prinzip der 'citoyenneté'), deshalb soll die Integration ausschließlich für das Individuum erfolgen. Das hat zur Folge, dass die Förderung spezifischer Grup-

* Wolfgang Neumann ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutsch-Französischen Instituts (dfi), Ludwigsburg.

pen mit Migrationshintergrund beziehungsweise kultureller Diversität nicht Teil der Integrationspolitik ist.

Im Gegensatz dazu war das Leitbild in Deutschland gerade davon geprägt, die ethnische oder kulturelle Zugehörigkeit unabhängig vom juristischen Status zu fördern und in den Vordergrund integrationspolitischer Debatten und konkreter Ansätze zu stellen. Eine strukturprägende Folge dieser unterschiedlichen Leitbilder ist eine weitgehend gruppenspezifische Ausrichtung der Integrationspolitik in Deutschland, während man in Frankreich Integration weitaus stärker als nicht-gruppenspezifische soziale Kohäsionspolitik versteht.

Auch wenn es also gewichtige Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich in diesem Politikfeld gibt, so haben sich doch gerade in den letzten Jahren auch Gemeinsamkeiten insbesondere im Bereich der Gesetzgebung und bei der gesellschaftlichen Wahrnehmung der Integrationspolitik entwickelt. Spätestens seit dem neuen Staatsangehörigkeitsgesetz in Deutschland aus dem Jahr 2000 und dem

darauf folgenden Zuwanderungsgesetz beziehungsweise den Änderungen des rechtlichen Rahmens in Frankreich in den Jahren zwischen 2003 und 2006 gibt es im deutsch-französischen Vergleich eine zunehmende Konvergenz bei den gesetzlichen Regelungen. In beiden Ländern wird die juristische Regelung der Staatsangehörigkeit und der Zuwanderung als notwendige Voraussetzung einer gelingenden Integration verstanden. Eine zunehmende Konvergenz gibt es auch in der öffentlichen Debatte, die einerseits die Notwendigkeit eines Dialogs zwischen den Religionen und Kulturen hervorhebt, vor allem aber die Tatsache, dass entscheidende Impulse von der Schul- und Bildungspolitik, der beruflichen Ausbildung und arbeitsmarktpolitischen Eingliederung, einer Förderung der Chancengleichheit und einer wirksamen Antidiskriminierungspolitik sowie einer fördernden und fordernden staatsbürgerlichen und kulturellen Partizipationspolitik ausgehen – um nur einige, aber entscheidende Bereiche zivilgesellschaftlicher Integration zu nennen.

2. Die Bedeutung der kommunalen Ebene wächst

Vor allem aber wird die deutsch-französische Konvergenz in der Integrationspraxis dadurch charakterisiert, dass die kommunale Ebene in beiden Ländern angesichts der offensichtlichen Integrationsdefizite vom Rand in den Kern der Politik gerückt ist. Dass die Kommune, beziehungsweise in Frankreich auch die beiden anderen lokalen Gebietskörperschaften Departement und Region, immer stärker ins Blickfeld geraten, ist auf mehrere Gründe zurückzuführen: Die lokale Ebene ist einerseits der Ort, an dem die gesetzlich fixierte und institutionalisierte Integrationspolitik konkret umgesetzt werden muss. Zum zweiten ist die Kommune ein entscheidender Partner in Verbundsystemen von Staat und Gebietskörperschaften, die vor allem in Frankreich im Rahmen

„Der Bedeutungszuwachs kommunaler Integrationspolitik ist für die Städte durchaus ambivalent.“

der Integrationspolitik einen zentralen Stellenwert haben, und drittens ist die Kommune in beiden Ländern auch und vor allem die „Werkstatt“, in der die unterschiedlich-

sten Ansätze praktiziert werden, und das „Versuchslabor“, in dem neue innovative Wege erprobt werden können.

Der damit verbundene Bedeutungszuwachs kommunaler Integrationspolitik ist für die Städte durchaus ambivalent: Die Ausweitung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, ebenso wie die zum Teil erheblichen finanziellen Aufwendungen stellen für sie neue Herausforderungen dar, die angesichts knapper Mittel und Ressourcen drohen, die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu übersteigen. Zugleich aber erscheint die kommunale Ebene als besonders geeignet, neue innovative Ansätze der sozialen Integration zu entwickeln. Problemnähe und Möglichkeiten der Vernetzung der unterschiedlichsten Akteure, ebenso wie die Notwendigkeit differenzierter und abgestufter Vorgehensweisen, die nur dezentral sinnvoll und möglich sind, verweisen auf die Chancen, auf kommunaler Ebene neue Lösungswege zu finden.

In Deutschland hat sich in diesem Kontext in einigen Städten eine durchaus eigenständige kommunale Integrationspolitik etabliert, was nicht zuletzt durch die spezifisch dezentrale Architektur des deutschen Politik- und Verwaltungssystems möglich ist. Darüber hinaus haben einige Städte zusätzliche Handlungsspielräume genutzt und Initiativen entwickelt, die modellhaften Charakter haben. Im Kern besteht Integrationspolitik auf kommunaler Ebene in Deutschland aus einer engen Kooperation zwischen Gemeinden, den kommunalen Arbeits- und Sozialämtern sowie den Migrationssozialdiensten, das heißt die Integrationsmaßnahmen werden vor Ort gebündelt. Bei der konkreten Umsetzung spielen die Träger der Freien Wohlfahrtspflege als spezifische Akteure im deutschen System eine Schlüsselrolle.

Die herausragende Bedeutung der kommunalen Ebene für eine sozial umfassende und nicht nur rechtlich ausgelegte Integrationspolitik wird nicht zuletzt auch dadurch unterstrichen, dass die kommunale Ebene schon lange vor den großen bundespolitischen gesetzgeberischen Maßnahmen ein breites Aktionsspektrum im Bereich Integration aufwies, wie zum Beispiel die Förderung von beruflicher Ausbildung, allgemeine Bildungsförderung, Arbeitsförderung im weitesten Sinne, Sprachförderung und nicht zuletzt kommunale Partizipation.

3. Integration durch Stadtpolitik – der französische Weg

Für Frankreich kommt mit Blick auf den Bedeutungszuwachs der kommunalen Ebene ein spezifisch prägendes Merkmal hinzu: Die Tatsache nämlich, dass der erhebliche Problemdruck in einzelnen Städten beziehungsweise Stadtvierteln zu einer Fokussierung sozialer Integrationsprobleme auf ihre räumliche Dimension in den städtischen Problemvierteln (Territorialisierung sozialer Probleme) geführt hat: Integrationspolitik à la française ist so schrittweise fast identisch geworden mit einer im Zeitverlauf mehr und mehr ausgebauten Stadtpolitik ('politique de la ville').

Frankreich kann inzwischen auf mehr als 20 Jahre Erfahrung in dieser sozialen Stadtentwick-

lungspolitik zurückblicken. Letzere ist eine Bündelung und Koordination verschiedener Teilpolitiken wie Wohnungsbau, Arbeitsförderung, Politiken zur Verbesserung der schulischen, sozialen und kulturellen Versorgung beziehungsweise eine explizit stadtteilbezogene „Politik der Chancengleichheit“ (vgl. das noch von der Regierung de Villepin 2006 verabschiedete Gesetz 'Pour l'égalité des chances'), die auf die soziale Integration vor allem der jungen Einwanderergeneration in den so genannten „sensiblen Stadtteilen“ abzielt.

Sie versteht sich als ein Handlungsrahmen, in dem sämtliche Maßnahmen konvergieren, die das Ziel verfolgen, den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Und das besonders dort, wo er bedroht ist – also in Problemvierteln beziehungsweise benachteiligten Stadtteilen. Der Begriff der Stadtpolitik ist zwar zentral konzipiert, doch wird diese lokal ausgestaltet, immer öfter auch lokal initiiert und von den verschiedenen übergeordneten Ebenen unterstützt. In dieser dezentralisierten Stadtpolitik verbinden sich soziale (Bekämpfung der Exklusion) mit städtebaulichen und wohnungsbaupolitischen Maßnahmen.

Zentrales Instrument dieser stadtbezogenen, sozialen Integrationspolitik ist seit den 1990er Jahren ein „Stadtvertrag“ ('contrat de ville'), ein integratives, das heißt verschiedene Partner und Ressorts einbeziehendes verbindliches Handlungskonzept. Der Stadtvertrag ist das Ergebnis der Zusammenarbeit des Staates und der lokalen Akteure, die gemeinsam alle wichtigen städtischen Entwicklungs- und Integrationsmaßnahmen formulieren und vertraglich gemeinsam festlegen. Der Kommune kommt in diesem Verbund sowohl bei der Problemanalyse als auch bei der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen eine entscheidende Funktion zu. Die Stadtverträge (insgesamt wurden für den Zeitraum 2000–2006 in 247 Kommunen Verträge abgeschlossen) betreffen 1 500 städtische Quartiere, die in ganz besonderer Weise Integrationsdefizite aufweisen. Ab 2007 werden diese 'contrats de ville' durch neue Verträge zum „sozialen Zusammenhalt in der Stadt“ ('contrats urbains de cohésion sociale') abgelöst, die eine dreijährige Laufzeit haben und nach einer Evaluierung einmal verlängerbar sein werden.

Neben diesem vertraglich festgelegten Verbundsystem Staat–Kommune existieren noch eine Reihe weiterer Ansätze kommunaler Integrationspolitik, die entweder im Rahmen eines ähnlich strukturierten Kooperationsverbunds von verschiedenen Akteuren umgesetzt (PLIE) oder zentralstaatlich konzipiert und finanziert, aber durch die Kommunen umgesetzt werden (zum Beispiel so genannte steuerliche Freizonen, die in besonders belasteten Problemgebieten mit hohem Anteil an Bewohnern mit Migrationshintergrund Arbeitsplätze schaffen sollen).

Übergreifend ist der 2004 vorgelegte ‘Plan de Cohésion Sociale’ des damaligen Ministers Jean-Louis Borloo, der auf die Wiederherstellung und Sicherung des sozialen Zusammenhalts der gesamten französischen Gesellschaft und explizit auf die besonderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problemlagen in den ‘Zones Urbaines Sensibles’ zielt. Entlang der drei Hauptachsen Beschäftigung, Wohnungsbau und Chancengleichheit (insbesondere im Bereich Schule, Einwanderungs- und Antidiskriminierungspolitik) werden nicht weniger als insgesamt 20 Einzelprogramme mit 107 Einzelmaßnahmen aufgeführt. Der gesamte Finanzaufwand wird für den 5-Jahreszeitraum auf circa 13 Milliarden Euro beziffert. Legt man die Planungsansätze für die Programme zur Stadterneuerung und zum sozialen Zusammenhalt zugrunde, so wird der französische Staat für diese spezifischen Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung und der Wohnungsqualität sowie der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung nahezu 50 Milliarden Euro aufbringen.

4. Bilanz

Im Gegensatz zu einer häufig anzutreffenden Meinung hierzulande kann also keineswegs die Rede davon sein, der französische Staat und die jeweiligen Regierungen hätten städtische Probleme und integrationspolitische Konfliktlagen nicht erkannt oder zu wenig berücksichtigt. Im Gegenteil ist im internationalen Vergleich davon auszugehen, dass Frankreich eine im hohen Maße ausdifferenzierte und mit beachtlichen finanziellen Mit-

teilen ausgestattete Politik zur Problembewältigung in städtischen Konfliktzonen betrieben hat und betreibt, ergänzt durch spezifische Förderpolitiken auf gebietskörperschaftlicher Ebene, die ganz gezielt auf Neuzuwanderer ausgerichtet ist und deren erste Integrations Schritte erleichtern soll.

Ein deutlicher inhaltlicher Schwerpunkt wird – neben einer ausdifferenzierten Arbeitsförderung – auf die Verbesserung der schulischen Angebotsbedingungen gelegt. Dazu gehört die Erhöhung der Mittel für Förderunterricht, verstärkte Unterstützung so genannter ‘Ecoles de deuxième chance’ oder die Einrichtung von Exzellenz-Internaten für Schüler aus den benachteiligten Stadtgebieten, um ihre Zugangschancen zu besonders prestigeträchtigen Institutionen wie den Grandes Ecoles zu ermöglichen. Mehr noch: Die Förderung in ausgewählten Schulen und Schulbereichen (‘Zones d’Educations Prioritaires’, ZEP, siehe auch *Dokumente 6/2006*) als Teil einer Strategie der positiven Diskriminierung ist Kernbestand der bisherigen Stadtpolitik in Frankreich und neben den schon genannten steuerlichen Freizonen (ZFU) die zweite tragende Säule einer Integrationspolitik, die im Wesentlichen auf den Abbau der territorial-sozialen Ungleichheit abzielt.

Ein kurzer Blick auf die Entwicklung dieser Schulförderpolitik ist besonders aufschlussreich, weil sich dabei die Stärken und Schwächen der französischen Integrationspolitik in den belasteten Städten und Stadtvierteln wie in einem Brennglas bündeln. Schon im Jahr 1981 wurde diese Form positiver Diskriminierung an zentraler Stelle in die Stadtpolitik integriert. Allerdings war ursprünglich beabsichtigt, den erhöhten Mittlereinsatz in ausgewählten schulischen Bezirken und besondere finanzielle Anreizprämien für dort beschäftigte Lehrer nur für einen begrenzten Zeitraum von vier bis fünf Jahren als Instrumente einzusetzen. Ziel war der Abbau der Ungleichgewichte bei den schulischen Leistungen und die Angleichung der allgemeinen Rahmenbedingungen für die schulische Ausbildung. In 362 solcher Schulzonen wurden 10 Prozent der Grundschüler und 8 Prozent der Schüler in der Kollegstufe (entspricht der Sekundarstufe I) von dieser Politik erfasst. Heute, mehr als 20 Jahre nach der Einführung dieser Förderungen, gibt es 911 ZEP: 18

Prozent aller Grundschüler und 21,4 Prozent aller Schüler in der Kollegstufe befinden sich mittlerweile in einer solchen Förderzone.

Nicht nur die Dauerhaftigkeit und der Umfang der Förderung weichen damit erheblich von den Intentionen der vor mehr als 20 Jahren eingeleiteten Politik ab. Mehr noch: In einem eklatanten Widerspruch zur ursprünglichen Zielsetzung kommt eine Untersuchung aus dem Jahr 2005 zu einem niederschmetternden Ergebnis. Weder haben sich die Gefällestrukturen vermindert, noch ist der Schulerfolg in den ZEP messbar erhöht worden; weder ist es gelungen, qualifizierte Lehrer für diese Politik zu gewinnen, noch ist es zu verbesserten Arbeitsbedingungen (zum Beispiel bei der Schüler–Lehrer Relation) gekommen – und das trotz eines beachtlichen zusätzlichen Mitteleinsatzes in diesen Schulbereichen.

Schlaglichtartig beleuchtet dieser empirische Befund eine Reihe von Defiziten nicht nur der Schulpolitik, sondern einer territorial ausgerichteten Integrationspolitik insgesamt, wie sie in Frankreich seit mehr als zwei Jahrzehnten praktiziert wird. Diese Defizite zu erkennen und abzubauen, ist eine Voraussetzung, um überhaupt eine neue Perspektive für diese problematischen Stadtzonen zu entwickeln. Eine zielgenauere Ausrichtung der Fördermaßnahmen und die Abkehr von einem häufig praktizierten Gießkannenprinzip sind dringlicher denn je. Ebenso wichtig ist es, neue Leuchtturm- und Pilotprojekte zu entwickeln, de-

ren zentrale Funktion nicht in breiten quantitativen Angleichungsprozessen liegt, sondern darin, die Logik des Ausschlusses spezifischer Wohnterritorien zu durchbrechen und damit ganz praktisch soziale Barrieren und räumliche Segregationen zu überwinden.

Den Kommunen in Frankreich kommt bei einer solchen Neuausrichtung eine entscheidende Funktion zu: Als Ausführungs- und Umsetzungsebene nationaler Integrationspolitik, das heißt als Partner in Verbundsystemen, müssen ihre Kompetenzen erweitert werden. Vor allem aber kommt es darauf an, Kommunen als Moderatoren oder Initiatoren von lokalen Netzwerken zu stärken, um das lokale Integrationsmanagement zu verbessern. Zukünftige Bausteine für eine integrationspolitisch erfolgreiche Stadtpolitik müssen diese Zusammenhänge weitaus stärker als bislang berücksichtigen. Die bisher praktizierte Stadtpolitik greift zu kurz. Weder verschärfte Repression noch bloße Erhöhung der Mittel führen aus der Sackgasse. Gefordert ist ein Paradigmenwechsel, dessen konkrete Inhalte aus der kommunalen Praxis heraus bestimmt werden müssen. Angesichts dieser Herausforderungen in einer neuen Dimension scheint allerdings ungewiss, ob aus den lokalen „Armutstaschen“ des urbanen Frankreich, in denen das Integrationsproblem in seiner Komplexität besonders sichtbar wird, in den nächsten Jahren und Jahrzehnten „Wohnviertel wie alle anderen“ werden können.