

Stadtpolitik und Integration Jugendlicher in Frankreich

Dominik Grillmayer, Wolfgang Neumann



Dominik Grillmayer, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutsch-Französischen Institut Ludwigsburg.

Forschungsgebiete: Soziale Sicherungssysteme in Frankreich und Deutschland; Stadt- und Integrationspolitik.

Zusammenfassung

Seit Jahren steht Frankreich vor der großen Herausforderung, eine bessere wirtschaftliche und soziale Integration von Jugendlichen aus benachteiligten Vierteln zu erreichen. Ausgehend von deren oftmals prekärer Lebenssituation erläutert der Artikel, welche Maßnahmen von Seiten des französischen Staates ergriffen wurden und wie diese zu bewerten sind.

1. Einleitung

In Frankreich ist eine Bündelung sozialer Probleme vor allem in jenen städtischen Ballungsräumen zu beobachten, die vom Großsiedlungsbau der fünfziger und sechziger Jahre geprägt sind. Ein wesentliches Merkmal dieser sozial benachteiligten Stadtviertel – der *Zones urbaines sensibles (ZUS)* – ist der hohe Anteil junger Menschen, von denen viele aus Zuwandererfamilien stammen. Seit Jahren steht Frankreich vor der großen Herausforderung, eine bessere wirtschaftliche und soziale Integration dieser Jugendlichen aus den *ZUS* zu erreichen, für die sich vor allem der Übergang vom Ausbildungssystem in den Arbeitsmarkt oftmals schwierig gestaltet.

Wo liegen die Gründe für die prekäre Lebenssituation vieler junger Menschen in französischen Vorstädten? Was hat der französische Staat unternommen, um deren Chancen zu verbessern? Und wie sind die ergriffenen Maßnahmen zu bewerten? Diese Fragen sollen im vorliegenden Beitrag erörtert werden.

Zu Beginn werden wir kurz die Lebenswirklichkeit beschreiben, wie sie sich aktuell für alle jungen Menschen in Frankreich darstellt. Denn heutzutage ist die große Mehrheit unter ihnen mit dem Problem eines schwierigen Übergangs von der Schule in den Beruf konfrontiert. Aus diesem Grund haben französische Regierungen in den vergangenen Jahren verschiedene Instrumente entwickelt, um den Einstieg ins Berufsleben zu erleichtern – was bei den Betroffenen selbst nicht immer auf Zustimmung gestoßen ist¹.



Wolfgang Neumann, Projektleiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutsch-Französischen Institut

Ludwigsburg, seit 1.1.2010 Chercheur associé. Forschungsgebiete: Wohlfahrtsentwicklung und sozialstaatlicher Wandel im Vergleich; Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung; Stadtentwicklung und Integration in Deutschland und Frankreich

Integrations-
problemeterritoriale
Konzentration

Im Folgenden widmen wir uns den spezifischen Integrationsproblemen der jungen Bevölkerung aus sozial benachteiligten Quartieren, die überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen ist. Dabei spielen nicht nur sozioökonomische, sondern auch ethnisch-kulturelle Gründe eine wichtige Rolle. Auffallend ist im Vergleich zu Deutschland die territoriale Konzentration sozialer Probleme, deren Ursprung im sozialen Wohnungsbau der Nachkriegszeit begründet liegt. Die strikte funktionale Trennung von Wohnen und Arbeiten hat in zahlreichen französischen Kommunen Trabantenstädte mit schlechter Verkehrsanbindung ans Zentrum entstehen lassen, die sich im Zuge des Mitte der 1970er Jahre einsetzenden Strukturwandels schrittweise zu sozialen Brennpunkten entwickelten, in denen nur einige Jahre später die ersten Unruhen ausbrachen. Unter dem Eindruck dieser territorialen Segregation von Teilen der Bevölkerung und des erhöhten Problemdrucks ist Anfang der 80er Jahre die französische Stadtpolitik (*Politique de la ville*) entstanden mit dem Ziel, die soziale Kohäsion in den Vorstädten wiederherzustellen. Anhand eines kurzen Überblicks werden wir die einzelnen Phasen der seit nunmehr über dreißig Jahren verfolgten zielgruppenspezifischen Förderpolitik nachzeichnen und anschließend speziell die jugendzentrierten Instrumente in den Blick nehmen. Abschließend werden wir eine Bewertung der auf die jungen Menschen gerichteten Maßnahmen vornehmen und den Blick in die Zukunft richten. Zwar hat die anhaltende Misere der französischen Banlieues im französischen Präsidentschaftswahlkampf nur eine untergeordnete Rolle gespielt, doch zeichnen sich bereits erste Tendenzen bezüglich der zukünftigen Ausrichtung der Stadtpolitik unter Staatspräsident Hollande ab.

2. Integration Jugendlicher vor neuen Herausforderungen

Arbeitslosigkeit

Wie in vielen anderen Industriestaaten hat auch in Frankreich in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts – beginnend mit der Ölkrise – ein Strukturwandel eingesetzt, der zu einem steten Anstieg der Arbeitslosigkeit führte.

Ausgrenzung von
Arbeitskräften

Die französischen Soziologen Didier Lapeyronnie und François Dubet sprachen daher schon Mitte der 90er Jahre von einer Wiederkehr der sozialen Frage – wobei diese heute, anders als zu Beginn der Industrialisierung im 19. Jahrhundert, ihren Ursprung nicht mehr in der Ausbeutung, sondern der Ausgrenzung von Arbeitskräften fände, die auf Dauer vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen und damit „überflüssig“ würden.²

Gerade für die jungen Generationen gehen die entscheidenden Impulse für eine gelingende Integration von der Schul- und Bildungspolitik, der beruflichen Ausbildung und arbeitsmarktpolitischen Eingliederung, der Förderung von Chancengleichheit und einer wirksamen Antidiskriminierungspolitik, der Eröffnung von sozialen und kulturellen Partizipationschancen aus – um nur einige, aber die wohl wichtigsten Bereiche zivilgesellschaftlicher Integration zu nennen.

Betrachtet man vor diesem allgemeinen Hintergrund die Gesamtheit der französischen Jugendlichen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren bzw. der jun-

gen Erwachsenen bis 29 Jahre, so ergibt sich ein kontrastreiches Bild für die etwas mehr als 8 Millionen jungen Menschen dieser Altersgruppen in Frankreich: Immerhin 40% dieser Generation verfügen über einen Studienabschluss, nahezu 62% einer Alterklasse schließen die Schule mit dem Abitur ab. Zugleich aber gehen jährlich 150.000 Jugendliche ohne Sekundarabschluss von der Schule ab und 75.000 Schulabgänger verfügen über keinerlei Abschluss.

Ein dauerhaftes Strukturproblem für die französischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist wie eingangs bemerkt der schwierige Übergang ins Berufsleben und die notorisch hohe Jugendarbeitslosigkeit. Die Erwerbsquote junger Menschen zwischen 15 und 24 Jahren in Frankreich ist mit etwa 30% eine der niedrigsten in Europa und die Jugendarbeitslosenquote bewegt sich seit mehr als drei Jahrzehnten dauerhaft zwischen 20 und 25%.

Erwerbsquote junger Menschen

Betrachtet man diese Quoten, d.h. den Anteil arbeitsloser Jugendlicher an der erwerbstätigen Bevölkerung in dieser Altersgruppe, über einen mehrjährigen Zeitraum, so wird deutlich, dass es sich seit Mitte der 1970er Jahre um einen kontinuierlichen Anstieg handelt. Die Arbeitslosenquote Jugendlicher ist von 6,7% auf deutlich über 20% gestiegen, mit einem Spitzenwert von 27,7% im Jahr 1994. Seitdem verbleibt die Quote – mit leichten Schwankungen – auf diesem insgesamt hohen Niveau und liegt immer deutlich über der allgemeinen Arbeitslosigkeit, auch wenn es keineswegs so ist, dass jeder vierte junge Franzose, wie oft behauptet, arbeitslos ist. Gemessen an der gesamten Altersgruppe der 16-25jährigen von knapp acht Millionen befindet sich ein Neuntel in Arbeitslosigkeit. Dieser Bezug auf die Altersgruppe insgesamt und vor allem auf die Veränderungen, die sich in den letzten Jahren vollzogen haben, zeigt die Besonderheit der französischen Situation im internationalen Vergleich. So ist die Erwerbsquote in dieser Altersgruppe drastisch zurückgegangen, von mehr als 50% zu Beginn der achtziger Jahre auf heute knapp über 30%. Damit einher ging ein spektakulärer Anstieg der Verweildauer junger Franzosen in schulischer (Berufs-)Ausbildung und Studium. Waren es Mitte der siebziger Jahre noch 23,5% der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die sich in Schule und Hochschule befanden, ist es heute schon weit mehr als die Hälfte der Altersgruppe zwischen 16 und 25 Jahren.

Mit Blick auf die gesellschaftliche Integration Jugendlicher ist dieses dauerhafte Strukturproblem vor allem deswegen besorgniserregend, weil eine der Besonderheiten der Herausforderung „Jugendarbeitslosigkeit“ zweifellos darin besteht, dass sie mehr als nur arbeitsmarktpolitische Fragen im engeren Sinne aufwirft. Der institutionelle Druck auf junge Menschen ist zweifellos gestiegen. Ihnen wird immer mehr Anpassungsfähigkeit abverlangt, um ihre *employability* unter Beweis zu stellen. Stärker denn je bedeuten in unseren europäischen Erwerbsgesellschaften daher unzureichende Ausbildung und fehlende Erwerbsmöglichkeiten für Jugendliche vor allem den Ausschluss aus der Gesellschaft. Entsprechend steht heute die Fähigkeit der Gesellschaft, die nachwachsenden Generationen zu integrieren und den zukünftigen sozialen Zusammenhalt zu sichern, auf dem Prüfstand. Angesichts dieser besonderen gesellschaftspolitischen Dimension sind Ansätze zur Lösung dieser Beschäftigungsprobleme der jungen Generation in Frankreich entscheidend für ihre gesellschaftliche Integration.

Anpassungsfähigkeit

Allerdings sind keineswegs alle Jugendliche in Frankreich von diesen Ausbildungs- und Beschäftigungsproblemen und den daraus resultierenden Integrationsdefiziten gleichermaßen betroffen. So ist die Arbeitslosenquote von Jugendlichen ohne schulischen bzw. berufsqualifizierenden Abschluss mehr als drei Mal so hoch wie diejenige von jungen Menschen mit einem Hochschulabschluss. Auch wenn selbst für die Gruppe gut qualifizierter Jugendlicher und junger Erwachsener durchaus ein Einstiegsproblem in den Arbeitsmarkt besteht, ist dies meist nur ein Übergangsphänomen. Für die schlecht qualifizierten Jugendlichen hingegen besteht ein strukturelles und häufig dauerhaftes Zugangsproblem zur Erwerbstätigkeit.

Hinzu kommen Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die sich in ganz besonderer Weise negativ für die jungen Generationen auswirken: So sind 35% aller Beschäftigten im Alter von 15-29 Jahren in zeitlich befristeten oder staatlich geförderten Beschäftigungsverhältnissen – drei Mal mehr als im Durchschnitt aller Erwerbstätigen in Frankreich.

Lohnstrukturen Die Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt haben sich auch in den Lohnstrukturen niedergeschlagen: junge Beschäftigte verdienen im Durchschnitt in Frankreich bis zu 40% weniger als Beschäftigte in den mittleren Altersgruppen (40-50 Jahre) – mit allen Konsequenzen, die das für die Kaufkraft, die soziale Stellung, den Zugang zum Wohnungsmarkt etc. und in unmittelbarer Folge davon für die gesellschaftliche Integration der jungen Generation hat.

drei junge Generationen Der Jugendsoziologe Louis Chauvel spricht deshalb nicht von einer Altersgruppe junger Menschen, sondern von „drei jungen Generationen“: einer Gruppe, die in Ausbildung, Schule oder Studium ist; einer zweiten, die sich im Übergang zum Arbeitsmarkt befindet und die häufig in schlecht bezahlten und befristeten Arbeitsverhältnissen lebt; und schließlich eine junge Generation der bis zu 30jährigen (und zunehmend auch darüber hinaus), deren finanzielle Situation es nicht erlaubt, selbstständig zu leben, sondern die auf die finanzielle Unterstützung der Eltern bzw. Großeltern angewiesen ist.

3. Stadtentwicklung und Integration

Zu diesen – hier im Überblick angesprochenen – Herausforderungen an die Integration der Jugendlichen kommt ein weiteres spezifisches Strukturmerkmal in Frankreich: Nämlich die Tatsache, dass soziale Spaltungslinien nicht nur, aber vor allem im Ausbildungs- und Beschäftigungssektor zunehmend stadträumlich abgebildet werden. Wie in einem Brennglas bündeln sich negative und desintegrative Faktoren wie unzureichende Ausbildung, hohe Jugendarbeitslosigkeit bzw. die unterschiedlichsten Formen sozialer Anomien in den ZUS, den „sensiblen Stadtquartieren“. Diese städtischen Territorien sind im Wesentlichen durch Großsiedlungen – so genannte *Grands Ensembles* – geprägt. Sie sind das problematische Ergebnis einer besonderen Urbanisierungsform vor allem in den Jahren zwischen 1950 und 1980, die Frankreich geprägt hat.

Großsiedlungen Politische Antworten auf diese städtischen Probleme, Reformansätze, die zur Lösung dieser Territorialisierung sozialer Probleme (die weit über städte-

bauliche Herausforderungen hinaus den Zusammenhalt der französischen Gesellschaft insgesamt berühren) beitragen, sind deshalb seit 30 Jahren auf der politischen Tagesordnung in Frankreich.

Vom „Rapport Dubedout“ 1983 mit dem anspruchsvollen Titel *Ensemble, refaire la ville*, über das 1991 als „Anti-Ghetto-Gesetz“ verabschiedete Städteorientierungsgesetz LOV, fortgeführt durch den 1995 von Jacques Chirac angekündigten „Marshallplan für die Stadt“, bis hin zur umfassenden sozialen Kohäsionspolitik und städtischen Erneuerung in den Jahren seit 2003, die mit dem Namen des damaligen Ministers für „Beschäftigung, sozialen Zusammenhalt und Wohnungsbau“, Jean-Louis Borloo, verbunden sind, und ergänzt durch den Plan *Espoir Banlieue* von Nicolas Sarkozy, haben sich die städtebaulich-sozialstrukturellen Probleme nicht etwa gemindert, sondern sich im Gegenteil immer tiefer im gesellschaftspolitischen Problemhaushalt Frankreichs verankert.

Anti-Ghetto-Gesetz

Marshallplan für die Stadt

Espoir Banlieue

Nichts illustriert diesen Sachverhalt anschaulicher als die dramatische Ausweitung städtischer Problemzonen und die Verschärfung sozialer Problemlagen ihrer Bewohner in den beiden letzten Dekaden. Als im Jahre 1984 die damalige Regierung Mauroy eine erste Liste von Stadtvierteln aufstellte, die von besonderen städtebaulichen, ökonomischen und sozialen Problemen betroffen waren, umfasste diese 148 solcher städtischen Zonen. Die Konzentration auf die Pariser Region ist erheblich – 37 der insgesamt 95 Départements in Frankreich sind zu diesem Zeitpunkt überhaupt nicht betroffen.

Heute, fast dreißig Jahre später, gibt es 751 solcher städtischen Problemgebiete, die über das gesamte französische Territorium verteilt sind – nur noch 9 Départements weisen keine *Zone Urbaine Sensible* auf. Insgesamt leben in diesen Wohnquartieren nahezu 5 Millionen Menschen, der Anteil Jugendlicher und junger Erwachsener liegt mit 37,7% deutlich über dem französischen Durchschnitt von etwa 24%.

751 städtische Problemgebiete

Bei vielen Indikatoren lassen sich z.T. dramatische Integrationsdefizite aufzeigen: So beträgt die durchschnittliche Jugendarbeitslosigkeit in diesen Stadtvierteln aktuell knapp 40%; der Beschäftigungsgrad der 15-24jährigen liegt mit 20% noch einmal weit unterhalb der ohnehin niedrigen Beschäftigungsquote junger Menschen in Frankreich. Das Ausbildungsniveau rangiert ebenfalls deutlich unter dem französischen Durchschnitt. So haben mehr als die Hälfte (53%) der beschäftigten Jugendlichen aus diesen Stadtvierteln nur den niedrigsten Schulabschluss; der Anteil an Schulabbrechern ist überproportional hoch, ebenso wie die Anzahl der jungen Menschen, die unter der Armutsgrenze leben; über ein Hochschuldiplom verfügen nur 12% gegenüber 27% außerhalb der *ZUS*.

Mit Blick auf die bestehenden Integrationsdefizite ist der hohe Anteil von jungen Migranten in diesen *ZUS* von entscheidender Bedeutung: Mehr als 50% der Jugendlichen – in manchen Ballungsräumen der Pariser Region Ile-de-France sind es deutlich über 60% – weisen einen Migrationshintergrund auf. Eine Folge davon ist auch die immer wieder feststellbare Diskriminierung insbesondere beim Übertritt ins Beschäftigungssystem: Ein Jugendlicher aus diesen Stadtvierteln hat messbar weniger Chancen (nämlich 1,7fach), einen Arbeitsplatz zu finden als ein gleichaltriger Jugendlicher ohne Migrationshinter-

Jugendliche mit Migrationshintergrund

Diskriminierung

grund. Hier liegt nach Ansicht von Experten auch ein wesentlicher Grund für das Frustrationspotenzial vieler junger Migranten, das sich in der Vergangenheit immer wieder in gewalttätigen Ausschreitungen manifestiert hat³.

Vor diesem Hintergrund gewinnen natürlich Ansätze und Konzepte der Stadtentwicklungspolitik in Frankreich für die gesellschaftliche Integration von Jugendlichen eine ganz besondere Bedeutung. Der renommierte Wissenschaftler Gilles Kepel hat erst vor kurzem darauf hingewiesen, dass sich das demographische Zentrum der Republik heutzutage in den sensiblen Quartieren befinde und die Zukunft der französischen Gesellschaft entsprechend in Teilen davon abhänge, inwieweit es gelingt, diesen oftmals aus Einwandererfamilien stammenden Jugendlichen mehr Teilhabe zu ermöglichen. Dass es sich bei der großen Mehrzahl unter ihnen um Franzosen handelt, weil sie in Frankreich geboren wurden, verschärft die Problematik mitunter noch. Als Staatsbürger fordern die jungen Menschen aus ihrer Sicht lediglich ihr Recht auf Chancengleichheit ein und empfinden meist schon den Begriff „Integration“ als diskriminierend, da er suggeriert, im eigenen Land als Fremder wahrgenommen zu werden. Dieser Umstand verweist darauf, dass es neben dem sozialen und ökonomischen auch einen ethnisch-kulturellen Aspekt zu berücksichtigen gilt, der im Kontext der Kolonialgeschichte Frankreichs betrachtet werden muss und dem Thema zusätzliche Brisanz und Komplexität verleiht.

ethnisch-kultureller
Aspekt

Infolge struktureller Umbrüche weisen viele Großstädte und Stadtregionen vergleichbare Tendenzen und Probleme in der Stadtentwicklung auf: Über die Wirkungskette von ökonomischen, demographischen und gesellschaftlichen Entwicklungen kann die Herausbildung von Stadtteilen (nicht nur in Frankreich, sondern in vielen europäischen Städten) beobachtet werden, die durch eine – gegenüber dem gesamtstädtischen bzw. nationalen Durchschnitt – hohe Konzentration benachteiligter Bevölkerungsschichten geprägt ist. Ganz besonders betroffen sind dabei spezifische Zuwanderungsgruppen, nicht zuletzt weil bei ihnen häufig fehlende politische Rechte, kulturell (mit)verursachte Integrationschwierigkeiten und ökonomische bzw. soziale Randständigkeit zusammentreffen.

Dass die Herausbildung neuer Ungleichheitsstrukturen und sozialer Spaltung vor allem stadträumlich abgebildet wird, verweist zusätzlich auf die besondere Bedeutung, die der Stadtentwicklung in diesem Kontext zukommt: Denn neben den sozialen Verwerfungen ist in Frankreich die Herausbildung von sozialräumlichen Konstellationen zu beobachten, die selbst zur Ursache für Benachteiligung und Ausgrenzung werden (d.h. eine verstärkte soziale Segregation, durch die sich die marginalisierte Bevölkerung in bestimmten Stadtteilen konzentriert). Soziale Ausgrenzung und Isolation sind dann das Ergebnis von räumlicher Exklusion. Mehr noch: Beide Formen der Ausgrenzung verstärken sich wechselseitig.

soziale Segregation

Um diesen Problemen und Herausforderungen sozialer und räumlicher Spaltung wirksam zu begegnen, wird (wiederum nicht nur in Frankreich, sondern in vielen europäischen Ländern) mit unterschiedlichen Strategien und Programmen im Rahmen der Stadterneuerung reagiert. Diese haben dabei sowohl zeitlich begrenzte, quartiersbezogene als auch langfristige (präventive) gesamtstädtische Konzepte zum Inhalt und verfolgen zumeist ressortübergrei-

fende integrierte Handlungsansätze: Wirtschafts-, Arbeits-, Ausbildungs- und Bildungsförderung sowie soziale Maßnahmen werden verknüpft mit stadt- und wohnungsbaupolitischen Strategien, Verbesserungen der Infrastrukturen, Mobilitätsförderung etc.

4. Stadtpolitik als Integrationspolitik

Exemplarisch dafür steht die in Frankreich schrittweise seit Anfang der 1980er Jahre ausgebaut und ausdifferenzierte soziale Stadtpolitik – *Politique de la ville*. Sie ist eine Bündelung von Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik, von Politiken zur Verbesserung der schulischen, sozialen und kulturellen Versorgung, von arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftlichen Fördermaßnahmen sowie von Kriminalitätsbekämpfung.

soziale Stadtpolitik

Diese *Politique de la ville* hat sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten von einer politischen Strategie der Reintegration benachteiligter Stadtviertel in den französischen Großstädten zu Beginn der 1980er Jahre über eine soziale Stadtentwicklungspolitik mit erweiterter räumlicher und organisatorischer Perspektive zu einer heute hoch ausdifferenzierten ressortbezogenen und sektoral übergreifenden Politik auf zentralstaatlicher und gebietskörperschaftlicher Ebene weiterentwickelt.

Stadtpolitik à la française kann – mit anderen Worten – einerseits als spezifische institutionalisierte Politik mit eigenem Ressort und zugleich als koordiniertes Verfahren unterschiedlicher Ressorts und staatlicher bzw. gebietskörperschaftlicher Ebenen und Akteure bezeichnet werden. Aus diesen ressortübergreifenden und gebietskörperschaftlichen Verflechtungen resultiert auch die komplexe Architektur der Finanzierungen und Entscheidungen in der Stadtentwicklungspolitik.

Versucht man, die sich in ihrer zeitlichen Abfolge z.T. überlagernden verschiedenen Ansätze und Instrumente dieser Stadtpolitik zu konzeptualisieren, so lassen sich im Wesentlichen folgende Phasen und Leitbilder unterscheiden:

In einer ersten Phase in den 1980er Jahren steht die Förderung des endogenen Potentials in den städtischen Brennpunkten im Mittelpunkt einer so genannten sozialen Entwicklung von Quartieren (*Developpement Social des Quartiers* – DSQ 1983) bzw. erste Ansätze einer Ausweitung auf eine Förderpolitik mit erweitertem gesamtstädtischen Bezug (*Developpement Social Urbain* 1989), die in der Folgezeit für diese spezifische Integrationspolitik prägend sein wird.

erste Phase

In einer zweiten Phase, in deren Zentrum das Gesetz zur Städte-Orientierung (*Loi d’Orientation de la Ville*, LOV 1991) steht bzw. der *Pacte pour la Relance de la Ville*, der als *Plan National d’Integration Urbaine* 1996 angekündigt wurde, wird das Leitbild einer sozialen Durchmischung der Wohnquartiere (*mixité sociale*) und einer neuen Solidarität entwickelt. Ein wichtiges Instrument ist die Schaffung einer dauerhaften staatlichen Sonderzuweisung (*Dotation de solidarité urbaine*, DSU) für ca. 800 besonders betroffene Städte. Diese DSU wird zu einem wichtigen Ausgleichsfaktor für die Kommunen und

zweite Phase

beläuft sich aktuell auf knapp eine Milliarde Euro. Die finanzielle Förderung wird flankiert durch eine neue vertragliche Vernetzung der unterschiedlichen Ebenen (Staat und Gebietskörperschaften) und Akteure in den ebenfalls neu geschaffenen Stadtverträgen (*contrats de ville*).

In dieser Phase werden Mitte der 1990er Jahre auch neue Programmgebiete der sozialen Stadtpolitik festgelegt und der Wandel von einem endogenen Entwicklungsmuster zu einer verstärkten staatlichen Intervention „von außen“ vollzogen. Im Kern handelt es sich um eine forcierte Förderung der lokalen Ökonomie durch eine massive Ausweitung der Politik positiver Diskriminierung (die bereits seit 1982 in der Schulförderpolitik praktiziert wird – siehe dazu unten). Zentrales Instrument ist die Etablierung städtischer Freizonen – *Zones Franches Urbaines*, – die bei Neuansiedlung von Unternehmen eine sehr weitgehende Befreiung von Steuern und Abgaben vorsehen.

dritte Phase
Programme National
de Rénovation
Urbaine

Schließlich folgt eine dritte Phase, beginnend in den Jahren 2003 und 2004, mit einer Politik der städtischen baulichen Erneuerung (*Programme National de Rénovation Urbaine* PNRU), die durch ein 2005 verabschiedetes Gesetz zur sozialen Kohäsion ergänzt und flankiert wird. In dieser dritten Phase der Entwicklung der französischen Stadtpolitik wird die Architektur dieser Integrationspolitik tief greifend verändert, die finanziellen Mittel beträchtlich erhöht und es werden neue Strukturen der Umsetzung geschaffen. Explizit und mit erhöhter Dringlichkeit wird in dieser Stadterneuerungspolitik, die vor allem mit dem Namen des damaligen Stadtministers Borloo verbunden bleibt, auf den engen Zusammenhang von städtebaulich-architektonischen, wirtschaftlichen und sozialen Ansätzen verwiesen. Mehr noch: Die Stadtpolitik mit ihren baulichen, wirtschaftlichen, sozialen, bildungspolitischen und nicht zuletzt auch interkulturellen Dimensionen wird zum Synonym für Integrationspolitik schlechthin.

Espoir Banlieue

Parallel zu dieser massiven baulich ausgerichteten Stadterneuerungspolitik wurde 2008 unter Nicolas Sarkozy der so genannte Plan *Espoir Banlieue* aufgelegt, der drei Hauptachsen hat: Zum einen die Verbesserung der infrastrukturellen Einbindung der „sensiblen Stadtviertel“ in das gesamtstädtische Umfeld, zum Zweiten Maßnahmen zum Abbau schulischen Misserfolgs und zum Dritten eine forcierte Unterstützung der arbeitsmarktpolitischen Eingliederung von jungen Menschen aus diesen Stadtvierteln. Die beiden letztgenannten Aktionsbereiche existieren seit den Anfängen der *Politique de la ville*. Im Folgenden werden wir genauer darauf eingehen.

Von ihren übergreifenden Zielsetzungen her gesehen zeigt sich in der Abfolge stadtpolitischer Ansätze generell die Entwicklung von einer ursprünglich stadtteilbezogenen Förderpolitik zu einer umfassenden sozialräumlichen Kohäsionspolitik, bei der eine fallweise Reparaturlogik mehr und mehr von einer gesellschaftlichen Integrationslogik abgelöst wird.

5. Jugendspezifische Maßnahmen

Wie bereits angedeutet, wurde in den verschiedenen Phasen der *Politique de la ville* eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, um den sozialen Problemen in benachteiligten Quartieren entgegenzuwirken. Ohne dass dabei im offiziellen Diskurs besonderes Augenmerk auf die Förderung der Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund gelegt wird – um den Eindruck zu vermeiden, hier würde eine den republikanischen Werten zuwiderlaufende staatliche Minderheitenpolitik betrieben –, ist die *Politique de la ville* in vielfacher Hinsicht auf diese Zielgruppe ausgerichtet. Das Erfordernis verstärkter staatlichen Eingreifens wurde zwar territorial begründet, aber Politik für die ZUS ist faktisch zu großen Teilen auch Politik für die überproportional dort vertretenen jungen Menschen mit Migrationshintergrund. Damit wurde implizit akzeptiert, dass das französische Ideal der Chancengleichheit, dem sich die staatliche Bildungspolitik verpflichtet fühlt, teilweise an seine Grenzen stößt und eine spezielle Förderpolitik erforderlich ist, um den am meisten von Schulversagen und Arbeitslosigkeit bedrohten Gruppen unter die Arme zu greifen. Darauf gilt es vor allem deshalb hinzuweisen, weil die Vorstadtunruhen, wie bereits erwähnt gerade nicht als Ausdruck der Ablehnung des republikanischen Modells durch die überwiegend aus Zuwandererfamilien stammenden Jugendlichen interpretiert werden dürfen, sondern vielmehr die Forderung nach Einlösung des staatlichen Gleichheitsversprechens verkörpern. In Zeiten gesellschaftlicher Veränderungen, die vom Umbau des Wohlfahrtsstaates und dem Ruf nach mehr Flexibilität und Mobilität der Arbeitnehmer geprägt sind, kann französische Stadtpolitik auch als der Versuch gewertet werden, diejenigen zu unterstützen, die für eine erfolgreiche Teilhabe am schlechtesten gerüstet sind.

Gleichheits-
versprechens

Das beginnt zunächst in der Schule, wo die Grundlagen für einen späteren Einstieg in den Arbeitsmarkt gelegt werden. Entsprechend startete schon Anfang der 80er Jahre mit der Ausweisung so genannter *Zones d'éducation prioritaires* (ZEP) eine breit angelegte (und kostspielige) Förderpolitik in sozialen Brennpunkten mit dem erklärten Ziel, durch eine bessere personelle und materielle Ausstattung der dortigen Schulen den Lernerfolg der Schüler zu erhöhen. Die Förderung in ausgewählten Schulen und Schulbereichen als Teil einer Strategie der positiven Diskriminierung ist weiterhin Kernbestand der Stadtpolitik in Frankreich und neben den schon genannten Freizonen (ZFU) die zweite tragende Säule staatlicher Politik zum Abbau der territorial-sozialen Ungleichheiten.

Zones d'éducation
prioritaires

Ein kurzer Blick auf die Entwicklung dieser Schulförderpolitik ist insofern aufschlussreich, weil sich dabei die Stärken und Schwächen der französischen Gesellschaftspolitik in den belasteten Städten und Stadtvierteln besonders deutlich abzeichnen. Schon im Jahr 1981 wurden die *Zones d'éducation prioritaires* an zentraler Stelle in die Stadtpolitik integriert. Allerdings war ursprünglich beabsichtigt, den erhöhten Mitteleinsatz 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 schuli-

finanzielle
Anreizprämien für
Lehrer

schen Leistungen und die Angleichung der allgemeinen Rahmenbedingungen für die schulische Ausbildung. In 362 solcher Schulzonen wurden 10% der Grundschüler und 8% der Schüler in der Kollegstufe (entspricht der Sekundarstufe I) von dieser Politik erfasst. Gut zwanzig Jahre später gab es bereits 911 ZEP.

Nicht nur die Dauerhaftigkeit und der Umfang der Förderung wichen damit erheblich von den Intentionen der damals eingeleiteten Politik ab. Mehr noch: In einem eklatanten Widerspruch zur ursprünglichen Zielsetzung kam eine Untersuchung aus dem Jahr 2005 zu einem niederschmetternden Ergebnis: Weder hatten sich die Gefällestrukturen vermindert, noch war der Schulerfolg in den ZEP messbar erhöht worden; weder war es gelungen, qualifizierte Lehrer für diese Politik zu gewinnen, noch war es zu verbesserten Arbeitsbedingungen (z.B. in Bezug auf das Schüler-Lehrer-Verhältnis) gekommen – und das trotz eines beachtlichen zusätzlichen Mitteleinsatzes in diesen Schulbereichen⁴. 2007 erfolgte daher ein Umdenken mit dem erklärten Ziel, die Zahl der ZEP wieder zu reduzieren und auf jene Quartiere zu konzentrieren, wo am meisten Handlungsbedarf besteht. Dazu wurden die Schulen jeweils in eine von drei Stufen eingeordnet.

Ecole de la 2 chance

Zum Zweiten wurde Mitte der 90er Jahre mit der *Ecole de la 2 chance* ein Instrument speziell für Schulabbrecher entwickelt, das im Jahr 2011 rund 11.500 Jugendlichen einen zweiten Anlauf zum Erwerb eines qualifizierenden Abschlusses ermöglichte. Wenn man jedoch in Betracht zieht, dass jährlich rund sechsmal soviel junge Menschen die Schule abbrechen, so kommt nur ein sehr geringer Anteil in den Genuss dieser zweiten Chance.

Exzellenzschulen
und -internate

positive
Diskriminierung

Diese Maßnahmen zur allgemeinen Verbesserung der schulischen Infrastruktur in den benachteiligten Vierteln wurden außerdem flankiert von Versuchen der Elitenbildung. Auf diesem Gebiet wurde vor allem Nicolas Sarkozy tätig. Indem er die Gründung so genannter Exzellenzschulen und -internate in den Vororten ankündigte, brach er offen mit dem republikanischen Dogma der Chancengleichheit und setzte verstärkt auf positive Diskriminierung. In diese Logik fügt sich auch die unter seiner Staatssekretärin Fadela Amara forcierte Erprobung des in den USA entwickelten *busing* ein: Schüler aus benachteiligten Vierteln werden mit Bussen in Schulen angrenzender Stadtviertel gefahren, um die soziale Mischung in den Klassenzimmern zu fördern. Unterm Strich blieben jedoch viele von Nicolas Sarkozy angestoßenen Initiativen auf halber Strecke hängen, was vor allem der hereinbrechenden Wirtschafts- und Finanzkrise geschuldet war.

Auch was die aktive Arbeitsmarktpolitik betrifft, so wurden teils spezifische Maßnahmen für die Zielgruppe der jungen Menschen in den ZUS ins Leben gerufen, die sich in ihrem Ansatz mit den Instrumenten decken, die seit Anfang der 1980er Jahre generell für Arbeitssuchende unabhängig von Alter und Herkunft entwickelt wurden. Diese beruhen zum einen auf der Schaffung finanzieller Anreize für Unternehmen, Mitarbeiter einzustellen, obwohl diese (noch) nicht über ausreichende Qualifikationen verfügen: Die Reduzierung der Arbeitskosten soll gewissermaßen für die mangelnde Erfahrung des Bewerbers entschädigen. Zum anderen sollen die Chancen Arbeitssuchender durch deren intensive Betreuung (teils durch staatliche Stellen, teils durch externe Dienst-

leister) erhöht werden. Die Liste der Maßnahmen, die dabei über die Jahre entwickelt wurden, ist nahezu unüberschaubar. Als Instrument zur gezielten Förderung junger Menschen aus benachteiligten Stadtvierteln lässt sich exemplarisch der so genannte *contrat d'autonomie* nennen, der 2008 im Zuge des Plans *Espoir Banlieue* eingeführt wurde: Die Jugendlichen unterzeichnen einen Vertrag mit der örtlichen Arbeitsvermittlung, der Ihnen eine mehrmonatige professionelle Begleitung bei ihren Bemühungen um eine Arbeitsstelle zusichert.

contrat d'autonomie

6. Bewertung der territorialen Integrationspolitik

Generell lässt sich also konstatieren, dass die Verantwortungsträger in Frankreich die Probleme schon seit geraumer Zeit erkannt haben und versuchen, gegenzusteuern. Dabei stellt sich allerdings die Frage, inwieweit es gelungen ist, den dringenden Handlungsbedarf in zielgerichtete Politik zu übersetzen.

Unter dem Strich lässt sich resümieren, dass trotz erheblichen Mitteleinsatzes die Ergebnisse nach Ansicht vieler Beobachter hinter den Erwartungen zurückblieben. Die ergriffenen Maßnahmen waren meist sehr kostspielig, ihre Effizienz wurde jedoch in steter Regelmäßigkeit in Zweifel gezogen⁵. Einmal mehr kann hier der speziell für benachteiligte Jugendliche aus den *ZUS* ins Leben gerufene *contrat d'autonomie* als Beispiel angeführt werden: Die Kosten pro vermitteltem Jugendlichen beliefen sich auf sage und schreibe 29.000 Euro. Aufwand und Ertrag stehen hier freilich in keinem Verhältnis. Daher verwundert es nicht, dass die Zahl der unterzeichneten *contrats d'autonomie* weit hinter den ursprünglichen Zielen zurückgeblieben ist.

Kosten pro
vermitteltem
Jugendlichen
29.000 Euro

Angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise und der daraus resultierenden Sparzwänge, denen sich auch der neue Präsident nicht entziehen kann, bleibt abzuwarten, welchen finanziellen Aufwand der französische Zentralstaat in Zukunft noch bei der Förderung benachteiligter Jugendlicher betreiben kann. Unter dem Eindruck der steigenden Arbeitslosenzahlen wurde bereits erkennbar, dass die besonders betroffenen jungen Menschen aus den *ZUS* zuletzt aus dem Blick geraten sind und sich der Fokus auf die Jugend allgemein gerichtet hat.

Nimmt man die Äußerungen von François Hollande aus dem Wahlkampf ernst, so zeichnet sich auch eine Abkehr vom lange Zeit vorherrschenden „Denken in Zonen“ ab. Hollande kehrte in Abgrenzung zu Nicolas Sarkozy zum republikanischen Diskurs zurück und versprach die flächendeckende Wiederherstellung von Chancengleichheit. Die Politik der positiven Diskriminierung in den *ZUS* bezeichnete er als stigmatisierend. Während der neu gewählte Präsident also territorialspezifische Maßnahmen ablehnt, stellt er jedoch in keiner Weise die Wirksamkeit der traditionellen bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Frage, die aus seiner Sicht auch und gerade auf die Menschen aus den *quartiers sensibles* zielen. So suggerierte er, von den angekündigten 60.000 Stellen in der *Education nationale* würden viele in benachteiligten Stadtteilen entstehen und die so genannten *contrats*

Denken in Zonen

contrats d'avenir

d'avenir, bei denen Unternehmen einmal mehr Abgaben erlassen bekommen, wenn sie einen jungen Arbeitssuchenden einstellen (und einen älteren Arbeitnehmer parallel dazu weiterbeschäftigen), zielten im Besonderen auf Jugendliche aus den Vororten.

Allerdings hat sich gezeigt, dass die staatlichen Institutionen im Bereich der Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung teilweise schlecht miteinander harmonieren. Vor allem zwischen der Arbeitsagentur *Pôle Emploi* und den Anfang der 80er Jahre speziell zur Betreuung Jugendlicher gegründeten *missions locales* wurden Abstimmungsprobleme aufgrund der unzureichenden Abgrenzung von Zuständigkeiten festgestellt. Aus diesem Grund haben gerade die benachteiligten jungen Menschen mit niedriger Qualifikation oftmals schlechte Chancen auf eine Aus- oder Weiterbildung. Des Weiteren bleibt der französische Arbeitsmarkt für viele junge Menschen auch deshalb abgeriegelt, weil er zu starr organisiert ist – eine Realität, die gerade erst von der EU-Kommission in ihrem jüngsten Bericht zu Frankreich kritisiert wurde⁶.

Wenn es aber nicht gelingt, die bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene zu verbessern, dann können auch die von der *Politique de la ville* eingesetzten Mittel nicht zum Erfolg führen. Hier liegt ein grundsätzliches, vielleicht sogar das zentrale Problem französischer Stadtpolitik: Die maßgebliche Ursache für die soziale Schieflage ist die hohe Arbeitslosigkeit insbesondere junger Menschen, aber eben dieses Defizit lässt sich nicht durch territoriale Maßnahmen beseitigen. Wenn es an den erforderlichen Impulsen für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung fehlt, dann lassen sich auch die Probleme sozialer Ausgrenzung nicht nachhaltig lösen.

Anmerkungen

- 1 Man denke nur an den geplanten Ersteinstellungsvertrag (*Contrat de première embauche*, CPE), dessen Einführung 2006 nach wochenlangen Protesten vorwiegend junger Menschen von Premierminister de Villepin zurückgezogen wurde.
- 2 François Dubet, Didier Lapeyronnie, *Les quartiers d'exil*, Seuil 1992.
- 3 Vgl. Carsten Keller, Frank Schultheis: Jugend zwischen Prekarität und Aufruhr : zur sozialen Frage der Gegenwart, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie (Zürich), 34 (2008) 2, S. 239-260.
- 4 Vgl. dazu Roland Bénabou, Francis Kramarz, Corinne Prost: Zones d'Education Prioritaire: quels moyens pour quels résultats ?, in: *Economie et Statistique*, No 380 / 2005.
- 5 Wobei hier angemerkt werden muss, dass sich die Effizienz nur schwierig messen lässt. Vgl. hierzu Roman Aeberhardt, Laure Crusson, Patrick Pommier: Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner, in: INSEE, France, *portrait social* - Édition 2011, S. 153-172, hier S. 164 ff.
- 6 Commission Staff Working Document: Assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for France, May 2012.