SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Gesellschaftliche Integration gescheitert? Stadtpolitik in Frankreich vor Herausforderungen in einer neuen Dimension

Neumann, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Neumann, W. (2006). *Gesellschaftliche Integration gescheitert? Stadtpolitik in Frankreich vor Herausforderungen in einer neuen Dimension.* (Aktuelle Frankreich-Analysen, 21). Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut - dfi. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:boa-bsz3046773537

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

dfi Deutsch-Französisches Institut

Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 21 Januar 2006 ISSN 1430-5844

Gesellschaftliche Integration gescheitert?

Stadtpolitik in Frankreich vor Herausforderungen in einer neuen Dimension

Wolfgang Neumann

Zones Urbaines Sensibles - eine Bestandaufnahme

Integration durch Stadtpolitik – Etappen und Ergebnisse

Zones franches urbaines

Wolfgang Neumann

Gesellschaftliche Integration gescheitert?

Stadtpolitik in Frankreich vor Herausforderungen in einer neuen Dimension

Einleitung

1981 in der Großwohnsiedlung Les Minguettes in der Banlieue von Lyon, 1990 in Vaux-en-Velin ebenfalls einem Vorort von Lyon, 2000 im Quartier de la Défense bei Paris und 2005 in Clichy-sous-Bois, wiederum in der Pariser Region: Seit nunmehr 25 Jahren wird Frankreich mit erschreckender Nachhaltigkeit von offenen Konflikten und Auseinandersetzungen heimgesucht, für die Straßenschlachtern zwischen meist jugendlichen Bewohnern und der Polizei sowie brennende Autos und zerstörte Gebäude zum sichtbaren Ausdruck eines dauerhaften gesellschaftlichen Strukturproblems geworden sind. Auch wenn die im Oktober des vergangenen Jahres in Clichy-sous-Bois ausgelösten Krawalle durchaus in dieser „Kontinuität" städtischer Konflikte in Frankreich stehen, so haben Intensität und die erstmalig landesweite Ausdehnung dieser drei Wochen anhaltenden Auseinandersetzungen doch Herausforderungen in einer neuen Dimension deutlich gemacht. Die Tatsache, dass die französische Regierung am 8. November 2005 zur Bewältigung der städtischen Revolten den Ausnahmezustand für 12 Tage verhängte und das französische Parlament diesen durch Gesetz um drei Monate verlängerte, unterstreicht in dramatischer Weise die neue Dimension. Die städtischen Problemzonen in Frankreich sind in dieser Perspektive gewissermaßen zu Kriegszonen geworden, vergleichbar den Anfängen des Algerienkriegs, bei dem 1955 das heute angewandte Notstandsgesetz erlassen wurde: Es erlaubt die Verhängung des Ausnahmezustands, die Verfügung von Ausgangsperren und Reisebeschränkungen sowie die Aufhebung der Bürgerrechte für 12 Tage.

Auch wenn diese Zuspitzungen die Ursachen und die Dimensionen der Konflikte in den Vorstädten eher vernebeln als erhellen oder diese gar zu lösen versprechen, so verweist die jetzt praktizierte, selektive Verhängung des Ausnahmezustands in einigen Städten bzw. Stadtvierteln dennoch auf ein wesentliches Element der offenen Auseinandersetzungen: nämlich auf die Tatsache, dass es ganz spezifische einzelne Territorien mit besonderen städtebaulichen, wohnungspolitischen und wirtschaftlich-sozialen Problemen sind, die den eigentlichen Brennpunkt sozialer und stadtstruktureller Herausforderungen in Frankreich bezeichnen.

Diese städtischen Territorien, die im Wesentlichen durch Großsiedlungen – so genannte Grands Ensembles – geprägt werden, sind eine besondere Urbanisierungsform, die Frankreich weitaus stärker charakterisiert als beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland.[1] Die Zentrierung auf solche vor allem in den 1960er und 70er Jahren gebauten Wohneinheiten scheint richtig und nahe liegend, wenn man das auf den ersten Blick eingängige Schreckbild zugrunde legt, das in weiten Teilen auch die öffentliche Wahrnehmung dieser Wohnquartiere und die Diskussion ihrer Entwicklung bestimmt: Große bis gigantische bauliche Komplexe, charakterisiert durch ihre architektonische

1 Vgl. dazu W. Neumann/ H.Uterwedde: Soziale und stadtstrukturelle Wirkungen der Wohnungs- und Städtebaupolitik in Frankreich am Beispiel der Großsiedlungen, Stuttgart: DVA 1993.

2 Vgl. dazu den Rapport von J.-P. Fitoussi et.al für den Conseil d'Analyse Economique : Ségrégation urbaine et integration sociale, Paris : La documentation francaise 2004.

Einförmigkeit lang gestreckter Wohnblöcke und anonymer Wohntürme, durch ihre Monofunktionalität als peripher angesiedelte Schlaf- und Trabantenstädte, durch ihre mangelnde Infrastruktur und zunehmende Baufälligkeit, und vor allem durch eine sozialstrukturelle Zusammensetzung ihrer Bewohner, bei der Problemgruppen immer mehr überrepräsentiert sind. Mehr noch: Der gegenseitigen Verstärkung von städtebaulichen Fehlentwicklungen und sozialen Problemlagen wird zu Recht eine auslösende Funktion bei einem fortschreitenden sozialen Polarisierungsprozess und einer zunehmend verfestigten räumlichen Segregation der französischen Gesellschaft insgesamt zugeschrieben

Die Vorstädte sind in dieser Perspektive der betonierte Ausdruck einer zweigeteilten Gesellschaft, sie sind deren „Armutstaschen" (Lapeyronnie), in denen sich alle sozialen Probleme ballen: Arbeitslosigkeit, ethnische Konzentration bis hin zur Ghettobildung, Schulversagen, Delinquenz, Gewalt, familiäre Instabilität, Armut, Drogenhandel und –konsum.

Auch wenn dieses Bild städtebaulicher Pathologie und sozialer Anomie häufig medial überzeichnet wird, so hat die jüngste Krise in den französischen Vorstädten zweifellos Herausforderungen an Politik und Gesellschaft in Frankreich in einer verschärften und dringlichen Weise ganz oben auf die Tagesordnung gestellt.

Politische Antworten auf diese städtischen Konflikte, Lösungsansätze für diese Territorialisierung sozialer Probleme, die weit über Urbanisierungsprobleme hinaus den Zusammenhalt der französischen Gesellschaft insgesamt berühren, sind deshalb in das Zentrum der integrationspolitischen Debatte in Frankreich gerückt.

Konkret ist damit ein Politikfeld angesprochen, das als *Politique de la ville* immer wieder neue Aktualität erlangt hat und dem periodisch eine hohe Priorität eingeräumt wurde. Dabei wurde und wird „Stadtpolitik" verstanden als Integrationspolitik, als Bündelung planerischer, bau- schul- und sicherheitspolitischer Maßnahmen, als arbeitsmarktpolitische und ökonomische Förderung in ausgewählten Stadtvierteln.

Vom Rapport Dubedout 1983 mit dem anspruchsvollen Titel „Ensemble, refaire la ville", über den 1995 von Jacques Chirac angekündigten „ Marshallplan für die Stadt" bis hin zur umfassenden sozialen Kohäsionspolitik und städtischen Erneuerung, die mit dem Namen des gegenwärtigen Ministers für „Beschäftigung, sozialen Zusammenhalt und Wohnungsbau" Jean-Louis Borloo verbunden sind, haben sich die städtebaulich-sozialstrukturellen Herauforderungen immer tiefer in den gesellschaftspolitischen Problemhaushalt Frankreichs verankert.[2]

Die städtischen Problemzonen - Zones Urbaines Sensibles - eine Bestandaufnahme

3 Vgl. dazu und zum Folgenden den Rapport Fitoussi, a.a.O. und die beiden umfangreichen Berichte 2004 und 2005 des neu eingerichteten Observatoire national des zones urbaines sensibles.

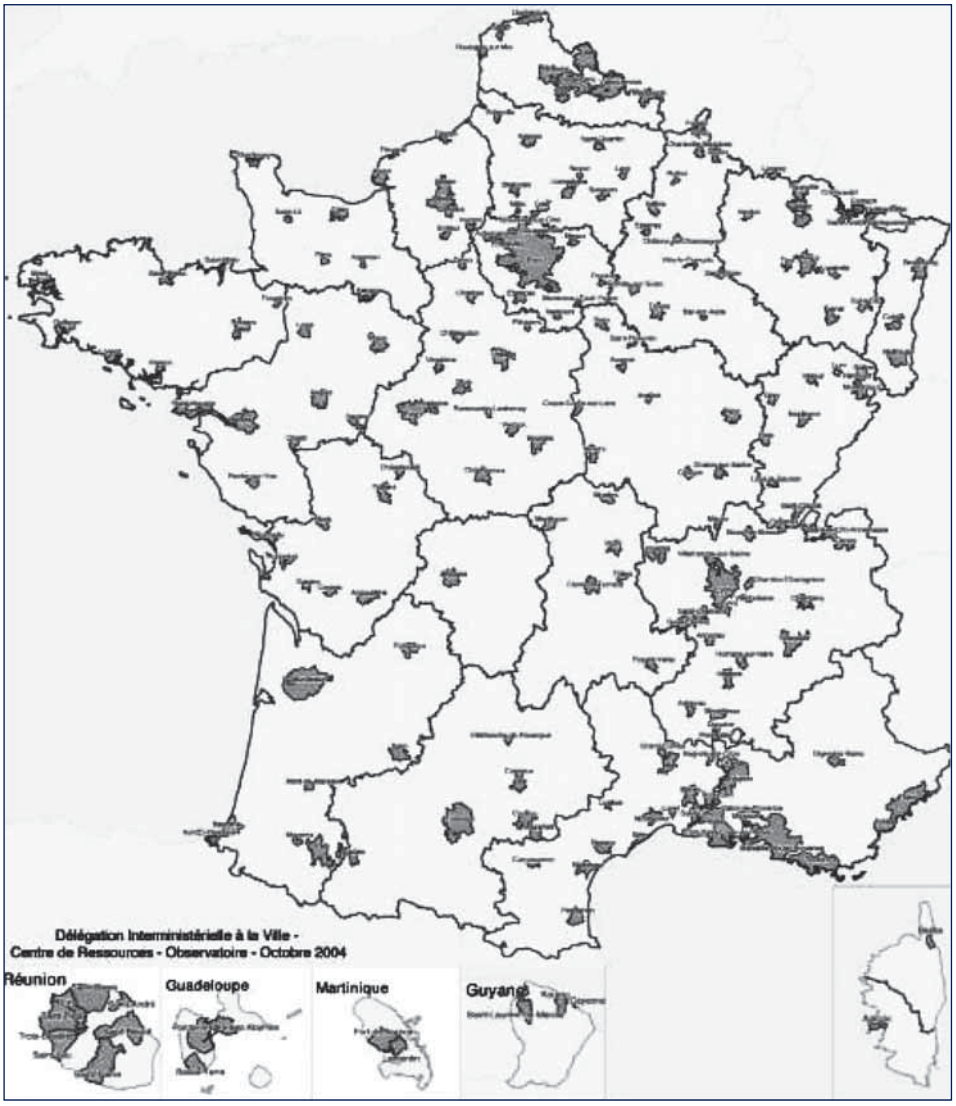
Nichts illustriert diesen Sachverhalt anschaulicher als die dramatische Ausweitung städtischer Problemzonen und die Verschärfung sozialer Problemlagen ihrer Bewohner in den letzten beiden Dekaden. Als im Jahre 1984 die damalige Regierung Mauroy eine erste Liste von Stadtvierteln aufstellt, die von besonderen städtebaulichen, ökonomischen und sozialen Problemen betroffen sind, umfasst 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, zwanzig Jahre später, gibt es 752 solcher städtischen Problemgebiete, die über das gesamte französische Territorium verteilt sind – nur noch 9 Départements weisen keine Zone Urbaine Sensible (ZUS) auf. Insgesamt leben in diesen Wohnquartieren, die in 800 Städten und Kommunen ausgewiesen sind, knapp 5 Millionen Personen.[3]

Definiert werden diese ZUS als Gebiete innerhalb der genannten 800 Agglomerationen, die durch das Vorhandensein von „Grands Ensembles" bzw. stark sanierungsbedürftiger Wohnquartiere und durch ein

Karte 1: Übersicht der Städte und Kommunen in Frankreich, die eine Zone Urbaine Sensible ausweisen

Quelle: http://www.ville.gouv.fr/pdf/editions/observatoire-rapport-2004.pdf



„erhebliches Ungleichgewicht von Wohnen und Arbeiten" geprägt werden. Die durchschnittliche Größe dieser „städtischen Sonderzonen" liegt bei etwas über 6000 Bewohnern, wobei dies von einer Stadt zur anderen erheblich differieren kann. So umfasst die kleinste ZUS gerade etwas über 300 Einwohner während die großen *Zones Urbaines Sensibles* im Umkreise der Städte Paris, Lyon und Marseille zwischen 30 000 und 50 000 Bewohner zählen.

Die Konfliktpotentiale und die Dimensionen der politischen und sozialen Herausforderungen durch diese quantitative und territoriale Ausweitung städtischer Problemzonen erschließen sich unschwer und mit einer gewissen Evidenz, wenn man die wirtschaftlich-soziale Situation ihrer Bewohner im einzelnen betrachtet, die Entwicklungen der letzten Jahre nachvollzieht und den Fokus auf den damit verbundenen territorialen und gesellschaftlichen Segregationsprozess legt.

Bereits eine summarische Erfassung ausgewählter Indikatoren unterstreicht nachhaltig diese gesellschaftliche Spaltung:

- Die durchschnittliche Arbeitslosigkeit in diesen Problemgebieten ist mit etwas über 20% mehr als doppelt so hoch wie der französische nationale Durchschnitt; die Jugendarbeitslosigkeit lag im Jahr 2004 bei knapp 37%. In bestimmten städtischen Problemzonen erreicht die Jugendarbeitslosigkeit nahezu 50%, der Anteil so genannter prekärer Arbeitsverhältnisse liegt ebenfalls weit über dem nationalen Durchschnitt. Der ethnische Hintergrund spielt dabei eine erhebliche Rolle, wie die Tabelle 1 zeigt.

Tabelle 1 : Stellung auf dem Arbeitsmarkt der 2. Generation nach Herkunftsland der Eltern

Quelle: INSEE, Enquête étude de l'histoire familiale. 1999/Champ : Bevölkerung zwischen 18 und 40 Jahren, in : Le Monde vom 15. November 2005.

Herkunftsland der Eltern		erwerbstätig	arbeitslos	nicht erwerbstätig
Italien/Spanien	männlich weiblich	88,6 75,2	10,3 14,3	1,1 11,3
Portugal	männlich weiblich	83,8 74,7	14,3 16,0	1,9 9,4
Algerien	männlich weiblich	74,6 64,6	23,2 22,3	2,0 13,1
Marokko/Tunesien	männlich weiblich	79,0 66,4	19,4 21,7	1,6 11,9
Afrika (südl. d. Sahara)	männlich weiblich	78,2 71,4	19,2 18,8	2,6 9,8
Türkei	männlich weiblich	74,4 39,4	21,2 29,4	4,4 31,2
Asien	männlich weiblich	76,0 75,8	22,7 11,6	1,3 12,6
Frankreich	männlich weiblich	88,3 74,3	10,1 13,5	1,6 12,2

- Das durchschnittliche jährliche Haushaltseinkommen in diesen Gebieten weicht mit 19 000 Euro erheblich vom nationalen Durchschnitt von 30 000 Euro ab; mehr als die Hälfte aller betroffenen Haushalte hat ein Einkommen unterhalb der steuerlichen Mindestgrenze.

- Der prozentuale Anteil der Sozialhilfeberechtigten (RMI) erreicht mit 7,1% einen doppelt so hohen Anteil wie der landesweite Durchschnitt.

- Fast 40% der Jugendlichen über 15 Jahre, die nicht mehr der Schulpflicht unterliegen, haben keinen Abschluss.

- Die medizinische Versorgung in diesen Wohnquartieren weicht ganz erheblich von der Situation im gesamten Land ab: so kommen auf je 5000 Einwohner in den ZUS gerade mal 6,5 medizinische Einrichtungen, während das Verhältnis für Frankreich im Durchschnitt bei 14,6 solcher Einrichtungen je 5000 Einwohner liegt.

- Auch die Alterspyramide, ethnische Herkunft der Bewohner und die Familienstrukturen unterscheiden sich signifikant von der Situation in Frankreich insgesamt. So liegt der Anteil der unter 20jährigen mit ca. 34% deutlich über dem nationalen Durchschnitt von 25%. Der prozentuale Anteil Alleinerziehender liegt mit 14,9% weit über den 8,0% im landesweiten Durchschnitt.

- Der Ausländeranteil ist aufgrund des französischen Staatsangehörigkeitsrechts und der z.T. fehlenden statistischen Erfassung von Bewohnern ausländischer Herkunft nur schwer zu bestimmen. Der offiziell genannte Anteil von ca. 17% ist deshalb nur sehr begrenzt aussagekräftig. Der Anteil der Wohnbevölkerung mit „Migrationshintergrund" in diesen Vierteln liegt weitaus höher, der prozentuale Anteil der Nicht-EU-Ausländer an den Einwanderern insgesamt beträgt über 80% - die stärksten Gruppen mit jeweils etwas über 20% bilden dabei Einwanderer aus den beiden Maghrebstaaten Algerien und Marokko. Hinzu kommt ein ebenfalls erheblicher Anteil von Zuwanderern aus den schwarzafrikanischen Staaten.

- Schließlich ist es die konkrete Wohnsituation, die sich wesentlich von der durchschnittlichen Wohnungsversorgung in Frankreich unterscheidet. Der Anteil der Sozialwohnungen ist mit durchschnittlichen 62% drei Mal so hoch wie in Frankreich insgesamt und mit bis zu 100% in einzelnen Wohnvierteln völlig abweichend von der sonst vorherrschenden Mischung von Wohneigentum und Miet- bzw. sozialem Wohnungsbau. Ebenso gravierend ist die Abweichung in der Belegungsdichte und in der durchschnittlichen Wohnungsgröße.

Versucht man die hier anhand ausgewählter Indikatoren skizzierte Situation der *Zones Urbaines Sensibles* zusammenzufassen und mit Blick auf offensichtliche Strukturprobleme in diesen sozialen Brennpunkten zu bewerten, so lässt sich folgern, dass es sich bei den städtischen Konflikten weder um vereinzelte Eruptionen handelt, noch um soziale Problemstellungen, die kurzfristig veränderbar wären. Im Gegenteil: Auf die immer deutlicher zu Tage tretenden gesellschaftlichen Spaltungstendenzen und ihre nahezu dramatisch zu nennende Verfestigung im Zeitverlauf verweisen mehrere Faktoren:

- Die seit Beginn der 1980er Jahre quantitativ wachsende Zahl von offenen Konflikten, ihre Formen und Intensität und mehr noch ihre Lokalisierung in bestimmten Städten und Vorstädten, deren Grands Ensembles alle vergleichbare Entwicklungen und soziale Merkmalskonstellationen aufweisen. Dazu gehört beispielsweise, dass es sich überwiegend um Großwohnsiedlungen handelt, die in den 1960 und 70er Jahren gebaut wurden und so lokalisiert sind, dass sie in einer geradezu irreversiblen Weise von städtebaulichen und wohnungsbaupolitischen Weiterentwicklungen ausgeschlossen sind. Aus diesem Grund steht auch zu Recht eine massive Abrisssanierung im Mittelpunkt des oben angesprochenen „Plan Borloo“, auf den wir im Einzelnen noch genauer eingehen werden.

- Ein weiteres hervorstechendes gemeinsames Strukturmerkmal der sozialen Brennpunkte ist die im Zeitverlauf kontinuierliche Akkumulation von sozialen Problemlagen bei der Wohnbevölkerung. Nahezu alle sozialen Probleme, die sonst in räumlicher, zeitlicher und soziologischer Hinsicht dekonzertriert sind, ballen sich in signifikanter Weise in diesen von Grands Ensembles dominierten Quartieren. Alle Formen von Delinquenz und Kriminalität treten auf; überall in diesen Grands Ensembles sind familiäre Desorganisationen und soziale Anomien überdurchschnittlich nachweisbar. Alle Untersuchungen zeigen, dass die schulische Misserfolgsquote deutlich über dem Landesdurchschnitt liegt, ebenso wie die Arbeitslosenquote (vor allem in der Altersgruppe zwischen 15 und 24 Jahren). Hinzu kommen sozial deviante Verhaltensweisen, Alkoholismus, Suizide, Aggressionen usw.
Das zentrale Problem ist dabei nicht so sehr die Verschärfung einzelner Devianzen, als vielmehr der Umstand, dass sich sozial desintegrierende, abweichende Verhaltenmuster durch die spezifische soziale Zusammensetzung der Bewohner dieser Großwohnsiedlungen sowie durch sich selbst verstärkende Entwicklungen in der Sozialstruktur und in Formen des sozialen Ausschluss nahezu gesetzmäßig immer stärker kumulieren und wirken. Dieser sich selbst verstärkende Prozess kann folgendermaßen charakterisiert werden: „In einer Großwohnsiedlung zu leben, das heißt der Umwelt direkt anzuzeigen, dass man in der Wohnhierarchie ganz unten angesiedelt ist. Eine Sanierungsmaßnahme kann die äußere Erscheinung eines Grand Ensemble verbessern, bleibt aber doch immer ein Grand Ensemble und verweist sichtbarer als jedes andere Kriterium sozialer Einordnung auf den tatsächlichen sozialen Status. Mit Kleidung, Auto, Freizeitgestaltung kann man eine höhere soziale Stellung vortäuschen. In einem Grand Ensemble zu wohnen, ist demgegenüber der sichtbare und unveränderte Ausdruck dafür, in der sozialen Stufenleiter ganz unten zu stehen. Es wird verständlich, warum diejenigen sozialen Schichten, die über die finanziellen Mittel verfügen, versuchen, sich der sozialen Stigmatisierung zu entziehen, indem sie das Grand Ensemble geradezu fluchtartig verlassen - eine Wohnform, die dazu verurteilt ist, zum Auffangbecken der sozial Schwächsten zu werden und in sich den beschriebenen Verarmungszyklus immer stärker zu reproduzieren.“[4]

4 Vgl dazu Neunmann/Uterwedde a.a.O., S. 94 und J.Jessen/W.Neumann: Stadtpolitik in Frankreich. Soziale und ökonomische Strategien zur Reintegration von Großsiedlungen, in: Jahrbuch Stadterneuerung, Berlin 1999, S. 193-208.

Vor diesem Hintergrund muss die schon 1981 begonnene Stadtpolitik à la française gesehen werden, die eine Bündelung von Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik, von Politiken zur Verbesserung der schulischen, sozialen und kulturellen Versorgung, von arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftlichen Fördermaßnahmen sowie

Stadtpolitik als Querschnittspolitik

von Kriminalitätsbekämpfung und Sicherheit anstrebt und schrittweise auch durchaus mit Teilerfolgen umgesetzt hat.

Ausgangspunkt ist die in einer ersten Phase konzipierte Politik der sozialen Stadtteilentwicklung – *Développement Social des Quartiers* (DSQ) - in den Jahren bis 1990, die zunächst neue Akzente zugunsten des Wohnungsbaus setzt und die Mittel zur Finanzierung des Mietwohnungsbaus sowie individuelle Wohnbeihilfen drastisch erhöht. Institutionell wurde diese Politik mit der Bildung einer nationalen Kommission (*Commission Nationale du Développement Social des Quartiers*), die 1988 von der *Délégation Interministerielle à la Ville* abgelöst wird, eingeleitet. Ein erstes Stadtentwicklungsprogramm wird initiiert, in welchem für 23 Großsiedlungen (zum damaligen Zeitpunkt als Brennpunkte krisenhafter Entwicklung identifiziert) bauliche und soziale Sanierungsprojekte aufgelegt wurden.

Ungeachtet der Tatsache einer immer schon breit angelegten Konzeption dieser Stadtpolitik, der beachtlichen Höhe der eingesetzten Mittel, einer starken institutionellen und gesetzlichen Einbettung und nicht zuletzt durchaus innovativer neuer Ansätze (wie der Einrichtung so genannter *Zones d'Education Prioritaires*, ZEP, 1982, auf die wir noch genauer eingehen werden) zur Bewältigung schulischer, kultureller, sozialer und ökonomischer Problemlagen ist es aber nicht gelungen, räumliche und soziale Spaltungsprozesse zu stoppen oder gar umzukehren.

Knapp ein Jahrzehnt nach den ersten offenen Stadtkonflikten kommt es in einer Reihe von Städten wieder zu gewalttätigen Auseinandersetzungen, die eine erneute Wende in der Stadtpolitik einleiten und in dem 1991 verabschiedeten Städte-Orientierungsgesetz *Loi d'orientation sur la Ville* (LOV) eine Art grundsätzlicher Neuausrichtung festschreiben.

Das *Loi d´Orientation pour la ville* (LOV) vom 13. Juli 1991 zieht die Konsequenzen aus über zehn Jahren Erfahrungen mit zentralstaatlicher Politik zur sozialen Integration der Grands Ensembles. Übergeordnete Zielsetzung des LOV ist die soziale und funktionelle Diversifizierung des städtischen Raumes und der Abbau übermäßiger Konzentration von sozialen Problemzonen in bestimmten Städten bzw. Vierteln, die in der öffentlichen Diskussion als ´Ghettobildung´ kritisiert wurde. In den Leitsätzen des LOV heißt es:

- Staats- und Gebietskörperschaften müssen den Bewohnern der Stadt Wohn- und Lebensbedingungen sichern, die gleiche Rechte garantieren.
- Die Gebietskörperschaften müssen alle Maßnahmen treffen, um in jedem Ballungsraum, Stadtgebiet oder Stadtviertel die Wohnungstypen zu diversifizieren, damit sich das Zusammenleben der verschiedenen Gruppen realisieren lässt.
- Der Bau von Sozialwohnungen ist von nationalem Interesse. Die Kommunen müssen durch ihre Interventionen im Grundstücksbereich den Bau von Sozialwohnungen ermöglichen.
- Die Kommunen müssen alle Maßnahmen treffen, um in jedem Ballungsraum, Stadtgebiet oder Stadtviertel Aktivitäten so zu diversifizieren, dass sich sämtliche urbanen Funktionen entwickeln können.

Damit hat das städtebauliche Ziel der Nutzungsmischung - wenn auch sehr vermittelt - Eingang in die nationale Gesetzgebung gefunden. Das Gesetz sieht ein Bündel von Instrumenten vor. Schwerpunkt ist die Stärkung und möglichst gleichmäßige Verteilung des Sozialwohnungsbaus auf die Kommunen, um den bereits wirksamen

Etappen der Stadtpolitik

1981 Gewalttätige Ausschreitungen in Les Minguettes (Rhône-Alpes)

1982 Schaffung der *Zones d'Education Prioritaires*, ZEP

1983 Bericht von Hubert Dubedout: „Ensemble, refaire la Ville"

1984 Einrichtung des *Comité Interministériel des Villes*, CIV (Interministerieller Ausschuss für die Stadt)

1985 9. Planvertrag Staat-Region mit dem integrierten Programm *Développement Social des Quartiers*, DSQ (Soziale Stadtteilentwicklung) → 148 betroffene Stadtteile

1990 Schaffung des Ministeriums für Stadtentwicklung (Ministère de la Ville), Michel Delebarre

1991 *Loi d'orientation pour la Ville*, LOV

- Soziale Durchmischung und Diversifizierung der Wohnformen
- Verpflichtung für jede Kommune einer Agglomeration mit mehr als 200 000 Einwohnern, mindestens 20% Sozialwohnungen zur Verfügung zu stellen

1995 Präsident Jacques Chirac:

- Ankündigung einer *Politique d'Intégration Urbaine* (Integrative Stadtpolitik)
- Idee eines „Marshallplans" für die Quartiers

1996 Regierung Juppé

→ Einteilung in *Zones Urbaines Sensibles*, ZUS (Sensible städtische Zonen), *Zones de Redynamisation Urbaine*, ZRU (Zonen der städtischen Redynamisierung), *Zones Franches Urbaines*, ZFU (Städtische Freizonen)

2000 *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*, SRU (Gesetz über Solidarität und Stadterneuerung)

- Wiederaufnahme der Prinzipien des LOV von 1991
- Bessere Verteilung des Soziales Wohnungsbaus
- Integration des Transportwesens in die Stadtpolitik
- Einführung von *Schémas de Cohérence territoriales*, SCOT
- *Plan Local d'Urbanisme*, PLU: ergänzt die SCOT auf der kommunalen bzw. interkommunalen Ebene

2001 Jean-Louis Borloo wird beigeordneter Minister für Stadtentwicklung und Stadtumbau

(Ministre délegué à la Ville et à la Rénovation urbaine; heute : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement)

Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (Gesetz über Stadtentwicklungs- und Stadtumbauplanung) Ziele:

- Abbau territorialer Gefällestrukturen und Verbesserung der Chancengleichheit
- Dauerhafte Sanierung von Wohnraum und Umfeld mit der Schaffung von 200 000 Sozialwohnungen im Zeitraum von 2004-2008
- Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen in den betroffenen Stadtteilen
- Kampf gegen dauerhafte Ausgrenzung von überschuldeten Haushalten

Begleitende Maßnahmen:

Einführung eines *Comité National d'évaluation des politiques de la ville*, einer *Agence Nationale pour la Rénovation urbaine*, ANRU und eines *Observatoire national des Zones Urbaines Sensibles*, ZUS

Ziel : « casser les ghettos » -> Abriss, Umbau, Umstrukturierung

2004 Schaffung von 41 neuen städtischen Freizonen (Zones Franches Urbaines)

→ insgesamt 85 städtische Freizonen

Verabschiedung des *Plan de cohésion sociale* (Plans für den sozialen Zusammenhalt)

Stigmatisierungen von Städten mit hohem Anteil an sozialem Wohnungsbau entgegenzuwirken: Eine Mindestquote von 20% an Sozialwohnungen am gesamten Wohnungsbestand ist in Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnern vorgeschrieben,

Marshallplan für die Stadt

die Verpflichtung der Kommunen zur Aufstellung von Wohnungsbauprogrammen und Plänen wird Gesetz. Neben diesen wohnungspolitischen Programmelementen, die auf die Beseitigung von Engpässen in der Wohnungsversorgung und zugleich auf den sozialräumlichen Ausgleich der Stadtstrukturen abzielen, stehen Instrumente, die eine funktionalräumliche Kohäsion im weitesten Sinne erreichen sollen.

Eine weitere wichtige Etappe bei der Fortentwicklung einer umfassenden Stadtpolitik ist der am 18. Januar 1996 von der damaligen Regierung vorgestellte *Pacte pour la Relance de la Ville* (Bündnis für einen neuen Aufschwung der Stadt), der im Vorfeld als *Plan National d´Intégration Urbaine* und sogar als „Marshallplan" für die Vorstädte angekündigt worden war. Mit diesem städtischen Aktionsprogramm, das auch von der sozialistischen Regierung Jospin fortgeführt wurde, erfahren die Instrumente des LOV eine Weiterentwicklung. Vor allem die Schaffung von Arbeitsplätzen rückt nun eindeutig ins Zentrum dieses spezifischen französischen Politikfeldes.

Einen wichtigen Hintergrund und Bezugsrahmen für diese arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Forcierung der Stadtpolitik bildet die Verstärkung und Ausdifferenzierung von Programmen und Institutionen, die generell, also ohne Gebietsbezug, auf die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichtet sind. Sie bilden den Sockel, auf den der *Pacte pour la Relance de la Ville* aufbauen kann.

Zu den prioritären Ansätzen der Beschäftigungsförderung, die institutionell über den Rahmen der Stadtpolitik im engeren Sinne hinausweisen, aber von dieser faktisch eingebunden werden, gehören vor allem massive Fördermaßnahmen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit und zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und unqualifizierten Arbeitskräften. Dazu zählen beispielsweise die 1997 von der Regierung Jospin verabschiedeten Programme *Emploi-Jeunes* zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit und TRACE zur Eingliederung für benachteiligte Jugendliche bzw. die später von der Regierung Raffarin lancierten und bis heute weitergeführten Maßnahmen zur Förderung für den Berufseinstieg und zur Ausbildungsförderung CIVIS und SIFE – *stage d'insertion et de formation à l'emploi*.

Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

Zones franches urbaines

Der wichtigste Bestandteil der im engeren Sinne wirtschaftsfördernden Maßnahmen im *Pacte pour la Relance de la Ville* ist die Verknüpfung von Stadtpolitik und Steuerpolitik in Gestalt der *Zone Franches Urbaines*. Neben den bereits 1995 im Rahmen des Neugestaltung der Raumordnungspolitik durch das *Loi d'Orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* am 4. Februar 1995 eingerichteten und oben bereits angesprochenen *Zones Urbaines Sensibles* (ZUS) bzw. den *Zones de Redynamisation Urbaine* (ZRU) sind die *Zones Franches Urbaines* (ZFU) ohne Zweifel der interessanteste Ansatz innerhalb des aktuellen Instrumentariums französischer Stadtpolitik - ein Ansatz, der in den jüngsten Entscheidungen der französischen Regierung erneut bekräftigt und ausgeweitet wurde.

Die jeweilige Ausweisung als Förderungszone in eine der drei genannten Kategorien, deren gemeinsamer Bezugspunkt das

5 Vgl. dazu den Rapport André für den französischen Senat „ Zones franches urbaines – un succès et une ésperance“ Paris 2003.

Vorhandensein problembelasteter *Grands Ensembles* in einem Quartier ist, erfolgt entlang einer Hierarchie des wirtschaftlichen und sozialen Problemdrucks und des darin begründeten finanziellen Aufwandes der Wirtschaftsfördermaßnahmen .

So gibt es auf der „untersten“ Problemebene heute die oben skizzierten 752 ausgewiesenen *Zones Urbaines Sensibles*, d.h. Quartiere, die durch ein „ausgeprägtes Ungleichgewicht zwischen Wohn- und Beschäftigungsmöglichkeit“ geprägt sind.

Steuerliche Freizonen

Unternehmen, die sich in diesen Zonen neu ansiedeln, werden von allen Gewinnsteuern befreit. Auf der zweiten Stufe wurden ursprünglich 350 - heute auf 416 ausgeweitet - lokale Wirtschaftsförderzonen als *Zones de Redynamisation Urbaines*, ebenfalls vorrangig in den Großwohnsiedlungen, ausgewiesen. Es handelt sich dabei um Gebiete, in denen das oben genannte „Ungleichgewicht“ in verschärfter Form auftritt „aufgrund des Standorts und der ökonomischen und sozialen Bedingungen“. Unternehmen, die in diesen Quartieren ansässig sind oder sich niederlassen wollen, erhalten – über die Befreiung von Gewinnsteuern hinaus – automatisch eine zusätzliche Förderung durch:

- volle Befreiung von der Gewerbesteuer;
- Befreiung von der Körperschaftssteuer;
- beschleunigte Abschreibungsmöglichkeiten;
- Befreiung vom Arbeitnehmeranteil der Sozialabgaben für eine Dauer von zwölf Monaten für den 4. - 50. Beschäftigten eines Betriebs.

Der zentrale Schwerpunkt dieser Wirtschafts- und Arbeitsmarkt orientierten Stadtpolitik ist die Ausweisung der *Zones Franches Urbaines* in besonders problembelasteten Grands Ensembles. In diesen Quartieren werden allen ansässigen und sich ansiedelnden Betrieben, einschließlich Einzelhandel, Arztpraxen usw. für die Dauer von fünf Jahren vollständig Steuern und Sozialabgaben bis zu bestimmten Obergrenzen erlassen. Gemäß den zugrunde gelegten Kriterien (eines davon ist eine Einwohnerzahl über 10 000) für die Festlegung als *Zone Franche* müssen die ökonomischen und auch die sozialen Probleme in diesen Stadtvierteln besonders gravierend sein. Nicht zuletzt deshalb zielt der umfangreiche Förderkatalog, der deutlich mehr Maßnahmen als bei den beiden vorher genannten ZUS und ZRU umfasst, nicht nur auf die wirtschaftliche Dynamisierung, sondern auch auf die soziale und wohnungspolitische Vitalisierung und auf eine Verbesserung öffentlicher Infrastrukturleistungen. So werden in diesen Zonen auch private Investitionen in den Mietwohnungsbau bzw. der Erwerb von Wohnungseigentum gefördert. Zugleich werden in diesen Quartieren Förderziele wie etwa die „Qualitätsverbesserung öffentlicher Dienstleistungen“ verfolgt.

Das Prinzip der städtischen Freizonen als räumlich definierte positive Diskriminierung - das natürlich radikal vom Grundprinzip der Wettbewerbsgleichheit abweicht - wurde von der Europäischen Kommission mit der Auflage genehmigt, dass die Förderung nur Unternehmen bis zu 150 Beschäftigten gewährt wird. Zwar ist mit dem Programm die Vorstellung verbunden, dass bis zu einem Richtwert von 20% die Beschäftigten des Betriebs aus dem Quartier selbst kommen. De facto sind die Betriebe als

Positive Diskriminierung

Gegenleistung für den Abgabenerlass erst ab dem 40. Beschäftigten gehalten, Bewohner der Quartiere einzustellen.

Anfang Januar 1997 werden 44 solcher *Zones Franches Urbaines* ausgewiesen, 38 im metropolitanen Frankreich (9 davon in der Ile-de-France) und 6 in den überseeischen Départements und Territorien (DOM-TOM). Im Juli 2003 sind weitere 41 ZFU eingerichtet worden, so dass heute insgesamt 85 dieser steuer- und abgabenbefreiten städtischen Freizonen existieren.
Das ursprüngliche Ziel war die Neuschaffung von 1500 – 2000 Arbeitsplätzen pro Jahr über einen Zeitraum von fünf Jahren sowie der Erhalt von etwa 25 000 bestehenden Arbeitsplätzen.

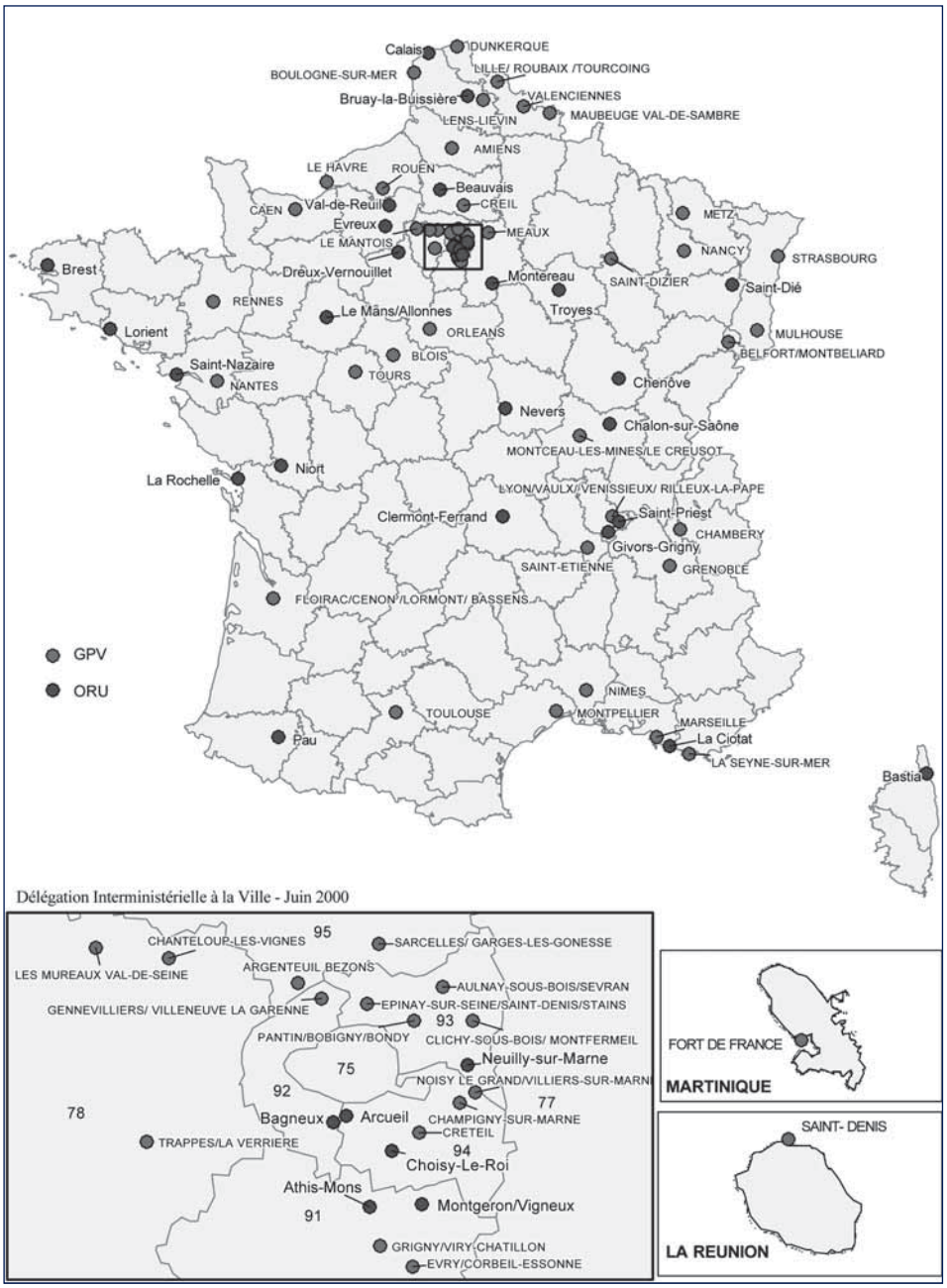
Eine im Jahr 2003 vorgelegte Bilanz der ersten fünf Jahre[5] kommt zu durchaus positiven Ergebnissen. So wurden im ersten Fünf-Jahres-Zeitraum

- 12000 neue Unternehmen mit insgesamt 46 000 Arbeitsplätzen in diesen Quartieren eingerichtet, von denen wiederum zwei Drittel neu geschaffene Arbeitsplätze waren;
- Nahezu die Gesamtheit dieser von allen Abgaben befreiten Arbeitsplätze in Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten sind zeitlich unbegrenzte Arbeitsverhältnisse;
- Die Klausel, der zufolge mindestens 20% der Beschäftigten aus dem Stadtviertel selbst kommen müssen, wurde voll erfüllt, da der Prozentsatz in dieser Kategorie zwischen 25- und 30% variiert.

Dennoch ist die Einrichtung der *Zones Franches Urbaines* umstritten. Zum einen sind offensichtliche Mitnahmeeffekte nicht von der Hand zu weisen, d.h. es wird befürchtet, dass Betriebe nur so lange diesen Standort halten, wie die Steuervorteile gelten. Andererseits ist argumentiert worden, es werde auf ein Nullsummenspiel hinauslaufen. Arbeitsplätze würden nicht neu geschaffen, sondern nur innerhalb der Stadt oder der

Karte 2: Große Stadtentwicklungsprojekte in besonders belasteten Städten

Quelle: http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/gpvoru.pdf



Region umverteilt. Damit ändere sich an der arbeitsmarktpolitischen Situation in der Region nichts. Selbst wenn die Bewohner

Freizonen - ein erfolgreicher Ansatz

eines Quartiers von der Ansiedlung neuer Betriebe profitieren sollten, so hätten dann andere Bewohner an dem Standort, an dem der jeweilige Betrieb aufgegeben worden sei, entsprechend das Nachsehen.
Hinzu kommt, dass das Instrument der Zonage und insbesondere die extensive Förderung in den *Zones franches* einen sehr hohen Finanzaufwand erfordert. Allein im Jahr 2004 wurden dafür knapp 350 Mio. Euro aufgewendet, das entspricht einem Förderbetrag von jährlich etwa 600 Euro je Arbeitplatz!

Diese sehr hohe Dauersubvention und die damit verbundene Tatsache, dass die Zones Franches aufgrund der deutlich ausgewei-

Hoher Finanzaufwand

teten Fördermöglichkeiten alle Mittel der Zonierungspolitik zuungunsten der beiden anderen Zonen, *Zone Urbaine Sensible* und *Zone de Redynamisation*, immer stärker auf sich ziehen, sind in der derzeitigen Diskussion die Hauptkritikpunkte.

Ungeachtet dieser Kritik ist die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Förderstrategie in der jüngsten und erneut massiv ausgeweiteten Stadtpolitik der Regierung Raffarin bzw. der Regierung de Villepin fest verankert und ausgebaut worden. So sind seit dem im August 2003 in Kraft getretenen Gesetz *Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la renovation urbaine* neben der Neuauflage der ursprünglichen 44 Festlegungen als ZFU weitere 41 solcher städtischen Freizonen ausgewiesen worden. Sie sind seit 2003 ein Eckpfeiler der Stadtpolitik, die in zwei Schritten in einem bisher nicht gekannten Umfang ausgebaut wurde.

Explizit und mit erhöhter Dringlichkeit wird in dieser Stadterneuerungspolitik der Regierungen Raffarin und de Villepin auf den engen Zusammenhang von städtebaulich-architektonischen, wirtschaftlichen und sozialen Ansätzen verwiesen und ein finanziell sehr ambitioniertes Programm aufgelegt. Über einen Zeitraum von 5 Jahren sind allein für städte- und wohnungsbaupolitische Maßnahmen 30 Milliarden Euro vorgesehen. Finanziert werden sollen damit:

- 200 000 neue Einheiten im Sozialen Wohnungsbau
- 200 000 Wohnungssanierungen im Bestand
- 200 000 Abrisssanierungen bei nicht mehr erneuerungsfähigen Gebäuden und Wohnungen

Darüber hinaus sieht das „Gesetz zur städtischen Erneuerung" eine Solidaritätsabgabe in Höhe von 30 Mio. Euro für das Jahr 2003 für die finanzschwächsten Kommunen zur Planung der Stadterneuerungsmaßnahmen vor.

Diese vorwiegend auf die Erweiterung und Modernisierung des Sozialen Wohnungsbau gerichtete Politik (auch und nicht zuletzt durch ein massives Abrissprogramm für nicht mehr sanierungsfähige Wohnblocks) wird in einem zweiten Schritt auf nahezu alle Lebens- und Arbeitsbereiche in den ZUS ausgedehnt. Mit seinem 2004 vorge-

Plan Borloo

legten *Plan de Cohésion Sociale* zielt der federführende Minister Jean-Louis Borloo zwar auf die Wiederherstellung und Sicherung des sozialen Zusammenhalts der gesamten französischen Gesellschaft, aber explizit auch auf die besonderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problemlagen in den *Zones Urbaines Sensibles*.

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 auf ca. 13 Mrd. Euro für den 5- Jahres Zeitraum beziffert. Legt man die Planungsansätze für die beiden Programme zur Stadterneuerung und zum sozialen Zusammenhalt zu Grunde, so wird der französische Staat für diese spezifischen Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung und der Wohnungsqualität, der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung nahezu 50 Mrd. Euro aufbringen.

Massiver Ressourceneinsatz

Dieser massive planerische, finanzielle und personelle Einsatz von Ressourcen zur Überwindung räumlicher Segregation und sozialer Exklusion hat mit den jüngsten Beschlüssen der Regierung de Villepin eine weitere Bekräftigung und Stärkung erfahren.

Schlussfolgerungen und Perspektiven

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 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 Mitteln ausgestattete Politik zur Problembewältigung in städtischen Konfliktzonen betrieben hat und betreibt.

Dass der Stadtpolitik à la française beachtliche Priorität eingeräumt wird, ist nicht nur an den beiden bereits kurz umrissenen Stadterneuerungsprogrammen und der gesellschaftlichen Kohäsionspolitik des aktuellen Ministers Borloo ablesbar, sondern auch an dem im Dezember 2005 beschlossenen Aktionsplan unter Federführung des Premierministers de Villepin.

Auch wenn die Beobachtung sicherlich zutreffend ist, dass der französische Regierungschef sich mit diesem (nicht nur repressiv auf die offenen Konflikte reagierenden) Handlungsprogramm auch von der Politik des Innenministers und Konkurrenten Nicolas Sarkozy im Wettlauf um die Kandidatur zur französischen Präsidentschaft bewusst absetzen wollte, so bleibt dennoch der ernsthafte politische Wille sehr präsent, die räumliche Abschottung und die gesellschaftliche Isolierung der Vorstädte und ihrer Bewohner zu überwinden. Zahlreiche Einzelmaßnahmen unterstreichen dies nachdrücklich:

- Neben der Erhöhung der Polizeipräsenz in den betroffenen Stadtvierteln und der Verhängung des Ausnahmezustandes zur Beendigung der offenen Konflikte werden zugleich die (von der Vorgängerregierung gekürzten) Mittel für stadtteilnahe Arbeit der Vereine wieder erhöht.

- Arbeit und Ausbildung fördernde Maßnahmen, wie die schnelle Verbesserung der Qualifikationsangebote und eines erleichterten Zugangs zur betriebsnahen Ausbildung, werden forciert.

- Erstmals wird diskutiert, Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt durch Anony-

6 Vgl. dazu R. Bénabou, F. Kramarz, C. Prost: Zones d'Education Prioritaire: quels moyens pour quels résultats ? in : Economie et Statistique, No 380 / 2005.

misierung der Vor- und Einstellungsprozeduren zu verhindern.

- Ein deutlicher Schwerpunkt wird auf die Verbesserung der schulischen Angebotsbedingungen gelegt. Dazu gehört die Erhöhung der Mittel für Förderunterricht, verstärkte Unterstützung so genannter „Ecoles de deuxième chance", die Einrichtung von Exzellenz-Internaten für Schüler aus den benachteiligten Stadtgebieten, um ihre Zugangschancen zu besonders prestigeträchtigen Institutionen wie den Grandes Ecoles zu ermöglichen.

- Schließlich ist eine Neuausrichtung der Politik prioritärer Schulzonen – *Zones d'Education prioritaires* (ZEP) zentraler Bestandteil dieses Aktionsprogramms. Die Förderung in ausgewählten Schulen und Schulbereichen als Teil einer Strategie der positiven Diskriminierung ist Kernbestand der bisherigen Stadtpolitik in Frankreich und neben den schon genannten Freizonen (ZFU) die zweite tragende Säule staatlicher Politik zum Abbau der territorial-sozialen Ungleichheiten.

Ein kurzer Blick auf die Entwicklung dieser Schulförderpolitik in Form von *Zones d'Education Prioritaires* ist besonders aufschlussreich, weil sich dabei die Stärken und Schwächen der französischen Gesellschaftspolitik 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

Bildungsförderung in Problemvierteln

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 schulischen 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. Heute, mehr als 20 Jahre nach der Einführung dieser Förderungen, gibt es 911 ZEP: 18% aller Grundschüler und 21,4% 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

Ein Mißerfolg?

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 (z.B. bei der Schüler-Lehrer Relation) gekommen - und das trotz eines beachtlichen zusätzlichen Mitteleinsatzes in diesen Schulbereichen.[6]

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, dringlicher denn je, um überhaupt eine neue Perspektive für diese problematischen Stadtzonen zu entwickeln. Dazu gehört, stichwortartig genannt:

- Nicht die vom derzeitigen Innenminister Sarkozy geforderte „Bankrotterklärung" der Schulförderung à la ZEP, sondern im Gegenteil ihre Verstärkung und vor allem eine zielgenauere Ausrichtung. Die Konzentration auf 200 bis 250 der am stärksten benachteiligten schulischen Einrichtungen, wie sie vom französischen Erziehungsminister Gilles de Robien jetzt umgesetzt wird, weist dabei in die richtige Richtung.

- Insgesamt gilt es eine Abkehr von dem häufig praktizierten Gießkannenprinzip einzuleiten, d.h. die Mittel zu erhöhen und auf ausgewählte Projekte zu konzentrieren. Regelmäßige empirische Überprüfungen der Wirksamkeit von Maßnahmen und Instrumenten sowie gegebenenfalls eine Anpassung sind erforderlich, um Entwicklungen wie bei der ZEP Förderung rechtzeitig zu verhindern.

- Ebenso wichtig ist es, neue Leuchtturm- und Pilotprojekte zu entwickeln, deren zentrale Funktion nicht in breiten quantitativen Angleichungsprozessen liegt, sondern darin, die *Logik des Ausschluss spezifischer Wohnterritorien zu durchbrechen*. Einzelne Initiativen, wie beispielsweise der vom Institut d'Etudes Politiques in Paris praktizierte erleichterte Zugang zu dieser Bildungseinrichtung für Studenten aus den Problemvierteln, sind hier anzusiedeln. Im gleichen Zusammenhang steht der jüngste Vorschlag des Direktors des IEP „Grandes Ecoles und Universitäten auf die andere Seite der Stadtautobahn zu bringen", nämlich dorthin, wo sich die problematischen Quartiere befinden, um auf diese Weise soziale Barrieren und räumliche Segregationen zu überwinden.

Den harten Kern des Problems der Vorstädte bezeichnet keineswegs die – z.T. durchaus zutreffende - Behauptung von kulturell-ethnischen Konfliktlinien und daraus resultierender unterschiedlicher Wertordnungen. Den harten Kern des Problems bezeichnet vielmehr die Tatsache, wie der französische

Ghetto à la française

Forscher Eric Maurin in einer kleinen, aber überzeugenden Analyse darlegt, dass „der Ort an dem man lebt, eine der wichtigsten Ressourcen und einer der gewichtigsten Einflussfaktoren für jeden Lebensabschnitt darstellt. Segregation und Mangel an sozialer Mischung tragen deshalb faktisch dazu bei, jeden von uns noch ein wenig mehr in ein vorbestimmtes Schicksal einzuschließen".[7] Und, so fährt er fort „die Segregation ist ein Grundprinzip, das sich weder allein in der Stadtentwicklung, noch in dem konkreten Wohnungsangebot spiegelt, sondern das vielmehr durch die existentielle Bedeutung der Befürchtungen und Hoffnungen der Bewohner in Hinblick auf ihre Wohnumwelt konstituiert wird". Deshalb werden Lebens- und Wohnstrategien entwickelt, die dem Bedürfnis nach sozialer Homogenität und Sicherheit entsprechen und die natürlich nicht durch ein verbessertes Angebot an Sozialwohnungen verändert werden können. Die logische Folge ist der Rückzug und die Abschottung in Wohnquartieren, die sich gerade nicht durch ihre soziale Mischung auszeichnen.

Ungewisse Perspektiven

Zukünftige Bausteine für eine integrationspolitisch erfolgreiche Stadtpolitik müssen diese komplexen Zusammenhänge weitaus stärker als bislang berücksichtigen. Schule und Ausbildung bilden dabei sicherlich zentrale, wenn nicht gar die wichtigsten Ansatzpunkte zur Überwindung der Folgen des Rückzugs auf die eigene, homogene Gesellschaftsschicht - einer Abschottung, die Maurin als die eigentliche Ghettobildung in Frankreich bezeichnet.

Erst einer neuen Politik, die diese Zusammenhänge berücksichtigt, kann es gelingen, den Prozess der Polarisierung und Ausgrenzung zu stoppen. Die bisher praktizierte Stadtpolitik greift dabei zu kurz. Weder verschärfte Repression, noch bloße Erhöhung der Mittel führen aus der Sackgasse. Gefordert ist ein Paradigmenwechsel, dessen konkrete Inhalte erst noch bestimmt werden müssen. Angesichts dieser Herausforderungen in einer neuen Dimension scheint ungewisser denn je, ob aus den „Armutstaschen" des urbanen Frankreichs in den nächsten Jahren und Jahrzehnten „Wohnviertel wie alle anderen" werden können.

7 Vgl. Eric Maurin, Le ghetto français. Enquête sur la ségrégation sociale. Paris : Seuil 2004, S. 57 ff.

Aktuelle Publikationen des dfi

Adolf Kimmel/Henrik Uterwedde (Hrsg.): „ Länderbericht Frankreich"." – Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung 2005. – 480 S.

Frank Baasner/Wolfgang Neumann: „Deutschland – Frankreich: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Eine analytische Bestandsaufnahme"/Ludwigsburg: DFI, 2005. – ca. 120 S. – (dfi compact, Nr. 4)

Wolfgang Neumann (Hrsg.): „Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland." - Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004. - 264 S.

Ernst & Young/Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): „La Pratique des Affaires en Allemagne." - Paris: Ernst & Young 2004. - 163 S.

Frank Baasner/Katarina Elbogen: „Deutsch-französische Kooperation in der Journalistenausbildung" /Ludwigsburg: DFI, 2003. – 89 S. – (dfi compact, Nr. 3)

„Adolf Kimmel, Pierre Jardin (Hrsg.) Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1963. Eine Dokumentation. In Zusammenarbeit mit dem Deutsch-Französischen Institut". – Opladen: Leske und Budrich, 2002. – 541 S. – (Frankreich-Studien Bd. 6).

Tätigkeitsberichte des dfi 2004 und 2005 – kostenlos

„Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven"./ Hrsg.: Michael Meimeth, Joachim Schild – Opladen: Leske und Budrich, 2002. – 332 S.

Wolfram Vogel: „Demokratie und Verfassung in der V. Republik. Frankreichs Weg zur Verfassungsstaatlichkeit". – Opladen: Leske und Budrich, 2001, 347 S. (Frankreich-Studien Bd. 4)

Frankreich-Jahrbuch. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Geschichte, Kultur. / Hrsg.: Deutsch-Französisches Institut. – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

2004 mit dem Themenschwerpunkt: **„Reformpolitik in Frankreich"**. Mit Beiträgen von Pierrre Bréchon, Alistair Cole, Vivien A. Schmidt u.a., 2005 i.E. – ca. 350 S.

2005 mit dem Themenschwerpunkt: **Bildungspolitik im Wandel**. Mit Beiträgen von Alfred Grosser, Albert Hamm, Frank Baasner u.a. , 2006 – 480 S.

Die Aktuellen Frankreich-Analysen des dfi

Die Aktuellen Frankreich-Analysen erscheinen mehrmals im Jahr.

Redaktion: Wolfram Vogel

Herausgeber:
Deutsch-Französisches Institut
Asperger Straße 34, D-71634 Ludwigsburg

Telefon +49 (0 71 41) 93 03-0
Telefax +49 (0 71 41) 93 03-50
E-mail: info@dfi.de

Nähere Informationen über die Aktivitäten und Publikationen des Deutsch-Französischen Instituts erhalten Sie unter obiger Adresse oder auf unseren Internet-Seiten: http://www.dfi.de

Zuletzt erschienene Aktuelle Frankreich-Analysen:

W. Neumann /M. Veil: Sozialreformen in Frankreich und Deutschland - Gleiche Herausforderungen – unterschiedliche Antworten? Dezember, 2004. – 15 S.

W. Vogel: Neue Dynamik im alten Europa: Deutsch-französische Beziehungen zwischen Jubiläum und Osterweiterung der EU, Februar 2004. – 15 S.

W. Vogel: Frankreichs Europapolitik nach der Wahl - Perspektiven für Deutschland und Europa, August 2002. -12 S.