

« Espoir Banlieue » – Ein Marshall-Plan für die französischen Vorstädte?

Ernst Hillebrand und Christian Kreuder-Sonnen

Nicolas Sarkozys Aufstieg zum Präsidenten Frankreichs ist mit dem Thema der „banlieues“, der Vorstädte, eng verknüpft. Sein berühmt-berüchtigter Auftritt anlässlich der Krawalle in den Vororten im Herbst 2005 stellte einen wichtigen Meilenstein bei seiner Eroberung der Macht dar. Seither hat sich sein Diskurs jedoch verändert. Wurde das Thema der Vorstädte – in denen sich nicht zuletzt die Immigrationsbevölkerung Frankreichs ballt – zunächst in erster Linie unter den Stichworten der ‚inneren Sicherheit‘ und der ‚nationalen kulturellen Identität‘ behandelt, so steht in der letzten Zeit stärker das Thema der sozialen Diskriminierung und Ausgrenzung im Vordergrund. Während des Wahlkampfes 2007 überraschte Sarkozy mit der Ankündigung, nach seiner Wahl einen „Marshall-Plan“ für die Vorstädte auflegen zu wollen. Nach seinem Wahlsieg gelang es ihm, mit der „*Ni putes ni soumises*“¹-Gründerin Fadela Amara eine herausragende Figur der Zivilgesellschaft für den Posten der Staatssekretärin für Stadtpolitik und damit als Zuständige für den angekündigten „Marshall-Plan“ zu gewinnen.

Ausgangslage

Die Unruhen 2005 brachten der französischen Bevölkerung ein gerne verdrängtes Problem in nachhaltige Erinnerung. Frankreichs arme Schlafstädte in den Vororten der urbanen Zentren sind in vielerlei Hinsicht soziale und ökonomische Problemzonen. Daran haben die Förderinitiativen, die von verschiedenen Regierungen seit Jahrzehnten mehr oder weniger nachdrücklich verfolgt worden sind, wenig geändert. Der Jahresbericht 2008 der „Nationalen Beobachtungsstelle kritischer Stadtteile“² zeichnet ein weitgehend düsteres Bild der Situation. So lag die Arbeitslosenquote in den 751 „sensiblen“ Stadtteilen (ZUS - *Zone urbaine sensible*) 2007 bei 17,9% und damit mehr als doppelt so hoch wie auf nationaler Ebene (8,1%). Besonders betroffen sind Jugendliche im Alter von 15-24 Jahren, die zu über 30% arbeitslos sind. Bei gleichwertiger Qualifikation sind Bewohner der ZUS doppelt so häufig arbeitslos wie Menschen von außerhalb. Das durchschnittliche Jahreseinkommen eines in der ZUS steuerpflichtig Beschäftigten lag im Jahr 2005 bei 59% des nationalen Durchschnitts. Genaue Zahlen zum Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den ZUS sind schwer zu ermitteln und variieren lokal erheblich. Im Département Seine-Saint-Denis im Norden von

¹ Die 2003 gegründete Organisation « Weder Prostituierte noch Unterworfenen » setzt sich für die Emanzipation von Frauen und die Verteidigung von Freiheits- und Bürgerrechten gegen religiöse und kulturelle Unterdrückung in Migrantenmilieus ein.

² Observatoire national des zones urbaines sensibles (Yves-Laurent Sapoval (dir.)) : Rapport 2008. URL : http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/rapport_ONZUS_2008.pdf

Paris, in dem viele der Unruheviertel von 2005 und 2007 liegen, erreicht der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund auch ohne die in Frankreich geborenen und damit die französische Staatsbürgerschaft besitzenden Kinder 27,9 Prozent. 40% der Neugeborenen in der Ile-de-France haben zumindest einen Elternteil mit Migrationshintergrund.³

Der Plan

Am 20. Juni 2008 wurde der versprochene Plan unter dem Titel « *Espoir Banlieue* » schließlich verabschiedet. Hauptziel ist es, Chancengleichheit herzustellen und die strukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Vierteln zu verringern. Die Maßnahmen sollen sich insgesamt auf ca. 250 kritische Bezirke erstrecken. Im Wesentlichen soll auf 5 Ebenen interveniert werden: Arbeit, Ausbildung, Verkehrsinfrastruktur, Sicherheit sowie die Finanzierung lokaler Initiativen.⁴ Zunächst wurde ein Finanzvolumen von 1 Mrd. Euro für das Programm genannt. Ein interministerielles Komitee unter Leitung des Premierministers soll die Umsetzung des Planes überwachen und sicherstellen.

- Im Bereich der Arbeitsplatzbeschaffung gliedert sich die Initiative in drei Teile:
 - Große Unternehmen sollen dazu motiviert werden, Jugendliche aus den ‚sensiblen Gegenden‘ einzustellen. 40.000 Arbeitsplätze sollen so bis 2010 geschaffen werden; bereits für 2008 war das Ziel von 11.000 Stellen vorgegeben.
 - Durch eine intensivere und individualisierte Betreuung von jungen Arbeitslosen im Rahmen eines „Autonomie-Vertrags“ sollen diese bei Arbeitsplatzsuche und Berufseinstieg unterstützt werden. Zeitlich ist die

Betreuung auf maximal 12 Monate begrenzt – bei einem monatlichen „Stipendium“ von 300 Euro. Diese Förderung soll in drei Jahren insgesamt bis zu 45.000 Jugendlichen zugute kommen.

- Förderung von Selbstständigkeit: Die Regierung hofft auf die Neugründung von jeweils 10.000 Unternehmen in den Jahren 2009 und 2010, deren Sitz in der ZUS bleiben soll, damit die Arbeitskräfte auch von dort rekrutiert werden.

- Maßnahmen, die die Bildung in der Banlieue verbessern sollen, umfassen den Kampf gegen hohe Schulabbrecherquoten oder intensivere Betreuungsangebote; ebenfalls sollen ‚Schulen der zweiten Chance‘ (*écoles de la 2^e chance*) eingerichtet, bzw. mehr Plätze an solchen zur Verfügung gestellt werden. Im Sinne innovativerer Herangehensweisen wird mit dem „busing“ experimentiert: durch täglichen Bustransport soll Kindern aus der Banlieue der Besuch einer Schule in weniger benachteiligten Gegenden ermöglicht werden.⁵ „Praktikums-Banken“ sollen entwickelt, 30 Schulen in „Orte der Exzellenz“ umgewandelt und 4000 Plätze an Elite-Internaten an Kinder aus den ZUS vergeben werden. Diese Maßnahmen können an eine längere Tradition von Bildungsinitiativen anknüpfen. Bereits seit 1981 existieren die so genannten ZEPs, die „Prioritären Bildungszonen“ (zurzeit liegen 32% der Schulen aus dem Großraum Paris in solchen Zonen), in denen zusätzliche Personal- und Finanzressourcen eingesetzt werden, um die Erfolgsquoten der Schulen zu verbessern.
- 500 Mio. Euro sollen für die Ausweitung und Erneuerung des öffentlichen Personennahverkehrs und die bessere Verkehrsanbindung der Vorstädte, vor allem in der Ile-de-France investiert werden.
- Größere Sicherheit in den kritischen Vierteln soll durch vermehrte Polizeipräsenz (4000 Polizisten über drei Jahre) und ein besseres Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung gewährleistet werden. Nachdem Sarkozy als Innenminister die bis 2002 von den Sozialisten

³ Vgl. Insee : Atlas des populations immigrées en Ile-de-France / Regards sur l'immigration / Population. http://www.insee.fr/fr/insee_regions/idf/rfc/docs/atlimmigres_population.pdf. Die Ile-de-France umfasst Paris und die umliegenden Départements. Zu den Geburtenzahlen dort vgl. Michel Godet : Et si Paris devenait Washington DC!, in Le Monde vom 30. 9. 2008.

⁴ Vgl. Comité interministériel des villes: Espoir Banlieues. Dossier de Présentation, 20. Juni 2008. URL: http://www.espoir-banlieues.fr/IMG/pdf/DossierPres-EspoirBanlieues-final_ok_-BD-250908_cle2f4fb9.pdf

⁵ Vgl. Alice Géraud : Le bus qui roule pour la mixité sociale, in Libération.fr vom 23.09.2008.

betriebene bürgernahe Polizeipräsenz zunächst deutlich zurückgedrängt hatte, ist er nun de facto zu dieser Strategie der „*police de proximité*“ zurückgekehrt.

- Die allgemeine Lebensqualität in den Vorstädten und deren Aussehen soll vor allem mit Hilfe der Mittel der Stadt-sanierungsagentur ANRU verbessert werden

Die Kritik der Opposition

Von der Opposition wurde der Plan als unseriös kritisiert. Insbesondere die Frage der Finanzierung der Vorhaben sei nicht beantwortet. In jedem seiner Bereiche sei er zu unpräzise und lasse daher vermuten, dass die Schwere des Problems nicht erkannt worden sei.⁶ Zwar hätten einige Aspekte des Programms Potential zur Verbesserung, allerdings gäbe es keine „konkreten Maßnahmen, um einen finanziellen Ausgleich zwischen armen und reichen Gemeinden“⁷ herzustellen (der ungenügende Finanzausgleich zwischen reichen und armen Gemeinden ist ein Dauerbrenner bei der Diskussion einer langfristigen Politik zur Verbesserung der Lebensqualität in den Problemvierteln Frankreichs). Die großen Linien des Plans entsprächen in keiner Weise einem ‚Marshall (II)‘⁸-Plan, sondern eher einer Wiederaufbereitung vergangener und verfehlter Politikansätze. Wenig bis keine Kritik wurde an der Person Fadela Amaras geäußert. Ihr Tatendrang und ihre Intentionen wurden gelobt, genauso wie das Ende des gegenüber den Banlieue-Bewohnern konfrontativen Diskurses des Präsidenten.⁹

Die offizielle Bilanz

Im Januar 2009 zog die Regierung eine erste Bilanz. Diese zeichnet das Bild eines

weitgehenden Gelingens.¹⁰ Mit 3500 Jugendlichen sei ein Autonomie-Vertrag abgeschlossen worden und 11.500 Jugendliche hätten durch das Programm Arbeitsverträge für mehr als sechs Monate bekommen (bei einem ursprünglichen Ziel von ‚nur‘ 11.000). Im Bereich ‚Exzellenz und Bildung‘ seien die Ankündigungen ebenfalls umgesetzt worden: Lernhilfen und andere Bildungsunterstützung in den Schulferien wurden an 200 Gymnasien angeboten, über 1500 Internatsplätze sind für das kommende Schulhalbjahr geschaffen worden, der ‚Schülerelite‘ der Banlieues ist Zugang zu den Vorbereitungskursen für Elite-Universitäten gewährt worden und ‚busing‘ wird in sieben Kommunen praktiziert. Die 500 Mio. Euro schweren Infrastrukturprojekte für die Ile-de-France sind festgelegt worden und werden voraussichtlich zwischen 2014 und 2017 umgesetzt sein. Für den Rest Frankreichs sind Verkehrsinfrastrukturmittel in Höhe von 260 Mio. Euro vorgesehen. Schließlich hat sich auch bei der staatlichen Präsenz in den Quartiers etwas getan: 132 (der vorgesehenen 350) *Délégués du Préfet*, die als Gesprächspartner und Kontaktpersonen für die Bevölkerung fungieren sollen, seien nunmehr ernannt und acht polizeiliche Einheiten als Verstärkung entsandt.

Defizite

Die durchweg positive Bilanz des Premierministers wird jedoch nicht oder nur teilweise auch von Fadela Amara geteilt. In einem viel zitierten Statement gab sie der Ausführung des Plans die Note 11/20 (im deutschen Schulsystem wohl eine 3-) und stellte fest: „Die gesamte Regierung und die Gesamtheit der Akteure, die in die Stadtpolitik involviert sind, können deutlich mehr tun.“¹¹ Wenige Wochen zuvor hatte sie bereits „hohen Funktionären“ vorgeworfen, die Umsetzung

⁶ Vgl. « Plan Banlieue : les réactions », in NouvelObs.com vom 22.06.2008.

⁷ Aurélie Filippetti, zit. nach NouvelObs.com vom 22.06.2008

⁸ Bereits Jacques Chirac kündigte 1995 einen ‚Marshall-Plan‘ für die Banlieues an. Vgl. Chronologie : 30 ans de « plans banlieue », in NouvelObs.com vom 22.06.2008.

⁹ Vgl. auch « Quel espoir pour les banlieues ? », in LeMonde.fr vom 15.02.2008

¹⁰ Vgl. Comité interministériel des villes : Espoir Banlieues. Dossier de présentation, 20.01.2009. URL: http://www.espoir-banlieues.fr/IMG/pdf/DossierPres-CIV-20_janvier_2009_cle62d95c.pdf; Communiqué des Premierministers 'Comité interministériel des villes et du développement social urbain', vom 20.01.2009. URL: http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/communiqués_4/comite_inte_rministériel_villes_developpement_62340.html

¹¹ Le Figaro.fr: vom 20.01.2009.

des Plans zu bremsen. Grund dafür sei die Abneigung der französischen Elite gegenüber sozial-strukturellen Veränderungen, die ihre privilegierte Position gefährden könnten.

Insgesamt, so wird von mehreren Seiten beklagt, habe das Projekt einen schweren und langsamen Start gehabt.¹² Nur wenige konkrete Aktivitäten finden vor Ort statt und die wenigen sichtbaren Initiativen werden in der Bevölkerung nicht als besonders glaubwürdig wahrgenommen. Viele der Bausteine zeigen konzeptionelle Schwächen, die sich bei der Umsetzung bemerkbar machen. So ist sehr fraglich, ob die sechsmonatige Betreuung von jugendlichen Arbeitssuchenden ausreichend ist. Während es in den ZUS zwischen 150.000 und 200.000 Arbeitssuchende gibt, sollen lediglich 45.000 Fälle gefördert werden.¹³ Für den Bereich der Verkehrsinfrastruktur gab Vincent Lena von der Parti Socialiste schon im Juni zu bedenken: „Der Rahmen von 500 Millionen Euro wird lediglich für die Finanzierung von drei Straßenbahn-Linien ausreichen, es leiden jedoch mehrere Hundert Stadtteile an mangelnder Verkehrsanbindung.“¹⁴ Angesichts der aktuellen Wirtschaftskrise – deren Auswirkungen schließlich auch und vor allem die Banlieue-Bevölkerung treffen werden – gibt es Befürchtungen bezüglich der Wirksamkeit der Maßnahmen. Amara entgegnet dieser Kritik, dass das französische Konjunkturprogramm über 26 Mrd. Euro besonders den Menschen aus den kritischen Stadtteilen zugute kommen werde.

Schlussendlich gibt es auch Kritik an den Organisationsstrukturen des Plans. Es gäbe keinen wirklichen Chef, der das interministeriell angelegte Programm zielführend umsetzen könnte.¹⁵ Zwar steht Fadela Amara nach außen hin als die Verantwortliche da, in

der Praxis hat sie aber vor allem mit der Koordination mit dem Kabinett von Laurent Wauquiez, Staatssekretär im Arbeitsministerium, zu kämpfen. Die Koordinierung wird zusätzlich dadurch erschwert, dass Sarkozy im Dezember mit dem Unternehmer Yazid Sabeg einen neuen ‚Diversitätskommissar‘ (*commissaire à la diversité*) und im Januar 2009 mit Martin Hirsch einen neuen ‚Hochkommissar für die Jugend‘ (*haut-commissaire à la jeunesse*) ernannte, deren Zuständigkeitsbereiche von der Banlieue-Problematik nicht zu trennen sind. Symptom dieser Fragmentierung scheint auch der Kampf Amaras um die Zuständigkeit für die Nationale Stadterneuerungsagentur ANRU zu sein, derer sich die Wohnungsbau-Ministerin Christine Boutin bemächtigen will.

In vielerlei Hinsicht spiegeln die Probleme des ‚Plan Banlieue‘ auch strukturelle Eigenheiten des Regierungsstils Sarkozys wider. Großen Ankündigungen, oft auf richtigen politischen Intuitionen beruhend, folgen relativ kleine Taten. Die Personalisierung und Hyperzentralisierung der politischen Entscheidungsprozesse im Elysée-Palast, die große Bedeutung von Präsidentenberatern und -freunden sowie die Marginalisierung der Fachministerien in vielen Bereichen lähmen die reale Problemlösungsfähigkeit der Administration und frustrieren Beamtenschaft und Parlamentarier gleichermaßen. Die Vervielfältigung von Sonderfunktionen und –aufträgen (oft genug aus kurzfristigen taktischen Überlegungen) verkompliziert die Regierungsmaschinerie unnötig; zudem lässt die politische Durchsetzungsfähigkeit und administrative Kompetenz der vom Präsidenten ernannten Quereinsteiger in vielen Fällen zu wünschen übrig.

Eine Ethnisierung der Debatte?

Was die Lösung der Probleme der französischen Vorstädte betrifft, stellt der ‚Plan Banlieue‘ dennoch einen Schritt in die richtige Richtung dar. Allerdings werden die bisherigen Taten der Dringlichkeit der Probleme bei weitem nicht gerecht. Gemessen an der Größe der Herausforderung stellt der ‚Plan Espoir Banlieue‘ nur einen Tropfen auf dem heißen Stein dar. Es bleibt sehr fraglich, ob mit derartig be-

¹² In einer Rede am 06.02.2009 in bilanzierte Frau Amara hingegen, dass die anfänglichen Verspätungen mittlerweile aufgeholt seien.

¹³ Vgl. Anne Fairise : La galère sans fin des non-qualifiés, in Liaisons sociales magazine, Februar 2009, S. 16-19, hier S. 18.

¹⁴ Libération.fr: Plan banlieue: le PS regrette un „un ensemble de mesurenttes sans vision ni financement“, vom 20.06.2008.

¹⁵ Vgl. Stéphane Béchaux/Anne Fairise : Emploi des jeunes : la poudrière des banlieues, in Liaisons sociales magazine, Februar 2009, S. 14.

grenzten Initiativen ein tatsächlicher Veränderungsprozess in Gang gesetzt werden kann. Wichtig sind daher auch andere Initiativen, wie etwa die im Dezember angekündigte neue Politik zur „Stärkung der Chancengleichheit“.

In vielerlei Hinsicht ist die französische „Vorstadt-Debatte“ nichts anderes als eine integrationspolitische Debatte, auch wenn sie formal nicht als solche geführt wird. Die Frage, wie Sarkozy mit diesem Thema umgehen würde, erregte bereits im Vorfeld seiner im Dezember gehaltenen Rede zur Chancengleichheit großes Interesse. Sarkozy hatte als Innenminister Sympathien für kommunitaristische Politikkonzepte gezeigt und mit Konzepten der „positiven Diskriminierung“ sympathisiert. Vertraut man der Darstellung der Medien, so wurde Sarkozy nach seiner Wahl nur durch die klar ablehnende Haltung einer Verfassungskommission unter Leitung Simone Veils von politischen Initiativen in Richtung einer Politik der „positiven Diskriminierung“ für die „sichtbaren Minderheiten“ abgehalten. Seine am 17. Dezember vorgestellten Initiativen für mehr gesellschaftliche Chancengleichheit betonen daher nicht die ethnisch-religiöse Dimension, sondern versuchen, Wege für eine allgemeine Politik der „echten Chancengleichheit“, gemessen an sozialen Kriterien und basierend auf einer besonderen Förderung von „Schwächeren“, zu formulieren.¹⁶ Bis Ende März gibt Sarkozy seiner Regierung Zeit, einen Aktionsplan zu entwickeln, in dem seine Vorstellungen der Chancengleichheit operationalisiert werden sollen. Über die Ziele des ‚Plan Banlieue‘ hinaus, fordert der Präsident eine Quote von 25-30% für die Empfänger staatlicher Ausbildungsförderung bei den Vorbereitungskursen für die Aufnahmeprüfungen an Elite-Hochschulen wie die ENA und im öffentlichen Dienst. Unternehmen sollen künftig möglichst nur noch über anonymisierte Lebensläufe ihre Mitarbeiter rekrutieren (und damit auch die Bedeutung des aus der Postleitzahl ersichtlichen Wohnortes verringern). Die Betriebe sollen sich in ihrer

Personalpolitik grundsätzlich gegen Diskriminierung einsetzen, wofür sie mit einem „Diversitäts-Label“ belohnt werden könnten. Selbst das Fernsehen soll Inhalt und Entscheidungsstrukturen einer größeren Chancengleichheit unterordnen.

Allerdings wird erst die Praxis zeigen, wie farben- und religionsblind diese Förderungspolitik in Zukunft wirklich sein wird.¹⁷ Der Grat, auf dem Sarkozy mit seinen Initiativen wandelt, ist schmal. Sollte er tatsächlich die Politik zu Gunsten der Vorstädte und der „sozial Schwachen“ ethnisieren und in erster Linie auf eine Förderungspolitik gegenüber Milieus mit Migrationshintergrund verkürzen wollen, wird er größere politische Schwierigkeiten bekommen.¹⁸ Bisher hat Sarkozy diesen Weg nicht beschritten. Das Verdikt der Verfassungskommission habe ihn vielmehr gezwungen, so „Le Monde“, eine Linie zu suchen, die es erlaubt „die Hakims und Rachidas zu fördern, ohne die Erics und Isabelles zu vernachlässigen.“¹⁹

Die Regierung wird nun beweisen müssen, dass es ihr mit „Hakim“ und „Eric“ auch tatsächlich ernst ist – und dass sie tatsächlich bereit ist, die geplanten Maßnahmen auch mit den notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zu unterlegen. Diese Notwendigkeit wird mit der sich abzeichnenden Wirtschaftskrise nicht geringer werden.

Der Inhalt dieses Beitrags gibt die Meinung der Autoren und nicht die der Friedrich-Ebert-Stiftung wieder.

Verantwortlich:
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter des Pariser Büros der FES

¹⁶ Vgl. Nicolas Sarkozy : Egalité des chances et diversité. Discours tenu à l'Ecole Polytechnique, Palaiseau, 17.12.2008.

¹⁷ Die Ernennung Yazid Sabegs, eines langjährigen Verfechters von „positiver Diskriminierung“, deutet darauf hin, dass Sarkozy grundsätzlich weiter in diese Richtung denkt.

¹⁸ Ein nicht unerheblicher Faktor soll hierbei auch die Meinung der aktuellen Lebensgefährtin des Präsidenten sein. Carla Bruni-Sarkozy, ein bewährtes Mitglied der Pariser Kultur- und Kaviar-Linken, ist der Idee der positiven Diskriminierung besonders zugetan.

¹⁹ Laetitia Van Eeckhout : Diversité : M. Sarkozy contraint de contourner l'obstacle de la Constitution, in Le Monde vom 17.12.2008.