

Die Integrationsdebatte in Frankreich und Deutschland

Gleiche Ursachen? Gleiche Folgen?

Monika Sonntag und Sébastien Vannier¹

Die Themen Integration und Einwanderung werden sowohl in Frankreich als auch in Deutschland bereits seit mehreren Jahrzehnten diskutiert. In den vergangenen Monaten haben sie jedoch eine neue Aktualität erfahren und sind in beiden Ländern auf der politischen Agenda nach oben gerückt. Die öffentliche Diskussion in Frankreich war Ende 2009 und zu Beginn des Jahres 2010 von einer „Debatte über die nationale Identität“ bestimmt, die im Sommer 2010 von dem Streit über die Ausweisung der Roma abgelöst wurde. In Deutschland prägte die Integrationsdebatte die zweite Jahreshälfte 2010. Aufgrund dieser Parallelen lohnt es sich, einen Blick auf die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden gegenwärtigen Diskurse zu werfen. Der Vergleich zeigt, dass sich beide Länder derzeit des Scheiterns ihrer Integrationspolitik der vergangenen Jahrzehnte bewusst werden. Dabei stellt sich die Frage, in welchen Handlungsfeldern ein Erfahrungsaustausch zur Verbesserung der Situation in beiden Ländern beitragen kann.

Nationale Identität und Multikulti: ein und dieselbe Debatte?

Die Integrationsdebatte nahm in beiden Ländern unterschiedliche Formen an. In Frankreich wurde die Debatte über die nationale Identität in einem top-down-Prozess von der Regierung bzw. dem erst im Jahr 2007 eingerichteten „Ministerium für Einwanderung, Integration, nationale Identität und solidarische Entwicklung“ angestoßen. Geführt wurde sie auf den unteren administrativen Ebenen, insbesondere der Präfekturen und Unterpräfekturen, allerdings ohne nennenswerte Wirkung. So verschwand das Ministerium im Zuge einer Regierungsumbildung im November 2010 wieder. Nicolas Sarkozy räumte diesbezüglich lediglich ein, dass die Debatte „Missverständnisse hervorgerufen“ habe und „nicht verstanden“ worden sei.

In Deutschland begann die aktuelle Debatte über Zuwanderung nicht auf Initiative der Regierung. Stein des Anstoßes war das Buch „Deutschland schafft sich ab“ von Thilo Sarrazin (SPD), damals Vorstandsmitglied der Bundesbank. Das Ausmaß der Debatte in Deutschland zeugt jedoch davon, dass die diskutierten Fragen und Ängste in der Bevölkerung bereits zuvor unterschwellig vorhanden waren. Die Regierung äußerte sich schließlich zu den Thesen und griff in die Debatte ein, wobei einzelne Politiker wie Christian Wulff, Angela Merkel und Horst Seehofer mit teilweise unterschiedlichen Positionen hervortraten.

¹ Monika Sonntag ist Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Geographischen Institut der Humboldt-Universität zu Berlin. Sébastien Vannier ist freier Journalist in Berlin und Korrespondent der Zeitung Ouest-France. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

Im Hinblick auf den Gegenstand der Debatten sind weitere Unterschiede zwischen den beiden Ländern festzustellen. In Deutschland ging es v.a. um die sozialen und wirtschaftlichen Integrationsprobleme der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. In Frankreich hingegen wurde die Debatte eher auf einer theoretischen Ebene geführt und mit der grundsätzlichen Frage nach Werten und nationaler Identität verknüpft: Was bedeutet es, ein Franzose zu sein?

Die Regierungen Frankreichs und Deutschlands scheinen sich derzeit der Problematik der sozialen Exklusion von Migrantengruppen sowie der Versäumnisse ihrer Integrationspolitik der vergangenen Jahrzehnte bewusst zu werden. So erklärte Nicolas Sarkozy in seiner Rede in Grenoble im Juni 2010: „Wir sind so stolz auf unser Integrationssystem. Vielleicht müssen wir aufwachen. Es hat einmal funktioniert. Aber es funktioniert nicht mehr.“ Ebenso wird in Deutschland die Idee einer multikulturellen Nation zunehmend in Zweifel gezogen. Multikulti sei gar „komplett gescheitert“, so Angela Merkel im Oktober 2010.

Eine negative Bilanz: Integrationsmechanismen funktionieren nicht

Das Integrationsmodell der französischen Republik basiert auf der Idee der Chancengleichheit aller Bürger. Die Diskrepanz zwischen der rechtlichen Gleichstellung durch die Staatsbürgerschaft einerseits und der Erfahrung der Diskriminierung und Stigmatisierung andererseits kennzeichnet den Alltag insbesondere von Jugendlichen maghrebischer und afrikanischer Herkunft in den Vorstädten, die größtenteils die französische Staatsbürgerschaft besitzen. Die Unruhen im November 2005 in mehreren französischen Städten und zuletzt im Juli 2010 in Grenoble zeugen von der sozialen Sprengkraft dieser Situation. Die Reaktion der nationalen Regierung wiederum spiegelt die politische Relevanz des Themas wider. So kündigte der Innenminister nach den Gewaltausbrüchen in Grenoble an, die „öffentliche Ordnung und die staatliche Autorität“ wieder herstellen zu wollen. Die Kriminalität und Gewaltbereitschaft der Jugendlichen mit Migrationshintergrund wird in den politischen Diskursen immer wieder in den Mittelpunkt gestellt.

Sozialstrukturelle Indikatoren wie die hohe Arbeitslosenquote und das geringe Bildungsniveau verdeutlichen das Ausmaß der sozialen Benachteiligung von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Sie zeugen außerdem von der Verfestigung dieser Problemlagen über mehrere Generationen hinweg. Allerdings bestehen große Unterschiede zwischen den verschiedenen Herkunftsländern. Insbesondere Migranten aus der Türkei sind vergleichsweise stark betroffen. Die Gründe liegen in einem komplexen Wechselverhältnis aus sozialer Benachteiligung durch ein bildungsfernes Elternhaus, mangelnden Sprachkenntnissen sowie kulturellen Vorurteilen seitens der Mehrheitsgesellschaft. Die Integrationsdebatte entbrannte im Herbst 2010 über die Frage, wie die Gesellschaft mit so genannten „Integrationsverweigerern“ umgehen solle. Diskutiert wurden mögliche Strafen für Personen, die nicht an Integrationskursen teilnehmen, denen es folglich am Willen zur Integration mangle, und die sich nicht in ausreichendem Maße mit der deutschen Gesellschaft identifizierten.

Deutschland scheint sich langsam der Tatsache bewusst zu werden, dass circa ein Fünftel der bundesdeutschen Bevölkerung einen Migrationshintergrund hat. Der Streit darüber, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei oder nicht, weicht daher der Debatte über die Steuerung von Einwanderung. Auch Frankreich diskutiert gegenwärtig über ein Konzept der „ausgewählten Einwanderung“ („immigration choisie“). Während in der deutschen Debatte jedoch vor allem die Folgen für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt diskutiert werden, sorgt sich Frankreich eher um die politischen Folgen für die Identität der Republik.

Integration durch Chancengleichheit

Aus dem Vergleich der Integrationsdebatten in Deutschland und Frankreich ergeben sich einige Handlungsempfehlungen:

Vermeidung einer Kulturalisierung der Integrationsdebatte

Insbesondere in Frankreich, aber auch in Deutschland wird die Integrationsdebatte als Debatte über Identitäten geführt. Die Marginalisierung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund verweist letztlich auf die Frage nach dem Selbstverständnis der Aufnahmegesellschaft sowie den Rechten und Pflichten all jener, die daran teilhaben möchten.

Dabei ist eine Kulturalisierung der Debatte zu beobachten: Defizite in der strukturellen und sozialen Integration von Personen mit Migrationshintergrund werden mit einer fehlenden Identifikation dieser Personen mit der Kultur und den Werten – möglicherweise auch der Religion – der Gesellschaft begründet. Kulturelle und religiöse Unterschiede zwischen der Aufnahmegesellschaft und der Herkunftsgesellschaft der Migranten werden damit als Gründe für soziale Probleme dargestellt.

Diese kulturalistischen Begründungszusammenhänge mit ihrer Nähe zu ausländerfeindlichen Argumenten führen jedoch nicht nur am Ziel vorbei, sondern können sich auch als gefährlich erweisen. Zumal nicht nur ethnische Minderheiten von mangelnder sozialer und struktureller Integration betroffen sind, sondern auch die einheimische sozial schwache Bevölkerung.

Förderung der Chancengleichheit im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt

Die Tendenz zu sozialräumlicher Segregation zeigt sich insbesondere darin, dass der Anteil von Schülern mit Migrationshintergrund sowie von einheimischen Schülern aus sozial schwachen Verhältnissen in einzelnen Schulen besonders hoch ist. Eine gezielte Politik der sozialen Mischung könnte das Problem entschärfen und verhindern, dass die besser gestellten Schüler in Privatschulen abwandern, wie dies derzeit u.a. in Berlin der Fall ist.

Das deutsche dreigliedrige Schulsystem mit seiner frühzeitigen Einstufung der Kinder begünstigt die Verstetigung sozialer Problemlagen. Die Politik hat bereits seit einigen Jahren die Notwendigkeit erkannt, die Zahl der Vorschul- und Kindergartenplätze zu erhöhen, insbesondere für die unter Dreijährigen. Auch beim Thema Ganztagschule nähert sich Deutschland dem

französischen Modell an. Dahinter steht die Idee, dass die Integration der Kinder vor allem über die Schulen erreicht werden kann. Für den Erfolg dieser Reformen ist es unabdingbar, zusätzliche finanzielle und strukturelle Mittel in den Bildungsbereich zu investieren. Ein erhöhter Anteil an Lehrern mit Migrationshintergrund könnte das Verhältnis zu den Schülern verbessern und deren Motivation und Selbstvertrauen erhöhen.

Das französische Bildungssystem mit der gemeinsamen Mittelschule (*collège unique*) orientiert sich am Grundsatz der Chancengleichheit. Allerdings verhindert auch dieser Grundsatz nicht die Defizite des Schulsystems, insbesondere im Hinblick auf die mangelnde finanzielle und personelle Ausstattung der Schulen in sozial benachteiligten Gebieten. In vielen Fällen verschiebt dieses System die Probleme der Diskriminierung nur nach hinten, denn spätestens beim Einstieg in den Arbeitsmarkt werden sie sichtbar.

Obwohl der Erfolg im Schulsystem unbestreitbar einen Eckpfeiler der Integration bildet, stellt der Einstieg in den Arbeitsmarkt für Personen mit Migrationshintergrund eine weitere, wesentliche Hürde dar.

Die Diskriminierung aufgrund des Namens, Wohnorts, Alters oder Geschlechts der Bewerber beginnt bei der Vorauswahl der schriftlichen Bewerbungen. Aus diesem Grund hat die französische Regierung im Jahr 2006, als Reaktion auf die Unruhen des vorangegangenen Jahres, ein Gesetz zur Einführung anonymisierter Lebensläufe erlassen. Dieses Gesetz wurde jedoch nie umgesetzt. In Frankreich wurde von November 2009 bis April 2010 ein Pilotprojekt mit anonymisierten Lebensläufen in sechs Départements und 49 Unternehmen durchgeführt. In Deutschland läuft seit Herbst 2010 ein ähnliches, einjähriges Pilotprojekt mit dem Bundesfamilienministerium und fünf Unternehmen. Die verpflichtende Einführung von anonymisierten Lebensläufen und deren Wirksamkeit gegen offene oder latente Diskriminierung ist allerdings sowohl bei Arbeitgebern als auch bei Gewerkschaften umstritten.

Eine Politik der Anti-Diskriminierung und der Chancengleichheit muss daher an verschiedenen Stellschrauben ansetzen und zunächst einmal das Ziel verfolgen, eine Vergleichbarkeit der Lebensläufe von Einheimischen und Personen mit Migrationshintergrund herzustellen. So sollte Personen ohne Schulabschluss die Möglichkeit gegeben werden, einen solchen nachträglich zu erwerben. Außerdem ist es in beiden Ländern erforderlich, die Informationen über Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu verbessern. Insbesondere akademische Berufswege bleiben sozial benachteiligten Gruppen bisher größtenteils versperrt. Auch hier könnten spezialisierte Pädagogen und Schulsozialarbeiter eingesetzt werden.

Anerkennung der Bedeutung der kommunalen Ebene für nationale Integrationspolitiken

Ein Großteil der Migranten in Frankreich und Deutschland lebt in Großstädten und Ballungsräumen, wobei sich die sozialen Problemlagen in einzelnen Stadtvierteln konzentrieren. In Frankreich sind insbesondere die Großwohnsiedlungen der Vorstädte betroffen, die *Grands Ensembles*. Die meisten dieser Viertel gehören zu den von der Regierung anhand

sozialstruktureller Merkmale definierten ZUS (Zones Urbaines Sensibles). Diese „sensiblen Stadtgebiete“ sind zum einen von hoher Jugendarbeitslosigkeit und einem geringem Bildungsniveau geprägt, zum anderen ist hier zumeist auch der Anteil der Bewohner mit Migrationshintergrund besonders hoch. Zu den Gründen für diese Situation gehören die infrastrukturelle Unterausstattung und die jahrzehntelange stadtpolitische Vernachlässigung der Gebiete.

Vor diesem Hintergrund sollten nationale Integrationspolitiken und Stadtentwicklungspolitiken stärker miteinander verzahnt werden. Das Ziel einer solchen integrierten Politik besteht darin, den Exklusionsmechanismen in den deutschen „Problemquartieren“ und den französischen „Banlieues“ zu begegnen und diese Gebiete zu Orten der Inklusion und der Chancengleichheit zu machen. Daher ist es notwendig, einen Schwerpunkt auf die Verbesserung der Infrastrukturausstattung zu legen, insbesondere im Hinblick auf Schulen, Vereinsstrukturen, Freizeitangebote und die Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz.

Politische Programme und Maßnahmen, die zur Verbesserung dieser Situation beitragen, sollten mit angemessenen finanziellen Mitteln ausgestattet werden. In Frankreich konnten die ambitionierten Ziele des Programms „Espoir Banlieue“ aufgrund fehlender finanzieller Zuschüsse bisher nicht umgesetzt werden. Die infrastrukturelle Anbindung der Banlieues ist nach wie vor unzureichend, obwohl deren Verbesserung immer wieder als politisches Ziel formuliert wird, sogar im Rahmen des von der Regierung initiierten gesamtstädtischen Entwicklungsplans „Grand Paris“. In Deutschland sind derzeit massive Kürzungen im Städtebauförderungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ geplant. Diese Kürzungspläne zeugen von dem geringen Stellenwert, den die Regierung den Maßnahmen auf Quartiersebene beimisst. Im Sinne einer verbesserten Integrationspolitik spart sie hier an der falschen Stelle.

Nicht zuletzt könnte der regelmäßige Erfahrungsaustausch zwischen lokalen Akteuren in beiden Ländern zu einer Verbesserung der Situation beitragen. Die dabei generierten Lernprozesse entstünden nicht nur auf der Ebene der nationalen Regierungen Frankreichs und Deutschlands, sondern würden auch der alltäglichen Integrationsarbeit vor Ort zugute kommen.