

Wege zu einer innovativen Integrationspolitik: Zivilgesellschaftliches Engagement als Motor einer verstärkten deutsch-französischen Zusammenarbeit

Julien Chiappone-Lucchesi und Oliver Wiechoczek¹

Der Pariser Vorort Clichy-sous-Bois und der Berliner Stadtteil Neukölln symbolisieren auf prägnante Weise eine der größten gesellschaftspolitischen Herausforderungen, der Deutschland und Frankreich – ebenso wie die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union – gegenüberstehen: die Integration von Migranten. Die Lösungsansätze der deutschen und französischen Integrationspolitik mögen sich zwar unterscheiden: Während Frankreich Probleme hat, für alle Staatsbürger das republikanische Ideal der Chancengleichheit einzulösen, stößt in Deutschland das Leitbild einer offenen multikulturellen Gesellschaft erkennbar an seine Grenzen. Die konkreten Probleme in beiden Ländern ähneln sich jedoch sehr. Mitbürger mit ausländischen Wurzeln sind mit den unterschiedlichsten Dimensionen sozialer Ungleichheit konfrontiert, die sich teilweise gegenseitig verstärken: Sie sind häufiger als andere Milieus von schulischem Versagen, Arbeitslosigkeit, Armut, Gewalt und Diskriminierung betroffen. Integrationspolitik muss daher versuchen, an möglichst vielen Ursachen sozialer Ungleichheit anzusetzen und strukturelle (z.B. Integration auf dem Arbeitsmarkt), kulturelle (Sprachkenntnisse, Bildung), soziale (lokale Netzwerke, Vereinswesen) sowie politische Aspekte (politische Teilhabe) zu berücksichtigen.

Obwohl sich die Regierungen auf beiden Seiten des Rheins seit Jahren dieser unterschiedlichen Dimensionen der Integrationspolitik angenommen haben, sind die Ergebnisse der bisherigen Bemühungen gemischt. So werden die periodisch aufflammenden Unruhen in den französischen Vorstädten reflexartig mit der Ankündigung eines weiteren „Marshallplans für die Vororte“ beantwortet. In Deutschland hat die bisweilen kontrovers geführte Debatte nach den gewaltsamen Auseinandersetzungen an der Rütlihschule oder in der Münchner U-Bahn nur ansatzweise über punktuelle und symbolische Lösungsansätze hinausgeführt. Es scheint zweifelhaft, ob eilig einberufene „Runde Tische“ oder Ministerkonferenzen als Reaktion auf stark mediatisierte Ereignisse geeignete langfristige Lösungswege in der Integrationspolitik aufzeigen können.

Auch in der bilateralen Zusammenarbeit besteht die Gefahr, dass kurzfristig orientierte Symbolpolitik zu Lasten tragfähiger struktureller Lösungsansätze überwiegt. Im Jahr 2006 wurde anlässlich des europäischen Jahres der Integration und Chancengleichheit eine deutsch-französische Kooperation im Bereich der Integrationspolitik ins Leben gerufen. Das deutsch-französische Tandem sollte beim Thema Integration eine Vorreiterrolle

¹ Julien Chiappone-Lucchesi ist Referent im französischen Verteidigungsministerium. Oliver Wiechoczek ist Referent in der Europaabteilung des französischen Finanzministeriums. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

in Europa einnehmen. Es wurde jedoch schnell deutlich, dass es wesentlich einfacher ist, Fortschritte im Bereich der (illegalen) Einwanderung zu erzielen als bei der komplexen Frage der Integration von Migranten. Der unter französischer EU-Ratspräsidentschaft beschlossene „Pakt zu Einwanderung und Asyl“ widmet sich etwa nur am Rande der Integration von Migranten.

Das Gefühl mangelnden staatlichen Engagements hat in den letzten Jahren sowohl in Frankreich als auch in Deutschland Akteure der Zivilgesellschaft (Stiftungen, Vereine) auf den Plan gerufen, die versuchen, innovative Politikansätze in der Integrationspolitik zu entwickeln. Da Integrationspolitik eine Herausforderung für die Gesellschaft als Ganzes darstellt, stellt sich die Frage, welche Impulse von diesen Initiativen für staatliches Handeln ausgehen (können) und wo die Grenzen zivilgesellschaftlichen Engagements liegen. Darüber hinaus lässt sich fragen, inwiefern und bis zu welchem Grad es wünschenswert ist, dass private Akteure quasi-staatliche Funktionen übernehmen.

Der Vorteil privater Akteure besteht unter anderem in ihrem Pragmatismus, ihrer großen Flexibilität, ihrer lokalen Verankerung sowie in der Bereitstellung erheblicher finanzieller Mittel für ein klar umrissenes Projekt – im Gegensatz zum potentiellen Risiko des Gießkannenprinzips staatlicher Förderpolitik. Zivilgesellschaftliches Engagement wird zudem durch den Bedeutungsgewinn, den das Subsidiaritätsprinzip in den letzten Jahren erfahren hat, begünstigt. Diese Rahmenbedingungen ermöglichen es privaten Akteuren, innovative Lösungsansätze am grünen Tisch ohne Rücksicht auf institutionelle Zwänge zu entwerfen. Durch erfolgreiche Leuchtturmprojekte versuchen sie, bestehende Strukturen langsam zu verändern. Staatliche Integrationspolitik sollte an diese Erfolge privater Initiativen anknüpfen und sie systematisch begleiten. Häufig kommt es jedoch zu keiner ausreichenden Rückkopplung zwischen Politik und Zivilgesellschaft, da ein staatlicher Ansprechpartner fehlt, der „best practices“ identifiziert, Projektpartner zusammenführt und den verschiedenen Initiativen einen gemeinsamen Rahmen gibt.

Da Bildung im 21. Jahrhundert eine Kerndimension sozialer Ungleichheit darstellt, konzentrieren sich viele private Initiativen auf Bildungsprojekte. So gibt es zum Beispiel in Frankreich und Deutschland Akteure, die es sich zum Ziel setzen, begabten Kindern aus sozial benachteiligten Milieus – häufig handelt es sich um Familien mit Migrationshintergrund – die gleichen Chancen einzuräumen wie ihren Schulkameraden.² Anders als ihre Klassenkameraden haben sie in der Familie nicht die kulturellen und sozialen Codes gelernt, die entscheidend zu schulischem Erfolg und gesellschaftlicher Integration beitragen. An oberster Stelle steht dabei der Spracherwerb, der deutlich über die Vermittlung von Grundkenntnissen hinausgehen sollte.

² Vgl. etwa das START-Projekt der Hertie-Stiftung (www.start-stiftung.de) sowie den Verein „Réussir aujourd’hui“ in Frankreich (www.reussiraujourd'hui.fr).

Das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure stößt allerdings an eine Reihe von Grenzen. Ein Risiko besteht in einer zu engen Definition der Zielgruppen privater Förderpolitik. Für private Akteure mit begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen erscheint es beispielsweise konsequent, Bildungsprojekte auf begabte und motivierte Jugendliche zu konzentrieren. Dadurch besteht jedoch die Gefahr, andere „Migrationsmilieus“ zu vernachlässigen. Dies gilt etwa für die Müttergeneration oder ältere Menschen, die häufig nur über sehr geringe Sprachkenntnisse verfügen. Eine weitere Gruppe bilden die von der Soziologin Necla Kelek beschriebenen „verlorenen Söhne“³: junge Männer mit geringer schulischer Qualifikation und unzureichender beruflicher Ausbildung. Diese Milieus eint die Komplexität ihrer Lebenswirklichkeiten, die sich in einer höheren Anfälligkeit für finanzielle, soziale und infolge der Entwurzelung häufig auch psychologische Problemlagen manifestiert. Für diese Personengruppen sollte der Fokus der Integrationspolitik auf einer individuell zugeschnittenen persönlichen Betreuung liegen. Zivilgesellschaftliche Akteure könnten hierzu beispielsweise durch die Entwicklung eines Patenschaftssystems beitragen.

Ein anderes Problem – insbesondere der Initiativen im Bildungsbereich – besteht bei der Auswahl der Teilnehmer. In vielen Fällen werden diejenigen Jugendlichen ausgewählt, die sozial engagiert sind und die besten schulischen Leistungen vorweisen. Damit werden jedoch genau jene Bewerber, die bereits über sehr gute Startchancen im Integrationsprozess verfügen, bevorzugt. Das Hauptaugenmerk sollte daher darauf liegen, die Auswahlkriterien zu diversifizieren und Jugendliche im Vorfeld gezielt auf eine Bewerbung für die Förderprogramme vorzubereiten. Im französischen Kontext bedeutet dies eine echte Innovation, da der Staat das oft zu starre republikanische Gleichheitsideal zugunsten einer „zielgruppenspezifischen“ Förderung aufweichen müsste.

Schließlich greift ein rein bildungspolitisch definierter Integrationsbegriff zu kurz: Selbst hochqualifizierte Immigranten können bei der Jobsuche aufgrund von Diskriminierung, die auf tief verwurzelte soziale und kulturelle Barrieren verweist, scheitern. Dieses strukturelle Problem der Diskriminierung können zivilgesellschaftliche Akteure aufgrund ihres zeitlich und räumlich begrenzten Wirkungsradius nur ansatzweise lösen. Sie können allenfalls Brücken zu innovativen Lösungsansätzen schlagen und staatliches Handeln ergänzen, dieses jedoch nicht vollkommen ersetzen.

Um diese Brückenfunktion privater Initiativen optimal nutzen zu können, sollten Deutschland und Frankreich auf bestehendes Know-how zurückgreifen. Dies lässt sich am ehesten im Dialog mit jenen (zivilgesellschaftlichen) Akteuren umsetzen, die ein erfolgreiches Integrationsprojekt initiiert haben (Bürgermeister, Präfekte, Professoren, Vereinsmitglieder oder Nachbarschaftsinitiativen). Sie sollten ermuntert werden, bei ihren Kolle-

³ Necla Kelek: *Die verlorenen Söhne. Plädoyer für die Befreiung des türkisch-muslimischen Mannes*, 2006.

gen als Multiplikatoren zu fungieren und ihre Expertise weiterzugeben. Diese notwendige Stärkung der lokalen Dimension der Integrationspolitik lässt sich zudem hervorragend in die deutsch-französische Zusammenarbeit integrieren (z.B. Austausch von Vertretern des Städtetages, Präfekten und Landräten). Einen Anknüpfungspunkt hierfür könnte der Poitiers-Prozess⁴ bieten, der seit seiner Initiierung 2003 etwas an Dynamik verloren hat. Außerdem sollte die Teilnahme an einem interkulturellen Austauschprogramm ein systematischer Bestandteil jedes Integrationsprogramms werden, da eine Auslandserfahrung oft ein konstituierendes Moment in der Identitätsfindung eines Staatsbürgers darstellt.

Erfolgreiche Integrationspolitik gleicht dem sprichwörtlichen Bohren dicker Bretter. Sie erfordert eine langfristige politische Perspektive, die durch beharrliche Überzeugungsarbeit zu einem langsamen Bewusstseinswandel innerhalb der Bevölkerung beiträgt. Eine verstärkte deutsch-französische Zusammenarbeit kann hierzu einen wertvollen Beitrag leisten. Die Notwendigkeit, ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen bereitzustellen, sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Integrationspolitik in letzter Konsequenz erst dann erfolgreich ist, wenn sie politische Mitwirkung, d.h. die Wahrnehmung des aktiven und passiven Wahlrechts, ermöglicht.

⁴ Der sogenannte Poitiers-Prozess wurde am 27. und 28. Oktober 2003 auf einer Konferenz in Poitiers begründet. An dem Treffen nahmen der französische Premierminister Jean-Pierre Raffarin, die Präsidenten der französischen Regionen, die Ministerpräsidenten der deutschen Länder sowie der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder teil. Dabei wurde vereinbart, die dezentrale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene zwischen Deutschland und Frankreich zu intensivieren (z.B. verbesserte Kenntnis der Sprache und Kultur des Partners).