

# Drei Jahrzehnte area-basierte Stadtpolitik in Frankreich: die *politique de la ville*

## Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme mittels raumorientierter Ansätze?

Georg Glasze · Florian Weber

Eingegangen: 10. Mai 2010 / Angenommen: 2. November 2010 / Online publiziert: 27. November 2010  
© Springer-Verlag 2010

**Zusammenfassung** In Frankreich werden seit den 1970er Jahren Maßnahmen ergriffen, durch die einer Konzentration sozialer und städtebaulicher Probleme mit einer spezifischen Förderung bestimmter Stadtquartiere begegnet werden soll. Der Beitrag argumentiert, dass damit letztlich gesellschaftliche Probleme als Probleme bestimmter Quartiere behandelt werden. Dabei wird der historische Hintergrund der Stadtentwicklung in den französischen Vorstädten dargestellt und es werden die Ziele und Maßnahmen der *politique de la ville* beschrieben. Die massiven Vorortunruhen von 2005 haben dazu geführt, dass der raumorientierte Ansatz der *politique de la ville* teilweise grundlegend kritisiert wurde. Vor diesem Hintergrund wird abschließend diskutiert, ob und gegebenenfalls inwieweit in den letzten Jahren eine grundlegende Neuausrichtung der *politique de la ville* erfolgt ist.

**Schlüsselwörter** Frankreich · Urban governance · Politique de la ville · Banlieues · Quartiersbezogene Politik · Vorortunruhen

### Three Decades of Area-Based Policy in France: The *politique de la ville*

Treatment of Social Problems Through Space Oriented Approaches?

**Abstract** Since the 1970s, measures have been taken in France to fight a concentration of social and town planning problems by subsidizing certain town quarters in a specific way. The article argues that social problems are eventually being treated as problems of certain quarters. The historical background of the urban development in French suburbs will be described as well as the objectives and measures of the *politique de la ville*. The massive riots of 2005 in the suburbs have led to a basic criticism of the space-oriented approach of the *politique de la ville*. Against this background, it will finally be discussed if and, where applicable, in which way the *politique de la ville* has undergone a basic reorientation in the last few years.

**Keywords** France · Urban Governance · Politique de la ville · Banlieues · Area-Based Policy · Urban Riots

### 1 *Politique de la ville* in Frankreich – vor und nach den Vorortunruhen von 2005

Seit den 1970er Jahren wurde in Frankreich unter dem Oberbegriff *politique de la ville* ein ganzes Bündel an Maßnahmen etabliert, das auf die städtebauliche und sozialpolitische Förderung spezifischer Stadtquartiere abhebt, die von der Politik aus städtebaulichen und sozialen Gründen als problematisch eingeschätzt werden. Dieser Ansatz wurde neben vergleichbaren Ansätzen in Großbritannien und den Niederlanden zu einem Vorbild für das Programm „Stadt-

---

Prof. Dr. G. Glasze (✉) · Dipl.-Geogr. F. Weber  
Geographisches Institut, Friedrich-Alexander-Universität  
Erlangen-Nürnberg, Kochstraße 4/4,  
91054 Erlangen, Deutschland  
E-Mail: gglasze@geographie.uni-erlangen.de

Dipl.-Geogr. F. Weber  
E-Mail: fweber@geographie.uni-erlangen.de

teile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ in Deutschland (u. a. Döhne/Walter 1999; Alisch 2004: 69).

Sowohl in Frankreich als auch in Deutschland wurden allerdings nach den Unruhen in zahlreichen Vororten französischer Großstädte im Herbst 2005 Stimmen laut,<sup>1</sup> welche die *politique de la ville* in der bisherigen Form als gescheitert beurteilten und eine Neuausrichtung forderten. Vor diesem Hintergrund verfolgt der Beitrag zwei Ziele. Zum einen werden drei Jahrzehnte area-basierte, also quartiersbezogene Stadtpolitik in Frankreich dargestellt: Welche Ziele, Maßnahmen und Entwicklungslinien lassen sich nachzeichnen? Zum anderen wird die Situation nach den Vorortunruhen von 2005 beschrieben. Gab es einen grundsätzlichen Politikwechsel oder wurde an der bestehenden Vorgehensweise festgehalten? Wie sich zeigen wird, haben die Vorortunruhen von 2005 zwar eine politische Reaktion ausgelöst, die französische Regierung hält aber letztlich an der Idee fest, gesellschaftliche Probleme über eine Förderung spezieller Quartiere zu lösen.

## 2 Stadtentwicklung seit der Industrialisierung und ihre Folgen

Zur Beantwortung der beiden Fragestellungen werden zunächst die Grundlinien der Stadtentwicklung in Frankreich nach dem Zweiten Weltkrieg sowie die Etablierung und Entwicklung der *politique de la ville* seit den 1970er Jahren beschrieben.

<sup>1</sup> Als Beispiele seien angeführt: „Warum ein solches Fiasko der *politique de la ville*? (...). Es wäre falsch, eine Bilanz jeder Maßnahme zu ziehen, aber in zehn Jahren – ob es sich um die *politique de la ville*, Integration oder Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit handelt – hat der Staat seine Machtlosigkeit gezeigt.“ („Pourquoi un tel fiasco de la politique de la ville? (...). Il serait cruel de faire le bilan de chaque engagement, mais en dix ans, qu’il s’agisse de la politique de la ville, de l’intégration ou de l’action contre le chômage, l’Etat a montré son impuissance“ (Le Monde vom 11. November 2005, S. 25)). „Was die *politique de la ville* betrifft, habe ich vor, aus der Politik der Stadtviertel auszusteigen, die dazu beigetragen hat, die Stadt zu fragmentieren, unsichtbare Grenzen zu errichten und die Personen auf Raumausschnitte zu ‚fixieren‘.“ („En ce qui concerne la politique de la ville, j’entends sortir de la politique des quartiers qui (...) a contribué à fragmenter la ville, à ériger des frontières invisibles et à fixer les personnes sur des portions de territoire“ (Stadt- und Wohnungsministerin Christine Boutin, 19. Juni 2007, Paris)). „Die Situation der Leute dieser ZEE – ewig etikettierte Zonen – nun ja, sie hat sich nicht weiterentwickelt. Finden Sie das normal? Ich nicht.“ („[L]a situation des gens de ces Z.E.E. – Zones Etiquetées Eternellement –, et bien leur situation n’a pas évolué. Vous trouvez cela normal? Moi, non“ (Staatssekretärin für die *politique de la ville* Fadela Amara, 12. November 2008, Perpignan)).

### 2.1 Entstehung der *banlieues* in der Phase der Industrialisierung

Um die Etablierung der *politique de la ville* seit den 1970er Jahren verstehen zu können, muss die Stadtentwicklung seit der Industrialisierung in den Blick genommen werden. Ab den 1840er Jahren führen die einsetzende Bevölkerungszunahme und zunehmende Land-Stadt-Wanderungswellen zu einer Erweiterung der Städte. Auf diesen neuen Trend wissen die Verwaltungen der Städte und Gemeinden nicht zu reagieren. Das Wachstum der *banlieues*, der Bereiche um die großen Städte herum, vollzieht sich weitgehend ohne öffentliche Steuerung (Soulignac 1993: 81 ff.; Vieillard-Baron 1996b: 30 ff.; Boyer 2000: 9 ff.; Vieillard-Baron 2001: 7 ff.; Guillerme/Lefort/Jigaudon 2004: 5 ff.). Die Wohnsituation in den neu entstehenden Vororten während der industriellen Wachstumsphase ist oftmals verheerend – insbesondere im Großraum Paris. Es entstehen *bidonvilles*, die Armutssiedlungen der *banlieue parisienne* (Itinéraires du patrimoine 2003: 1 ff.; Paulet 2004: 13 ff.).

Die Weltwirtschaftskrise und der Zweite Weltkrieg führen zu einer Verlangsamung des Wohnungsbaus – so dass nach Ende des Zweiten Weltkrieges die Situation auf den Wohnungsmärkten der französischen Großstädte äußerst angespannt ist. Zunächst werden nach dem Krieg Industrie und Verkehrsinfrastruktur in den *banlieues* aufgebaut, so dass dem Wohnungsbau auch zu diesem Zeitpunkt noch keine Priorität eingeräumt wird. Zunehmend gerät allerdings in den Medien – besonders nach einem sehr kalten Winter 1954 mit einer hohen Zahl an toten Obdachlosen – die desolate Wohnungssituation ins Blickfeld und zieht politische Reaktionen nach sich. In der Folgezeit rückt die Schaffung neuen Wohnraums in den Fokus der damaligen Regierungen. Es beginnt die Phase des Großwohnsiedlungsbaus (Boyer 2000: 21 ff.; Vieillard-Baron 2001: 62 ff.; Paulet 2004: 25 ff.; Weber 2007: 3).

Die *bidonvilles* verschwinden aber nur nach und nach. Noch Ende der 1960er Jahre leben etwa 50.000 Menschen in den desolaten Wohnverhältnissen solcher Siedlungen um Paris herum – vielfach Immigranten aus den ehemaligen Kolonien Frankreichs. Mit der Beseitigungspolitik (*politique de résorption des bidonvilles*) ab 1965 werden die *bidonvilles* zunehmend durch Neubauten ersetzt. Der letzte *bidonville* wird in Saint-Denis 1973 geräumt. Auch dabei wird noch auf die Schaffung von Großwohnanlagen gesetzt (Boyer 2000: 84 ff.; Vieillard-Baron 2001: 65 ff.; Paulet 2004: 25 ff.; Castro 2007: 21 ff.).

### 2.2 Die französischen Großwohnsiedlungen als Zeichen von Wandel und Moderne

Die Schaffung von Großwohnsiedlungen erscheint in der Nachkriegszeit als adäquates Mittel zur Versorgung der

Bevölkerung mit Wohnraum. Auf der einen Seite ist es damit möglich, sehr schnell sehr viel Wohnraum für die wachsende Bevölkerung der Städte zu schaffen. Auf der anderen Seite entsprechen die *cités*, diese Großwohnsiedlungen, damaligen Vorstellungen von Wandel und Moderne, angelehnt an die Leitbilder des Bauhauses um Walter Gropius sowie Konzeptionen des Architekten Le Corbusier und die Charta von Athen, die eine klare Trennung der Funktionen Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Verkehr vorsehen. Sozialpolitisch verkörpern die Großwohnsiedlungen den Glauben, eine „vereinte Gesellschaft“ („*une société unie*“) schaffen zu können (Donzelot 2004: 16). Es entstehen die typischen *grands ensembles*, die Hochhaustürme und Hochhausriegel mit für die damalige Zeit komfortablen Apartments, funktionellem Aufbau, guten sanitären Einrichtungen und – im Gegensatz zu den Wohnquartieren der Innenstädte – erheblich mehr Freiflächen im Inneren der Siedlungen (Giraud 2000: 7 ff.; Vieillard-Baron 2001: 62 ff.; Cubéro 2002: 25 ff.; Donzelot 2004: 18; Donzelot 2006: 44 ff.; Fribourg 2006: 19 ff.; Paquot 2008: 14 f.). Je größer die Anlagen sind, um so mehr gelten sie als modern. Mit dem planungsrechtlichen Instrument der prioritären Entwicklungszonen (ZUP, *zones à urbaniser en priorité*) wird 1959 die minimale Größe der Großwohnsiedlungen auf 500 Wohneinheiten festgelegt, schnell werden aber auch Größenordnungen um 7.000 bis sogar 25.000 Wohneinheiten angestrebt (Vieillard-Baron 1996b: 37 ff.; Vieillard-Baron 2001: 75 ff.; Paquot 2008: 14 f.). Um die Wege zwischen Arbeitsplatz und Wohnung kurz zu halten, werden zahlreiche Großwohnsiedlungen in unmittelbarer Nachbarschaft zu den in den Vororten angesiedelten Industrieanlagen errichtet.

Anders als heute sind die *cités* in den 1950er und 1960er Jahren sozial gemischt. Nicht nur Arbeiter der Mittel- und Unterschicht leben dort, sondern auch Angehörige der höheren Mittelschicht (Vieillard-Baron 2001: 62 ff.; Donzelot 2006: 44 ff.; Paquot 2008: 12). Ende der 1960er Jahre setzt allerdings ein Wandlungsprozess ein, an dessen Ende die Stigmatisierung der Großwohnsiedlungen steht.

### 2.3 Sozioökonomische Veränderungen und die Abwertung der Großwohnsiedlungen

Der bauliche und soziale Abstieg der französischen Großwohnsiedlungen hat mehrere Ursachen. Die Großwohnsiedlungen als Zeichen von Moderne und Fortschritt offenbaren nach und nach aufgrund der unausgereiften industriellen Betonfertigbauweise bauliche Missstände und Ausstattungsmängel, was ihre Attraktivität sinken lässt. Zudem gerät ihre städtebauliche Monotonie in die Kritik, was ihren Bau zunehmend in Frage stellt. Arbeitsplatzverluste im sekundären Sektor, bedingt durch die einsetzende Deindustrialisierung, führen zu hoher Arbeitslosigkeit. Besonders ungelernete und gering qualifizierte Arbeitskräfte, die in den Industriebetrie-

ben für einfache Tätigkeiten gebraucht wurden, finden vor dem Hintergrund veränderter Anforderungen keine Anstellung. Die Nahverkehrsanbindung ist vielfach ungenügend und verstärkt eine Fokussierung der Bevölkerung auf einen kleinen Raumausschnitt, aus dem sie nur selten herauskommt – ein Problem, das heute als *enclavement* (Abgeschlossenheit) der *cités* beschrieben wird (Vieillard-Baron 2001: 86; Canteux 2002; Avenel 2004: 21).

Mit der „Circulaire Guichard“<sup>2</sup> (auch bezeichnet als *circulaire „tours et barres“*<sup>3</sup>) wird 1973 der Bau von Großwohnsiedlungen mit mehr als 1.000 Wohneinheiten untersagt, wenn diese hauptsächlich aus Sozialwohnungen (HLM, *habitation à loyer modéré*) bestehen sollen. Damit sollen die soziale Segregation und das Gefühl der Isolation der Bewohnerschaft verhindert werden. Die *circulaire* leitet das Ende des massiven Großwohnsiedlungsbaus ein (Boyer 2000: 102 ff.; Vieillard-Baron 2001: 84 f.; Cubéro 2002: 28 ff.).

Forciert werden die Probleme der *cités* durch zwei weitere Prozesse: den der Suburbanisierung und den der Gentrifizierung in den Innenstädten. Die Bevölkerungsgruppen, die es sich leisten können, verlassen ab den 1960er/1970er Jahren die Großwohnsiedlungen und wandern in den suburbanen Raum ab. Eigenheime im Grünen ermöglichen es, eigenen Wohnraum nicht nur zu mieten, sondern zu kaufen, und bieten Familien Freiraum für ihre Kinder bei gleichzeitiger Anbindung an die Zentren über Autobahnen und Nahverkehr (Boyer 2000: 86; Donzelot 2004: 25 ff.; Donzelot 2006: 50 f.). Es entstehen die *zones pavillonnaires*, die Eigenheimgebiete. Für die Mittelschicht wird der suburbane Raum zum „Ort des sicheren unter sich Seins“ („*l’entre-soi protecteur*“) (Donzelot 2004: 26), da es sich dort nur finanziell besser Gestellte leisten können, Eigentum zu erwerben. Finanziell gut gestellte Eltern sichern damit ihren Kindern zudem den Zugang zu einer sozial relativ homogenen und damit als besser bewerteten öffentlichen Schule in einer wohlhabenden Vorortgemeinde.

Neben diesem Prozess der Suburbanisierung vollzieht sich die Gentrifizierung. Entsprechen die Innenstädte zwischenzeitlich nicht mehr den Ansprüchen des modernen Lebensstils, erleben sie seit den 1970er Jahren und verstärkt seit den 1990er Jahren eine Renaissance und werden wieder als Wohnraum attraktiv. Es kommt zur Gentrifizierung, also zur Aufwertung innerstädtischer Viertel, bedingt durch den Zuzug einkommensstärkerer und die Verdrängung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen. Letztere können sich die steigenden Mietpreise der Innenstädte nicht mehr leisten und sind zum Teil gezwungen, in Sozialwohnungen in den *banlieues* auszuweichen (Boyer 2000: 81 f.; Vieillard-Baron 2001: 142 ff.; Donzelot 2004: 31 ff.; Castro

<sup>2</sup> Circulaire = rechtsverbindliches Rundschreiben.

<sup>3</sup> „Hochhaustürme und Hochhausriegel“

2007: 25 ff.; Weber 2007: 6 f.). Die Mischung von Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Einkommen, durch welche die Kaufkraft in den Großwohnsiedlungen stabilisiert und damit Einkaufsmöglichkeiten aufrechterhalten werden sollten, reduziert sich erheblich (Merlin 1998: 91 ff.; Donzelot 2006: 77 ff.). In den Großwohnsiedlungen bleiben die Bevölkerungsteile zurück, die weder die finanziellen Möglichkeiten haben, in die Innenstadt zu ziehen, noch die, ein Haus im suburbanen Raum zu bauen.

Daneben wird die Lage zahlreicher Immigranten, vor allem aus den ehemaligen Kolonien Afrikas, die während der Wirtschaftswunderjahre der Nachkriegszeit als „Gastarbeiter“ nach Frankreich kamen, immer kritischer. Bis zur Wirtschaftskrise der 1970er Jahre stellten sie ein Potenzial an billigen, ungelerten Arbeitskräften dar, die als *ouvriers* (Arbeiter) in den Industriebetrieben der *banlieues* arbeiten (Boyer 2000: 83 ff.; Vieillard-Baron 2001: 142 ff.; Cubéro 2002: 59 ff.; Lagrange/Oberti 2006: 270; Castro 2007: 81 ff.; Weber 2007: 6 f.). Wie in Deutschland werden sie zunächst nur als vorübergehende Erscheinung interpretiert. Es wird davon ausgegangen, dass sie, wenn ihre Dienste nicht mehr gebraucht werden, in ihr Heimatland zurückkehren. Die Hoffnung auf ein besseres Leben in Frankreich führt jedoch dazu, dass viele Arbeiter ihre Familien nachkommen lassen und längerfristig bleiben. Der wirtschaftliche Strukturwandel der 1970er Jahre führte allerdings zu Arbeitslosigkeit im sekundären Sektor, wovon auch viele Immigranten betroffen sind. Die Integration in den Arbeitsmarkt geht immer stärker zurück – ein Problem, das bis heute besteht (Vieillard-Baron 1996a: 36).

Nach dem Abriss der letzten Elendsviertel zu Beginn der 1970er Jahre werden zahlreiche Immigranten in Sozialwohnungen der Großwohnsiedlungen untergebracht, was zu einer Konzentration dieser Bevölkerungsgruppen in den *cités* um die großen französischen Städte führte (Vieillard-Baron 1992: 211; Wihtol de Wenden 2007). Das Image der *banlieues* wird „untrennbar verknüpft mit dem der Immigration“ („*indissolublement liée à celle de l’immigration*“; Boyer 2000: 83). Verschiedene Autoren haben gezeigt, wie im medialen und politischen Umgang mit den *banlieues* koloniale Muster einer Stigmatisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen reproduziert werden (Dubet/Lapeyronnie 1992: 147; Lapeyronnie 1993: 63 ff.; Boyer 2000: 87 f.; Germes/Glasze 2010). So zeigen beispielsweise auch aktuelle Studien, dass weiße Franzosen bei gleicher Qualifikation eher eine Berufsanstellung erhalten als Jugendliche mit Migrationshintergrund. Dabei gehören diese bereits zur zweiten oder dritten Generation der Nachkommen von Immigranten und haben größtenteils die französische Staatsbürgerschaft (Boyer 2000: 86 ff.; DIV 2006a: 16). So bleibt es auch für die Kinder der Einwanderer ein erhebliches Problem, als Franzosen akzeptiert zu werden. Moore (2001: 78) spricht in die-

sem Zusammenhang von einer „Dualisierung der Gesellschaft“: ein Teil der Bevölkerung ist integriert, kann also am gesellschaftlichen Leben teilhaben und kann auf vorhandene Ressourcen (z. B. Sozialkapital) zugreifen, ein anderer Teil ist ausgeschlossen. Die soziale Exklusion fällt dabei mit einer räumlichen Segregation in den *cités* der *banlieues* zusammen.

### 3 Die Etablierung des area-basierten Ansatzes der *politique de la ville*

#### 3.1 Die Vorortunruhen von 1981 und der Beginn des area-basierten Ansatzes

Den politischen Ausgangspunkt für die Etablierung der *politique de la ville* bildet die Einberufung der Arbeitsgruppe „Habitat et vie sociale“ im Juni 1973, die eine Bilanz der Entwicklung von Großwohnsiedlungen ziehen und Lösungsansätze für den sozialen Zusammenhalt der Bewohnerschaft in den Großwohnsiedlungen erarbeiten soll (Vie publique 2009). 1977 wendet sich dann Premierminister Raymond Barre an die Präfekten der *départements* und fordert „die physische und soziale Degradation gewisser Großwohnsiedlungen zu bremsen, die drohen, sich in Ghettos an den Toren unserer Städte zu verwandeln“<sup>4</sup> (Barre 1977 zitiert nach Anderson/Vieillard-Baron 2003: 173). Auf der Basis von Überlegungen der Arbeitsgruppe werden Maßnahmen eingeleitet, die sowohl die degradierte Bausubstanz als auch die soziale Ebene betreffen und als *Habitat et Vie sociale* (HVS) bezeichnet werden (David 2001: 17 f.; Vieillard-Baron 2001: 173 ff.; Anderson/Vieillard-Baron 2003: 112; Bauhardt 2005: 393 ff.; Body-Gendrot 2007: 48 ff.). Von 1977 bis 1980 werden zunächst 53 geographisch begrenzte Viertel ausgewählt, die jeweils 350 bis 1.800 Wohneinheiten umfassen. Ziel ist die bauliche Sanierung der *grands ensembles* unter Partizipation der jeweiligen Gemeinden und ihrer Bewohner, aber auch die Stärkung des sozialen Zusammenhalts innerhalb der Bewohnerschaft (Vieillard-Baron 2001: 173 ff.; Cubéro 2002: 98). Der Ansatz folgt folgender Logik: Der Konzentration sozioökonomischer, bildungspolitischer und städtebaulicher Probleme soll durch die Förderung bestimmter Gebiete begegnet werden. Es wird zwar durchaus festgestellt, dass unter anderem Massenarbeitslosigkeit, Verarmung und Segregation Probleme mit gesamtgesellschaftlichen Ursachen sind, doch seien diese Ursachen schwierig zu bestimmen bzw. politisch zu bearbeiten, so dass es einfacher erscheint, an bestimmten Orten zu handeln (Vieillard-Baron 1996a: 13 ff.; Vieillard-

<sup>4</sup> „enrayer la dégradation physique et sociale de certains grands ensembles qui risquent de se transformer en ghettos aux portes de nos villes“

Baron 1996b: 58; Merlin 1998: 171 ff.; Merlin 1999: 89 ff.; Tissot/Poupeau 2005; Neef/Keim/Vieillard-Baron 2007; Vieillard-Baron 2008).

Im Jahr 1981 machen zum ersten Mal Jugendliche, vielfach mit Migrationshintergrund, durch Verfolgungsjagden und gewalttätige Auseinandersetzungen mit der Polizei in der *banlieue lyonnaise*<sup>5</sup> in einem Ausmaß auf sich aufmerksam, dass die Ausschreitungen des *été chaud* (heißer Sommer) durch die Medien zu einem Thema für die nationale Öffentlichkeit werden. Zwischen Juni und September werden insgesamt etwa 250 Autos in Brand gesetzt (Anderson/Vieillard-Baron 2003: 28). Damals noch als *incidents*, als Zwischenfälle, bezeichnet, gelten heute die Ausschreitungen von 1981 als erste der größeren Vorortunruhen Frankreichs.

### 3.2 Die Institutionalisierung der *politique de la ville*

Nach den Unruhen beginnt eine systematischere Auseinandersetzung mit der Lage der *cités* in den *banlieues*. Gilbert Bonnemaison<sup>6</sup> (1982), Hubert Dubedout<sup>7</sup> (1983) und Bertrand Schwartz (1983) entwickeln im Auftrag des französischen Premierministers Pierre Mauroy Vorschläge für eine Präventionspolitik gegen Gewalt, eine Inwertsetzung der Stadtviertel und eine bessere Unterstützung für Jugendliche. Heute zählen diese Vorschläge zu den Gründungstexten der *politique de la ville*. Sie führen zum *développement social des quartiers* (DSQ), zur „sozialen Entwicklung der Stadtviertel“, durch die räumliche Segregation abgemildert und das Miteinander verschiedener Bevölkerungsgruppen durch soziale Mischung gestärkt werden sollen. Waren die Maßnahmen des *Habitat et Vie sociale* (HVS) in der Zahl noch eng begrenzt, ändert sich dies mit dem *développement social des quartiers* (DSQ), in dem die Anzahl der geförderten Stadtviertel ausgeweitet wird und soziale, ökonomische, schulische und kulturelle Projekte initiiert werden (Rey 1996: 84 ff.; Merlin 1998: 134 ff.; Vieillard-Baron 2001: 175 f.; Cubéro 2002: 97 ff.; Tourette 2005: 102 ff.). Bereits ab den 1980er Jahren kommt es zu Abrissen von Hochhaustürmen und -riegeln oder zur Reduktion der Stockwerkszahl, was einem Eingestehen des Scheiterns der vorher als modern geltenden Baupolitik gleichkommt (Merlin 1998: 134 ff.). Die Maßnahmen *Habitat et Vie sociale* und *développement social des quartiers* brechen mit dem französischen Grundsatz des Universalismus, überall gleich zu agieren und gleiche finanzielle Mittel zu verteilen. Die *politique de la ville* wird zu einer Politik der positiven territorialen Diskriminierung (Estèbe 2001; Calvès 2004; Doytcheva 2007).

<sup>5</sup> *Banlieue* von Lyon.

<sup>6</sup> Bürgermeister von Épinay-sur-Seine

<sup>7</sup> Bürgermeister von Grenoble

1984 beginnt die Vertragslegung (*contractualisation*) der *politique de la ville*. Ab diesem Moment werden Verträge zwischen dem französischen Staat und der lokalen Ebene geschlossen, in denen sich beide Seiten dazu verpflichten, definierte Probleme zu bekämpfen. Diese Vertragslegungen verfolgen das Ziel, nicht mehr allein *top down* von nationaler Ebene aus zu agieren, sondern die Kommunen mit einzubeziehen. Mit dem Beginn der Vertragslegungen in der ersten Hälfte der 1980er Jahre zeigt sich eine Parallele zur Politik der Dezentralisierung, bei der Regionen und Gemeinden ab 1982 mehr Rechte bekommen sollen. Damit wiederum werden der lokalen Ebene allerdings nicht nur Rechte zuerkannt, sondern es wird zunehmend auch erwartet, dass die Gemeinden ihr Engagement erhöhen, um Probleme selbstständig zu lösen. Die betroffenen Gebiete sind größer als bei dem vorherigen *Habitat et Vie sociale* und betreffen Komplexe mit 5.000 bis 10.000 Wohneinheiten. Dieses System wird 1988 weiter ausgebaut und von der „Délégation Interministérielle à la Ville“ (DIV), einem interministeriellen Zusammenschluss, koordiniert. Nachdem bereits zu Beginn der 1980er Jahre über die Schaffung eines eigenen Stadtministeriums diskutiert wurde, wird dieses Ende Dezember 1990 eingerichtet. Die *politique de la ville* erhält einen institutionellen Rahmen (Merlin 1998: 142 ff.; Vieillard-Baron 2001: 177; Cubéro 2002: 107 ff.; Anderson/Vieillard-Baron 2003: 46 f.; Bauhardt 2005: 395 ff.). Auch hier zeigt sich ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen den Ausschreitungen in den *banlieues* und dem Ausbau der Stadtpolitik. In diesem Fall waren im Oktober 1990 Ausschreitungen in Vaulx-en-Velin (*banlieue* von Lyon) mit einer Dauer von drei Nächten und Schäden im Umfang von 80 Millionen Francs der Berufung Michel Delebarres zum ersten Stadtminister (*ministre de la ville*) vorausgegangen. In den 1990er Jahren folgen zahlreiche weitere Ausschreitungen, unter anderem in Sartrouville, Mantes-la-Jolie, Montfermeil, Grenoble und Straßburg.

## 4 Zwischen Aufbrechen und Reproduktion des area-basierten Ansatzes

### 4.1 Die Strategien der sozialen Mischung und der fokussierten territorialen Förderung

In den 1990er Jahren lässt sich in der *politique de la ville* ein mehrfacher Wechsel zwischen einem Versuch, den area-basierten Ansatz aufzubrechen, und seiner Reproduktion nachzeichnen.

1991 wird mit dem Orientierungsgesetz für die Stadt (LOV, *loi d'orientation pour la ville*) das Ideal der sozialen Mischung erstmals per Gesetz als Ziel festgelegt. Jede Gemeinde mit mehr als 3.500 Einwohnern, die in einer Agglomeration von mehr als 200.000 Einwohnern liegt, muss nach diesem Gesetz einen Sozialwohnungsbestand

von mindestens 20 % vorweisen. Damit soll der raumorientierte Ansatz, der darauf abzielt, die Konzentration von Problemlagen in den betroffenen Vierteln zu lösen, aufgebrochen werden und auf gesamtstaatlicher Ebene der Segregation begegnet werden. Da aufgrund politischer Widerstände im Parlament allerdings keine entsprechenden Ausführungsverordnungen verabschiedet werden, können keine finanziellen Strafen bei Missachtung erhoben werden, so dass das Gesetz weitgehend wirkungslos bleibt (Donzelot 2006: 99 ff.; Weber 2007: 14 ff.). Im Jahr 1996 stürkte Premierminister Alain Juppé und der Minister für Stadt- und Raumplanung Jean-Claude Gaudin im Rahmen des Belebungsaktes für die Stadt (PRV, *Pacte de relance pour la ville*) erneut den area-basierten Ansatz, in dem drei Typen der räumlichen Zuordnung etabliert werden (Direction des Journaux Officiels 1996: 16656). Die sensiblen urbanen Zonen, die *zones urbaines sensibles* (ZUS), werden definiert als die Bereiche mit vergleichsweise geringen Problemen, die Zonen urbaner Redynamisierung, die *zones de redynamisation urbaine* (ZRU), als die mit mittelschweren Problemen sowie die urbanen Sonderwirtschaftszonen, die *zones franches urbaines* (ZFU), als die am stärksten betroffenen. Die Auswahl der Problemviertel ZUS erfolgt über als negativ interpretierte Faktoren, das heißt, diese Viertel sind unter anderem durch Großwohnsiedlungsbebauung, durch degradierten Baubestand und ein „Ungleichgewicht zwischen Bewohnern und vorhandenen Arbeitsplätzen“ charakterisiert. Seit 2003 sind 751 ZUS ausgewiesen, in denen etwa 8 % der französischen Bevölkerung leben. Die Auswahl der beiden anderen Raumtypen erfolgt über statistische Größen. Mit deren Hilfe werden bestimmte Stadtviertel bzw. Raumabschnitte identifiziert, die Defizite gegenüber dem nationalen Durchschnitt aufweisen. Unter anderem werden für die ZRU und die ZFU die Arbeitslosenquote, der Anteil an Jugendlichen unter 25 Jahren, die Schulabbrecherquote und die Finanzlage der Kommunen herangezogen (Choffel/Le Toqueux 1997; Choffel/Moreau 2001). Die aktuell 100 ZFU weisen die stärkste Konzentration sozioökonomischer Problemlagen auf. Die ZFU bekommen den Status von Sonderwirtschaftszonen, um beispielsweise Unternehmen durch Steuererleichterungen anzulocken. Mit den ZFU wird der Wirtschaftsförderung gegenüber sozialen und baulichen Maßnahmen erheblich größerer Stellenwert eingeräumt (Vieillard-Baron 2001: 177; Anderson/Vieillard-Baron 2003: 62 f.; DIV 2003: 1 f.; Donzelot 2004: 24; Donzelot 2006: 71; Jacquesson 2006; Neumann 2006: 3 ff.; Donzelot 2007: 379). In der räumlichen Verteilung der ZUS und der ZFU zeigt sich eine deutliche Konzentration in den *banlieues*. Obwohl die *politique de la ville* rechtlich keine Politik ist, die allein auf die *banlieues* ausgerichtet wurde, liegen 90 % aller klassifizierten Problemviertel Frankreichs in den *banlieues* (Fourcaut 2008: 128), was den Eindruck „*banlieues* sind Gegenstand der *politique de la ville*“ verstärkt. Im

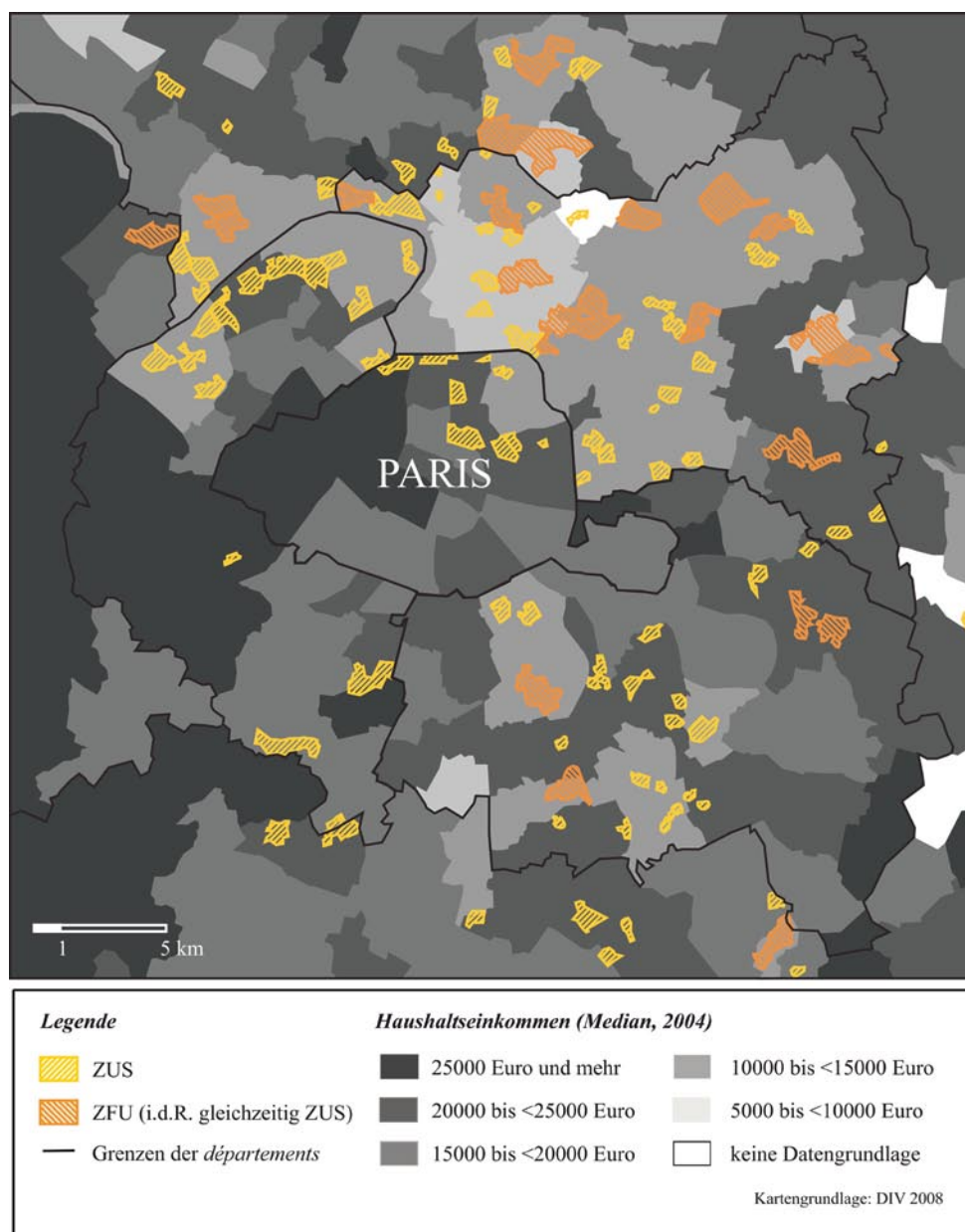
Großraum Paris liegen die meisten ZUS im Nordosten und Süden der Stadt. Besonders viele ZUS liegen im *département* 93 im Norden der Stadt, einem von Industrialisierung geprägten *département*, das unter dem Strukturwandel leidet. Das durchschnittliche Haushaltseinkommen fällt hier sehr gering aus (vgl. Abb. 1). Vielen der kleinen Gemeinden fehlen die finanziellen Mittel, um soziale Maßnahmen für ihre Bewohner zu initiieren. Im Westen von Paris mit den wohlhabenden Vororten fällt dagegen auf, dass hier nur wenige ZUS liegen – diese wiederum auch nur in Gemeinden mit geringem Haushaltseinkommen. Damit sind zum einen *départements* im Großraum von Paris unterschiedlich stark in der Förderstruktur der *politique de la ville* integriert, zum anderen grenzen sich die finanziell besser gestellten Gemeinden ab.

Berichte und Evaluierungen der 1990er Jahre (vgl. z. B. Delarue 1991 und Sueur 1998) üben Kritik an der Begrenztheit des Erfolgs der *politique de la ville* und fordern zusätzliche finanzielle Mittel, eine bessere Kooperation zwischen nationaler und lokaler Ebene sowie eine bessere Evaluierung der Stadtverträge (*contrats de ville*) sowie der ZUS, ZRU und ZFU (Merlin 1998: 165 f.; Vieillard-Baron 2001: 176 f.).

In der Folge wird im Jahr 2000 das *loi d'orientation pour la ville* (LOV) von 1991 erneut aufgegriffen (David 2001: 22; Anderson/Vieillard-Baron 2003: 63 ff.; Donzelot 2007: 375). Mit Hilfe des Gesetzes zur Solidarität und zur urbanen Erneuerung (SRU, *loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*) sollen ab dem Jahr 2000 alle Kommunen mit mehr als 3.500 Einwohnern, die Teil einer Agglomeration von mehr als 50.000 Bewohnern sind, mindestens 20 % Sozialwohnungen aufweisen – ansonsten droht eine jährliche finanzielle Zwangsabgabe. Das Gesetz wird jedoch von zahlreichen kleinen wohlhabenden Gemeinden im Umland der Städte, wie beispielsweise von Neuilly-sur-Seine im Westen von Paris, unterlaufen. Diese verweisen auf vermeintlich fehlende Bauflächen für Sozialwohnungen oder zahlen eher die Zwangsabgabe, als die fehlenden Sozialwohnungen in ihrer Gemeinde zu errichten.

Innerhalb des Gesetzes werden darüber hinaus als Zielvorgabe eine zunehmende politisch-administrative Kooperation und ein Ausweiten der Demokratie, das heißt die Beteiligung unterschiedlicher Akteure, formuliert. Ziel des Gesetzes ist es, einen verbesserten Ausgleich zwischen ärmeren und reicheren Gemeinden herzustellen. Die Demokratisierung der *politique de la ville* ist zwar als Vorgabe definiert, allerdings wird weiterhin, so Dikeç (2006: 60, 65), an einer primär zentralstaatlichen Lenkung festgehalten. Dikeç geht davon aus, dass die republikanische Tradition so stark ist, dass soziales Handeln gegenüber den Staatsbürgern weiterhin entscheidend durch die nationale Ebene erfolgt. Wie stark wiederum Gemeinden von den Möglichkeiten einer zunehmenden Beteiligung Gebrauch machen,

**Abb. 1** Lage der *zones urbaines sensibles* (ZUS) sowie der *zones franches urbaines* (ZFU) und Einkommensverteilung im Großraum Paris

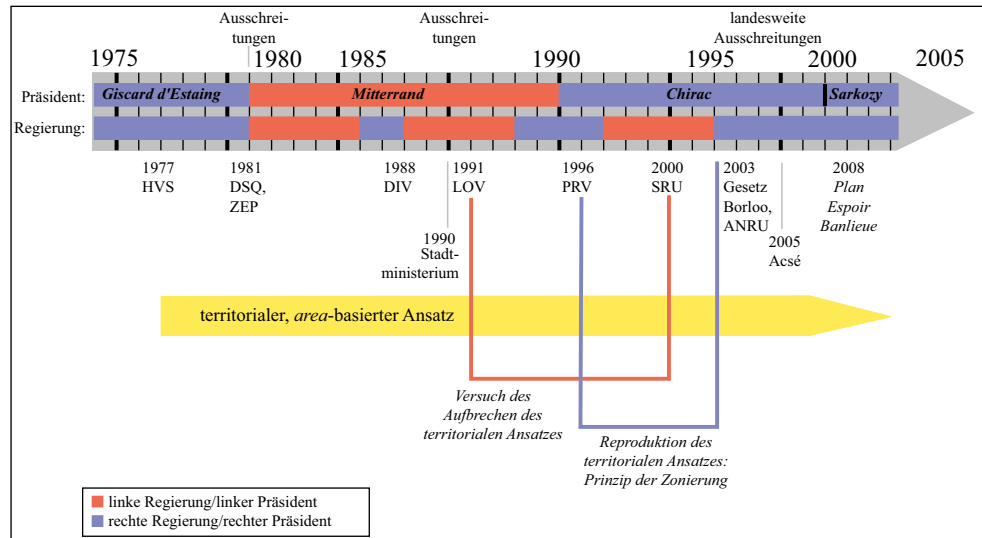


hängt zudem von den Zielsetzungen der Präfekturen sowie den lokalen Politikern ab. Insgesamt wird der Ansatz des Gesetzes *loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain* weitgehend als gescheitert beurteilt (Subra 2006).

War die Förderung der Sonderwirtschaftszonen ZFU unter dem linken Premierminister Lionel Jospin Ende der 1990er Jahre ausgesetzt worden, wird diese mit dem erneuten Regierungswechsel 2002 wieder aufgenommen – und damit wird erneut der raumorientiert zuordnende Ansatz ausgebaut. Seit 2003 wird verstärkt versucht, dem schlechten baulichen Zustand der Großwohnsiedlungen entgegenzuwirken. Das Gesetz „Borloo“ sieht einen massiven Abriss der Hochhausbebauung und einen zumindest weitgehenden Ersatz durch „zeitgemäße“ maximal

fünfgeschossige Bebauung vor. Zur Kontrolle und Lenkung der Baumaßnahmen wird die nationale Behörde für Stadtumbau (ANRU, *Agence nationale pour la Rénovation urbaine*) gegründet, die zu einem neuen zentralen Element der *politique de la ville* wird. Zwischen 2004 und 2008 sollten in über 500 Quartieren der *politique de la ville* frankreichweit 200.000 stark abgewertete Wohneinheiten abgerissen, 200.000 neu als Sozialmietwohnungen aufgebaut und 200.000 saniert werden. Der Zielwert der Sanierungen wurde mit 275.000 zur Jahresmitte 2008 bereits überschritten, die Abrisse und Neubauten liegen allerdings mit etwa 130.000 und 120.000 noch unter den Vorgaben (ANRU 2008). Mit der massiven Abrisspolitik geht vielfach auch eine Umverteilung der Bewohnerschaft

**Abb. 2** Schematische Übersicht über die Entwicklung der *politique de la ville*



einher, da zum einen nicht alle zurückkommen können und zum anderen die Mieten steigen und damit die ärmeren Bevölkerungsgruppen noch stärker an die Ränder gedrängt werden. Das Gesetz beinhaltet zudem die Gründung einer nationalen Behörde zur Überwachung der Problemviertel (ONZUS, *observatoire national des zones urbaines sensibles*), um den Erfolg bzw. Misserfolg der Maßnahmen über detaillierte statistische Analysen besser bewerten zu können (Depincé 2003: 25 ff.). Letztlich zeigt sich auch in der Gründung der ONZUS wieder der area-basierte Ansatz: Über die Ermittlung statistischer Durchschnittswerte sollen Abweichungen einzelner Gebiete vom städtischen Durchschnitt identifiziert werden, um diese Abweichungen dann anschließend beheben zu können.

#### 4.2 Eine schematische Übersicht über große Klammern der *politique de la ville*

Die Darstellung der großen Entwicklungslinien der *politique de la ville* in den 1990er Jahren hat Veränderungen und Neuorientierungen deutlich gemacht. Diese folgen allerdings einem bestimmten System, das letztlich auf die politische Ausrichtung der jeweils Regierenden zurückgeführt werden kann (Präsident und/oder Regierung<sup>8</sup>). So lassen sich zwei „politische Klammern“ identifizie-

<sup>8</sup> In drei Phasen – den so genannten Kohabitationen – unterscheiden sich die politischen Ausrichtungen von Präsident und Premierminister: Von 1986 bis 1988 ist Jacques Chirac (rechtsorientiert) Premierminister unter Präsident Francois Mitterrand (linksorientiert). In dieser Zeit wird die *politique de la ville* kaum verändert. Zwischen 1993 und 1995 ist Eduard Balladur (rechtsorientiert) Premierminister unter Präsident Francois Mitterrand (linksorientiert). Die Linie der Linken wird fortgeführt. Von 1997 ist 2002 ist Lionel Jospin (linksorientiert) Premierminister unter Präsident Jacques Chirac (rechtsorientiert). Hier wird das *loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain* unter Federführung Jospins eingebracht, mitgetragen von Chirac.

ren (vgl. Abb. 2). Die Gesetze *loi d'orientation pour la ville* (LOV) und *loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain* (SRU) werden unter linken Regierungen verabschiedet. Das *loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain* stellt den Versuch dar, die Lücke im *loi d'orientation pour la ville* zu schließen, indem im neueren Gesetz finanzielle Strafen auf Nichteinhaltung folgen sollen, was im ersten Gesetz nicht der Fall war. Die Gesetze können als Versuch gewertet werden, sich über die angestrebte *mixité sociale* (soziale Mischung) von dem territorialen Ansatz der *politique de la ville* zu lösen und den räumlichen Segregationsprozess aufzubrechen (Glasze/Germes/Weber 2009: 21 f.). Die begrenzte Kooperationsbereitschaft der Gemeinden hat jedoch, wie beschrieben, nur eine sehr geringe Umsetzung der geforderten 20 % Sozialwohnungen in den Kommunen der großen Agglomerationen zur Folge gehabt. Vielmehr wurde die räumliche Einteilung unterschiedlicher Fördergebiete aus dem Jahr 1996 unter der rechten Regierung 2002 wieder aufgegriffen und reproduziert. Auch die städtebauliche Renovierung im Rahmen des Gesetzes „Borloo“ kann zu diesem Ansatz gezählt werden, da jeweils spezielle Fördergebiete der *rénovation urbaine* (Stadtsanierung) ausgewiesen werden.

## 5 Die Vorortunruhen von 2005 und die Frage nach einer Neuausrichtung der *politique de la ville*

### 5.1 Die Unruhen von 2005 – Eine Zäsur für die *politique de la ville*?

Seit den 1980er Jahren ist es in unregelmäßigen Abständen immer wieder zu neuen *émeutes* oder *rodéos* gekommen, das sind Auseinandersetzungen oder Verfolgungsjagden



zwischen Jugendlichen in gestohlenen Fahrzeugen und der Polizei. Ausgangspunkt für die urbane Gewalt sind vielfach singuläre Ereignisse, wie bei Verfolgungsjagden oder Polizeikontrollen verletzte oder getötete Jugendliche. Besonders die Ausweitung der Sicherheitspolitiken in den 1990er Jahren und der Ausbau repressiver Polizeimaßnahmen unter Innenminister Nicolas Sarkozy mit dem Ziel einer *zero tolerance*-Politik in den 2000er Jahren mit speziellen Einsatzgruppen für die *banlieues* führen dazu, dass die Anzahl von Zusammenstößen zwischen Jugendlichen und der Polizei zunimmt. Diese Vorfälle provozieren immer wieder größere Ausschreitungen, in denen sich andere Jugendliche oder Bewohner bestimmter Viertel solidarisieren, um auf ihre Situation hinzuweisen (Viellard-Baron 1996b: 57; Boyer 2000: 113 ff.; Viellard-Baron 2001: 158 ff.; Cubéro 2002: 43 ff., 78 ff.; Avenel 2004: 84 ff.; Draï/Mattéi 2006; Giblin 2006: 4 f.; Roché 2006) – so auch bei den bisher größten Ausschreitungen im Oktober und November 2005: Zwei in einem Hochspannungsverteiler getötete Jugendliche in Clichy-sous-Bois im Nordosten von Paris sind der Anlass für Unruhen, die nach und nach nicht nur verschiedene Bereiche der *banlieue parisienne*, sondern auch anderer Großstädte Frankreichs betreffen. Vom 28. Oktober bis zum 17. November 2005 werden insgesamt etwa 9.200 Fahrzeuge angezündet. Zudem werden Schulen und andere öffentliche Gebäude in Brand gesteckt. Die entstandenen Sachschäden werden auf etwa 200 Millionen Euro geschätzt (Demiaty 2006: 53 ff.; Draï/Mattéi 2006; Kherfi/Le Goaziou 2006: 87 ff.; Le Goaziou 2006: 31 ff.; Ott 2006: 120 ff.). Besonders auffällig bei den Vorortunruhen ist, dass sich keine Sprecher bestimmter Gruppen hervortun, die Forderungen nach Verbesserungen stellen. Die urbane Gewalt deutet auf eine Lage hin, die für die Jugendlichen unüberwindbar erscheint: „Die Gewalt erscheint als die einzige Möglichkeit [ihre] Wut auszudrücken und sich Gehör zu verschaffen“<sup>9</sup> (Kokoreff 2006: 24). Das Ausmaß und die Dauer unterscheiden die Vorortunruhen von 2005 signifikant von den vorherigen, die immer lokal begrenzt blieben. So verstärken sich im Nachgang der Ausschreitungen die Forderungen nach politischen Konsequenzen deutlich. Der area-basierte Ansatz der *politique de la ville* wird kritisch hinterfragt und vielfach als gescheitert beurteilt. Ziel der französischen Regierung ist es folglich, zum einen möglichst schnell eine politische Antwort auf die Krise der *banlieues* zu liefern und zum anderen bisherige Maßnahmen kritisch zu hinterfragen, die nicht verhindern konnten, dass sich die Vorortunruhen zu einem Problem nationaler Tragweite entwickeln.

Es wird allerdings keine vollständig neue *politique de la ville* ins Leben gerufen, sondern zunächst primär auf eine symbolische Maßnahme gesetzt: Nachdem mit

dem Gesetz „Borloo“ 2003 die Nationale Behörde für Stadtumbau ins Leben gerufen worden war und an den baulichen Maßnahmen auch nach 2005 unverändert festgehalten wird, wird 2006 als Gegenstück für den sozialen Bereich die „Nationale Behörde für sozialen Zusammenhalt und Chancengleichheit“ (*Acsé, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances*) gegründet, die sozialen Problemen in den *cités* begegnen soll. Der Kampf gegen Diskriminierung (*la lutte contre les discriminations*), die Chancengleichheit (*l'égalité des chances*) und die Vielfalt (*la diversité*) werden als neue Schlagworte etabliert, um so Problemen zu begegnen, die als besonders drängend identifiziert werden: Fehlende Gleichbehandlung zwischen weißen Franzosen und Personen anderer Hautfarbe sowie Benachteiligung aufgrund des Wohnorts in einer sensiblen urbanen Zone werden mitunter als Ursachen für die Unruhen ausgemacht. Die Vorortunruhen von 2005 haben eine schnelle politische Maßnahme erforderlich gemacht, um dem Vorwurf Rechnung zu tragen, seit dem Gesetz „Borloo“ von 2003 sei die bauliche Umgestaltung in den Vordergrund gestellt und die soziale Ausrichtung der *politique de la ville* vernachlässigt worden.

Auch die Stadtverträge für sozialen Zusammenhalt (CUCS, *contrats urbains de cohésion sociale*), die Anfang 2007 in Kraft traten, werden zwar neu initiiert, stellen aber keine grundsätzliche Neuorientierung dar. Sie ersetzen die von 2000 bis 2006 laufenden Stadtverträge *contrats de ville*, die bereits eine sehr ähnliche inhaltliche Ausrichtung aufwiesen, und reihen sich in die Tradition der Vertragslegungen seit 1984 ein (DIV 2006a; DIV 2006b: 3 ff.; DIV 2006c: 1; DIV 2007). Ziele sind die ökonomische Stärkung der geförderten Viertel, die Unterstützung der Bewohner bei der Arbeitsplatzsuche, die Renovierung des Wohnbestands und des Wohnumfelds, die Gesundheitsvorsorge, der Kampf gegen Diskriminierung, die Prävention von Delinquenz und die Stärkung des sozialen Zusammenhalts der Bewohnerschaft (DIV 2006a; DIV 2006c; DIV 2007). Ausgangspunkt für jede finanzielle Förderung durch die nationale Behörde für Stadtumbau (ANRU) und die nationale Behörde für sozialen Zusammenhalt und Chancengleichheit (Acsé) ist folglich eine lokale Initiative, die detailliert die aktuelle Situation der Gemeinde beschreibt und Maßnahmenkataloge für die definierten Hauptfelder Lebensstandard, Berufszugang, wirtschaftliche Entwicklung, schulische Bildung, Gesundheit, Gemeinschaft und Gewaltprävention<sup>10</sup> vorlegt (DIV 2006b: 3 ff.; DIV 2006c: 1; DIV 2007). Die *contrats urbains de cohésion sociale* (CUCS) führen damit größtenteils die Politik der Vorjahre fort.

<sup>9</sup> „La violence apparaît comme la seule manière d'exprimer sa colère et de se faire entendre.“

<sup>10</sup> Amélioration du cadre de vie, accès à l'emploi et développement économique, réussite éducative, santé, citoyenneté et prévention de la délinquance.

Die im Nachgang der Unruhen teilweise geforderte Neu-ausrichtung<sup>11</sup> von einer positiven territorialen Diskriminierung zu einer positiven Diskriminierung aufgrund von Hautfarbe oder Herkunft benachteiligter Personengruppen findet nicht statt. Zwar erfolgt durch die Acsé eine verstärkte Kommunikation der Idee der „kulturellen Vielfalt“, doch dies geschieht allgemein auf nationaler Ebene und schreibt sich nicht in die Maßnahmen der *politique de la ville* ein.

## 5.2 Die Wahl Nicolas Sarkozys zum Staatspräsidenten und der *Plan Espoir Banlieues*

Mitte 2007 wird Nicolas Sarkozy zum Staatspräsidenten gewählt. Als Innenminister hatte er sich in den Jahren davor als „*law and order*“-Mann präsentiert und die innere Sicherheit zu einem seiner Schwerpunkte gemacht. Allerdings hatte er bereits im Wahlkampf auch Anhänger der linken Parteien Frankreichs in sein Wahlkampfteam aufgenommen und führt diese Strategie nach seinem Wahlsieg fort. Nach den Parlamentswahlen im Juni macht er Fadela Amara, linksorientierte Politikerin mit algerischem Migrationshintergrund und Präsidentin der Organisation „Ni putes ni soumises“<sup>12</sup>, zur Staatssekretärin für die *politique de la ville*. Im Februar 2008 kündigen Nicolas Sarkozy und Fadela Amara den *Plan Espoir Banlieues*<sup>13</sup> an, durch den neue politische Impulse gesetzt werden sollen. Der Plan sieht vor, Jugendlichen durch gezielte Förderung die Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, die Anzahl der Jugendli-

chen ohne Schulabschluss zu verringern, die Anbindung der Stadtviertel an den öffentlichen Personennahverkehr auszubauen, das Sicherheitsniveau durch die Neueinstellung von Polizisten zu erhöhen, die bauliche Aufwertung weiter fortzusetzen und die Rolle der Vereine in den Quartieren stärker in Wert zu setzen. Damit werden grundsätzlich bisherige Maßnahmen weitergeführt, es ergeben sich keine grundlegenden Veränderungen.

Die bisherige Bilanz des *Plan Espoir Banlieues* ist ambivalent. Auf der einen Seite zeigen sich für Bereiche wie die Arbeitsverträge für Jugendliche die von der Regierung erwarteten Resultate. Auf der anderen Seite deutet der letzte Bericht des *observatoire national des zones urbaines sensibles* (ONZUS) keine weit reichenden positiven Entwicklungen an. Zwischen 2003 und 2008 ist beispielsweise die Arbeitslosenquote nur von 17,2 % auf 16,9 % gefallen – Zielvorgabe war eine Reduzierung um ein Drittel. Der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss in den ZUS lag 2004 9,9 % über dem nationalen Durchschnitt und ist bis 2008 gar auf 12,1 % gestiegen (ONZUS 2009). Auch die nur sechsmonatige Betreuung von arbeitssuchenden Jugendlichen wird als zu kurz kritisiert. Zudem verhinderten unzureichende finanzielle Mittel die Realisierung von Infrastrukturmaßnahmen. Praktiker der *politique de la ville* bemängeln, dass es der Regierung letztlich nur darum gehe, erneute Vorortunruhen zu vermeiden.<sup>14</sup> Welche Wirkung der *Plan Espoir Banlieues* entfalten kann, bleibt noch abzuwarten. Eine grundsätzliche Neuorientierung der *politique de la ville* ist damit bislang nicht erfolgt.

<sup>11</sup> Dazu beispielsweise: „Die Behörde [Acsé] wird [mehrere] Aufgaben haben: (...) Unterstützung der Maßnahmen zugunsten der Bewohner von vorrangigen Stadtvierteln der *politique de la ville* und der Maßnahmen für die Integration von Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund.“ („L'Agence aura [plusieurs] missions: (...) Soutenir les actions en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville et les actions pour l'intégration des populations immigrées (...)“) – Premierminister Dominique de Villepin, 19. Oktober 2006, Paris. „(...) ein Aktionsprogramm, das es ermöglicht, die Integration der Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund in den Stadtvierteln zu begünstigen: Empfangsmaßnahmen für die Erstankömmlinge (Erlernen der Sprache, Informationen über die sozialen Codes), Maßnahmen, die den Integrationsprozess und die Staatsbürgerschaft begünstigen (...)“ („(...) un programme d'actions permettant de favoriser l'intégration des populations immigrées dans les quartiers: actions d'accueil pour les primo-arrivants (apprentissage de la langue, information sur les codes sociaux), actions favorisant les processus d'intégration et la citoyenneté (...)“). (DIV 2006a: 17).

<sup>12</sup> Die Organisation „Ni putes ni soumises“ („Weder Huren noch Unterwürfige“) wurde 2003 nach dem gewaltsamen Tod der Muslimin Sohane Benziane gegründet. Die Organisation engagiert sich für die Rechte von Personen mit Migrationshintergrund in den französischen *banlieues* und rückt dabei besonders die Emanzipation von Frauen in den Mittelpunkt. Das Ziel der Organisation ist es vor allem, bestehende Probleme in die Öffentlichkeit zu tragen und Frauen zur Selbsthilfe zu motivieren. Zu diesem Zweck werden öffentliche Debatten organisiert, Veranstaltungen zum Thema angeboten und Ansprechpartner für Frauen zugänglich gemacht.

<sup>13</sup> „Arbeitsplan Hoffnung“ für die *banlieues*.

## 6 Fazit: Die *politique de la ville* zwischen Aktion und notwendiger Reaktion

Ausgangspunkt für die Initiierung der *politique de la ville* in den 1970er Jahren ist die Feststellung der französischen Regierungen, dass es insbesondere in den Großwohnsiedlungen der *banlieues* vielfach zu einer Konzentration sozio-ökonomischer und städtebaulicher Probleme kommt. Da die gesamtgesellschaftlichen Hintergründe dieser Probleme kaum greifbar erscheinen, werden die Probleme als Probleme bestimmter Orte gefasst, denen flächenbasiert begegnet werden soll. Eine städtebauliche und sozialstaatliche Förderung erfolgt also in staatlich definierten Problemvierteln. Nach einer Phase, in der eher soziale Handlungsmaßnahmen im Vordergrund stehen, beginnt ein Oszillieren zwischen stärker baulicher und stärker sozialer Ausrichtung. Neuausrichtungen fallen vielfach mit Politikwechseln zwischen rechten und linken Regierungen zusammen. So reproduzie-

<sup>14</sup> Informationen aus mehreren Interviews mit Projektleitern der *politique de la ville* auf lokaler Ebene in mehreren Gemeinden der *banlieue parisienne* im November 2008.

ren konservative Regierungen tendenziell den Ansatz räumlicher Einteilung und Differenzierung in Zonen, während linke Regierungen versuchen, auf nationalstaatlicher Ebene der Segregation zu begegnen. Zudem ziehen Vorortunruhen wie 1981, 1990 und 1991 sowie 2005 vielfach politische Impulse nach sich. War mit dem Gesetz „Borloo“ 2003 die bauliche Förderung deutlich verstärkt worden, wird nach den landesweiten Vorortunruhen eine symbolische Verstärkung der sozialen Handlungsachse der *politique de la ville* initiiert. Ein deutlich umfangreicheres Maßnahmenpaket stellt erst der *Plan Espoir Banlieues* aus dem Jahr 2008 dar, der allerdings bisherige Ansätze weiterführt und nach den Vorortunruhen von 2005 keine grundlegende neue Stadtpolitik einleitet.

Grundsätzlich problematisch ist, dass der territoriale Ansatz der *politique de la ville* die Konzentration sozialer Problemlagen bisher nicht lösen kann, da er nur auf die „Symptome“ ausgerichtet ist und die grundlegenden sozioökonomischen Strukturen und Prozesse unverändert lässt – im Gegenteil: Das Prinzip der räumlich orientierten Einteilung, das heißt der staatlichen Definition von bestimmten Zonen als „Problemgebiete“ (ZUS, ZRU, ZFU und CUCS), hat die Stigmatisierung bestimmter Viertel vielfach sogar verstärkt.

Obwohl nach den Unruhen von 2005 eine verstärkte Förderung von Personen mit Migrationshintergrund gefordert wurde, lassen sich keine entsprechenden expliziten politischen Reaktionen verzeichnen. Eine positive ethnische Diskriminierung scheint vor dem Hintergrund des republikanischen Gleichheitsideals nicht möglich zu sein (Doytcheva 2007). Allerdings kann die *politique de la ville* als ein indirekter Versuch gewertet werden, implizit Probleme der gesellschaftlichen Integration einer ethnisch differenzierten Gesellschaft in einem doppelten Umweg zunächst als soziale Probleme zu fassen und dann diese sozialen Probleme über das Territorium zu behandeln. Dies bedeutet, dass Fragen der Diskriminierung, des Rassismus, der sozialen Exklusion und die Gefahr einer Ghettoisierung als „soziale Probleme“ gefasst werden, um dann flächenbasiert ‚bearbeitet‘ zu werden. Insgesamt verstellen die Zuschreibung der Krise auf bestimmte Stadtviertel und die area-basierten Ansätze der *politique de la ville* aber den Blick dafür, dass es sich letztlich um gesamtgesellschaftliche Probleme handelt. Die Vorortunruhen von 2005 haben daran nichts geändert – im Gegenteil: Die Probleme werden mehr als zuvor als Probleme bestimmter Quartiere gefasst.

## Literatur

- Alisch, M. (2004): Wachsende Stadt und soziale Stadt. In: Altrock, U.; Schubert, D. (Hrsg.): Wachsende Stadt: Leitbild, Utopie, Vision? Wiesbaden, 67-76.
- Anderson, A.; Vieillard-Baron, H. (2003): La politique de la ville. Histoire et organisation. Paris.
- ANRU (Agence nationale pour la Rénovation urbaine) (2008): Périmètre d'intervention. Online unter: <http://www.anru.fr/Perimetre-d-intervention-.html> (letzter Zugriff am 02.01.2009).
- Avenel, C. (2004): Sociologie des quartiers sensibles. Paris.
- Bauhardt, C. (2005): Die politique de la ville in Frankreich. In: Greiffenhagen, S.; Neller, K. (Hrsg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden, 393-406.
- Body-Gendrot, S. (2007): La politique de la ville: Une utopie ou une nécessité? In: Body-Gendrot, S.; Wihtol de Wenden, C. (Hrsg.): Sortir des banlieues. Pour en finir avec la tyrannie des territoires. Paris, 48-78.
- Bonnemaison, G. (1982): Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité. Paris.
- Boyer, J.-C. (2000): Les banlieues en France: territoires et sociétés. Paris.
- Calvès, G. (2004): La discrimination positive. Paris.
- Canteux, C. (2002): Les cités dans l'imaginaire. In: Urbanisme 322, 75-76.
- Castro, R. (2007): Faut-il passer la banlieue au Kärcher? Paris.
- Choffel, P.; Le Toqueux, J.-L. (1997): Une approche statistique des quartiers de la politique de la ville. In: Collectif (Hrsg.): En marge de la ville, au coeur de la société: ces quartiers dont on parle. Paris, 11-36.
- Choffel, P.; Moreau, J. (2001): Politique de la ville: quelles données statistiques pour les quartiers prioritaires? In: Revue française des Affaires sociales 55, 3, 39-53.
- Cubéro, J. (2002): L'émergence des banlieues: au coeur de la fracture sociale. Toulouse.
- David, J. (2001): Politique de la ville: chronologie. In: Revue française des Affaires sociales 55, 3, 17-22.
- Delarue, J.-M. (1991): Banlieues en difficultés: la relégation. Paris.
- Demiati, N. (2006): Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur et pompier pyromane. In: Mucchielli, L.; Le Goaziou, V. (Hrsg.): Quand les banlieues brûlent ... Retour sur les émeutes de novembre 2005. Paris, 53-71.
- Depincé, K. (2003): La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. In: Regards sur l'actualité 296, 25-35.
- Dikeç, M. (2006): Two Decades of French Urban Policy: From Social Development of Neighbourhoods to the Republican Penal State. In: Antipode 38, 1, 59-81.
- Direction des Journaux Officiels (1996): Loi no 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville. In: Journal officiel de la République Française du 15 novembre 1996, 16656-16667.
- DIV (Délégation interministérielle à la ville) (2003): Historique législatif des ZUS – ZRU – ZFU. Online unter: <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/creationdesZUS.pdf> (letzter Zugriff am 04.09.2007).
- DIV (Délégation interministérielle à la ville) (2006a): Fiches thématiques: Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Online unter: [http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/CUCS\\_fiches\\_thematiques.pdf](http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/CUCS_fiches_thematiques.pdf) (letzter Zugriff am 15.09.2010).
- DIV (Délégation interministérielle à la ville) (2006b): Guide méthodologique. Orientations générales. Contrats urbains de Cohésion sociale. Saint-Denis.
- DIV (Délégation interministérielle à la ville) (2006 c): La future politique de la ville se met en place. In: La lettre de la DIV 112, 1-3.
- DIV (Délégation interministérielle à la ville) (2007): Les CUCS. Online unter: <http://www.ville.gouv.fr/politique-de-la-ville/cucs.htm> (letzter Zugriff am 03.09.2007).
- Döhne, H.-J.; Walter, K. (1999): Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik. Ziele und Konzeption des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. In: Bundesbaublatt 5, 24-29.

- Donzelot, J. (2004): La ville à trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification. In: *Esprit* 3/4, 14-39.
- Donzelot, J. (2006): Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues? Paris.
- Donzelot, J. (2007): Stadtpolitik in Frankreich. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 6, 371-380.
- Doytcheva, M. (2007): Une discrimination positive à la française? Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville. Paris.
- Drai, R.; Mattéi, J.-F. (2006): La République brûle-t-elle? Essai sur les violences urbaines françaises. Paris.
- Dubedout, H. (1983): Ensemble, refaire la ville. Paris.
- Dubet, F.; Lapeyronnie, D. (1992): Les quartiers d'exil. Paris.
- Estèbe, P. (2001): La politique de la ville: de la discrimination positive à la cohésion territoriale. Online unter: <http://www.acadie-reflex.org/publications/txt136.pdf> (letzter Zugriff am 18.06.2007).
- Fourcaut, A. (2008): Pour en finir avec la banlieue. In: Paquot, T. (Hrsg.): *Banlieues. Une anthologie*. Lausanne, 121-131.
- Fribourg, A.-M. (2006): Évolution des politiques du logement en France. In: *Regards sur l'actualité* 320, 19-29.
- Germes, M.; Glasze, G. (2010): Die banlieues als Gegenorte der Republik. Eine Diskursanalyse neuer Sicherheitspolitiken in den Vorstädten Frankreichs. In: *Geographica Helvetica*, im Erscheinen.
- Giblin, B. (2006): Ghettos américains, banlieues françaises. In: *Hérodote. Revue de géographie et de géopolitique* 122, 3-9.
- Giraud, M. (2000): Les grands ensembles, histoire de milieux, milieu d'histoires. La construction du sens de l'espace. La relation densité-nature en banlieue lyonnaise. Paris.
- Glasze, G.; Germes, M.; Weber, F. (2009): Krise der Vorstädte oder Krise der Gesellschaft? In: *Geographie und Schule* 177, 17-25.
- Guillermé, A.; Lefort, A.-C.; Jigaudon, G. (2004): Dangereux, insalubres et incommodes: paysages industriels en banlieue parisienne, XIXe - XXe siècles. Seyssel.
- Itinéraires du patrimoine (2003): Le logement social en Seine-Saint-Denis (1850-1999). Paris.
- Jacquesson, F. (2006): Les zones urbaines sensibles franciliennes: des réalités diverses. In: *À la page* 271, 1-8.
- Kherfi, Y.; Le Goaziou, V. (2006): Les émeutiers: entre violence et résignation. In: Mucchielli, L.; Le Goaziou, V. (Hrsg.): *Quand les banlieues brûlent ... Retour sur les émeutes de novembre 2005*. Paris, 87-97.
- Kokoreff, M. (2006): Comprendre le sens des émeutes de l'automne 2005. In: *Regards sur l'actualité* 319, 15-25.
- Lagrange, H.; Oberti, M. (2006): Intégration, ségrégation et justice sociale. In: Lagrange, H.; Oberti, M. (Hrsg.): *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*. Paris, 11-36.
- Lapeyronnie, D. (1993): L'individu et les minorités. La France et la Grande-Bretagne face à leurs immigrés. Paris.
- Le Goaziou, V. (2006): Introduction générale. Les émeutes de novembre 2005: les raisons de la colère. In: Mucchielli, L.; Le Goaziou, V. (Hrsg.): *Quand les banlieues brûlent ... Retour sur les émeutes de novembre 2005*. Paris, 5-30.
- Merlin, P. (1998): Les banlieues des villes françaises. Paris.
- Merlin, P. (1999): Les banlieues. Paris.
- Moore, D. (2001): Ethnicité et Politique de la ville. En France et en Grande-Bretagne. Paris.
- Neef, R.; Keim, R.; Vieillard-Baron, H. (2007): Drei französische Problemviertel. In: Neef, R.; Keim, R. (Hrsg.): „Wir sind keine Sozialen“. Marginalisierung und Ressourcen in deutschen und französischen Problemvierteln. Konstanz, 219-281.
- Neumann, W. (2006): Gesellschaftliche Integration gescheitert? Stadtpolitik in Frankreich vor Herausforderungen in einer neuen Dimension. In: *Aktuelle Frankreich-Analysen* 21, 2-12.
- ONZUS (2009): Rapport 2009. Paris.
- Ott, L. (2006): Pourquoi ont-ils brûlé les écoles? In: Mucchielli, L.; Le Goaziou, V. (Hrsg.): *Quand les banlieues brûlent ... Retour sur les émeutes de novembre 2005*. Paris, 120-138.
- Paquot, T. (2008): Banlieues, un singulier pluriel. In: Paquot, T. (Hrsg.): *Banlieues. Une anthologie*. Lausanne, 1-20.
- Paulet, J.-P. (2004): Les banlieues françaises. Paris.
- Rey, H. (1996): La peur des banlieues. Paris.
- Roché, S. (2006): Le frisson de l'émeute. Paris.
- Schwartz, B. (1983): L'insertion professionnelle et sociale de jeunes. Paris.
- Soullignac, F. (1993): La banlieue parisienne: cent cinquante ans de transformations. Paris.
- Subra, P. (2006): Heurs et malheurs d'une loi antiségrégation: les enjeux géopolitiques de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU). In: *Hérodote* 122, 138-171.
- Sueur, J.-P. (1998): Demain, la ville. Paris.
- Tissot, S.; Poupeau, F. (2005): La spatialisation des problèmes sociaux. In: *Actes de la recherche en sciences sociales* 159, 4-9.
- Tourette, F. (2005): Développement social urbain et politique de la ville. Paris.
- Vie publique (2009): La politique de la ville (1970-2005). Chronologie. Online unter: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-ville/chronologie> (letzter Zugriff am 18.08.2009).
- Vieillard-Baron, H. (1992): Deux Z.A.C. de banlieue en situation extrême: du grand ensemble stigmatisé de Chanteloup au „village“ de Chevry. In: *Annales de Géographie* 564, 188-213.
- Vieillard-Baron, H. (1996a): Banlieue, ghetto impossible? La Tour d'Aigues.
- Vieillard-Baron, H. (1996b): Les Banlieues. Un exposé pour comprendre. Un essai pour réfléchir. Paris.
- Vieillard-Baron, H. (2001): Les Banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales. Paris.
- Vieillard-Baron, H. (2008): La banlieue: question de définition. In: Paquot, T. (Hrsg.): *Banlieues. Une anthologie*. Lausanne, 21-34.
- Weber, F. (2007): La politique de la ville en France et la ville sociale en Allemagne – une étude comparative. *Paris/Saint-Denis*. Online unter: <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/EtudeFweber.pdf> (letzter Zugriff am 04.05.2010).
- Wihtol de Wenden, C. (2007): Une histoire des banlieues: La fabrique des territoires urbains. In: Body-Gendrot, S.; Wihtol de Wenden, C. (Hrsg.): *Sortir des banlieues. Pour en finir avec la tyrannie des territoires*. Paris, 17-47.