

2 *Soziale Stadt – politique de la ville* – „kulturelle Differenzierungen“: Entwicklungen und Forschungsstand

Im Kerngedanken sind die beiden Politiken der *Sozialen Stadt* und der *politique de la ville* vergleichbar: Bestimmte bauliche, soziale und ökonomische Entwicklungen werden als negativ eingestuft und als räumlich verortbare Probleme gefasst. Diese sollen in der quartiersbezogenen Logik genau dort durch spezifische stadtpolitische Maßnahmen bearbeitet und gelöst werden. Es greift also eine quartiersbezogene „Problematisierung“ bestimmter gesellschaftlicher Entwicklungen. Diese Vorgehensweise lässt sich nicht nur in Deutschland und Frankreich nachzeichnen. Auch in anderen europäischen Ländern wie Belgien, Dänemark, Großbritannien, Italien, Niederlande und Schweden wurde und wird auf quartiersbezogene Ansätze zur Problemlösung gesetzt (BMVBS/BBR 2007: 42). Die Stadtpolitiken in Deutschland und Frankreich sind damit Teil eines stadtpolitischen Trends, der bis heute anhält (Aalbers/Beckhoven 2010). Neben dieser zentralen Gemeinsamkeit sollte allerdings nicht zu sehr generalisiert werden. Über die zeitlichen Verschiebungen des Beginns der Stadtpolitiken hinaus zeigen sich Abweichungen in sozio-ökonomischen und stadtpolitischen Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland und Frankreich, die entscheidend für die Ausprägungen der *Sozialen Stadt* und der *politique de la ville* sind. Vor dem Hintergrund der beschriebenen divergierenden Gesellschaftsmodelle werden zudem „kulturelle Differenzierungen“ unterschiedlich „problematisiert“ und handlungsrelevant.

Im Folgenden werden für Deutschland und im Anschluss für Frankreich zentrale Stadtentwicklungsprozesse der Nachkriegszeit, die Identifikation „benachteiligter“ Quartiere und die Hauptentwicklungsachsen der quartiersbezogenen Stadtpolitiken beschrieben. Im Fokus steht die Frage nach der Bedeutung von „kulturellen Differenzierungen“ in den Stadtpolitiken. Hierbei wird jeweils ein „Mosaik“ von Positionierungen unterschiedlicher ForscherInnen entwickelt, die zur Beziehung zwischen *Sozialer Stadt* beziehungsweise *politique de la ville* und „kulturellen Differenzierungen“ Stellung bezogen haben. Ziel ist es, den aktuellen Forschungsstand abzubilden und Forschungslücken zu identifizieren, die leitend für die Präzisierung der Hauptfragestellung und die empirische Analyse werden sollen.

2.1 Entstehung und Entwicklung der Stadtpolitik *Soziale Stadt*

2.1.1 *Stadtentwicklung in West- und Ostdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg und die Identifikation „benachteiligter“ Quartiere*

Die politische Notwendigkeit zum Entstehen der Stadtpolitik *Soziale Stadt* wird neben dem Verweis auf Globalisierung und damit einhergehende Transformationsprozesse (BMVBS/BBR 2007: 42) auf sozio-ökonomische und städtebauliche Entwicklungen besonders nach dem Zweiten Weltkrieg zurückgeführt.

In Westdeutschland wird nach einer ersten Wiederaufbauphase und der Förderung des Baus von Sozialwohnungen 1956 dem Eigenheimbau Vorrang gegeben. Es beginnt eine

flächenhafte Suburbanisierung im Umland der Städte. Die Stadtzentren verlieren zugunsten des Eigenheims im Grünen an Bedeutung. Ab etwa Mitte der 1960er Jahre wird auf die Flächeninanspruchnahme durch den Bau zahlreicher räumlich komprimierter Großwohnsiedlungen in den Randbereichen größerer Stadtregionen reagiert. Diese büßen jedoch vielfach bereits in der ersten Hälfte der 1980er Jahre an Attraktivität und Ansehen ein, was unter anderem auf ein mangelndes Arbeitsplatzangebot, schlechte Bausubstanz, unzureichende Infrastruktur und fehlende Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr zurück geführt wird (Brailich et al. 2008; Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 78-92; Heil 1974; Stakelbeck/Weber 2010: 56-57). Es folgt ein Bevölkerungsaustausch, in Folge dessen in den Großwohnsiedlungen verstärkt diejenigen wohnen, die aufgrund geringen Einkommens auf günstigen Wohnraum angewiesen sind. Darunter fallen auch MigrantInnen, die bereits ab Mitte der 1950er Jahre als so genannte „Gastarbeiter“ vor allem aus Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, der Türkei, Marokko und dem ehemaligen Jugoslawien nach Deutschland kamen und die – entgegen der ursprünglichen Annahme der deutschen Politik – nicht zurück in ihr Heimatland gingen (Bähr 2010: 283). Waren die Innenstädte zwischenzeitlich vernachlässigt worden, werden sie ab den 1970er Jahren – unter anderem im Rahmen der 1971 eingeführten Städtebauförderung – wieder aufgewertet, wobei allerdings nicht alle Gebiete gleichermaßen einem Aufwertungsprozess unterliegen (Heineberg 2001: 232-233; Stakelbeck/Weber 2010: 58).

In Ostdeutschland dagegen wird die Stadtentwicklung staatlich gelenkt. Dies verhindert ein Stadtwachstum beziehungsweise den großflächigen Eigenheimbau im suburbanen Raum, da eine entsprechende Entwicklung staatlich nicht gewünscht ist. Nach ersten notdürftigen Wiederaufbaumaßnahmen zerstörter Gebäude wird bereits ab Mitte der 1950er Jahre durch die „Industrialisierung des Bauens“ Wohnraum am Stadtrand geschaffen. Es entstehen Großwohnsiedlungen in Plattenbauweise. Die Innenstädte erhalten keine stadtplanerische Priorität (Hewitt/Nipper/Nutz 1993: 444). Die Großwohnsiedlungen der DDR stellen zwar eine beachtenswerte Bauleistung dar, allerdings mit erheblichen Mängeln in Bezug auf Bausubstanz, Wohnumfeld und Infrastruktur – diese zeigen sich jedoch erst in vollem Umfang nach der Wiedervereinigung. Die Großwohnsiedlungen verlieren nach 1990 an Attraktivität zugunsten eines Eigenheims im suburbanen Raum. Hohe Leerstandsraten sind die Folge. Auch die ostdeutschen Innenstädte werden von der Stadtplanung als Problem eingeschätzt. Weitreichende Modernisierungsmaßnahmen werden als erforderlich erachtet, um deren Anziehungskraft als Wohnstandort zu erhöhen (Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 105-109; Heineberg 2001: 233-238; Müller 1998: 389).

Neben Problemlagen in Ostdeutschland nach der Wende werden stadtpolitisch und raumplanerisch auch westdeutsche Städte und Gemeinden „problematisiert“, für die Herausforderungen im Zuge des Strukturwandels seit Ende der 1970er Jahre identifiziert werden (u. a. Becker et al. 2003: 9-11; Häußermann 2001; Roggenthin 2001: 79-80; Stegen 2006: 1-2). Das politische Ziel, alle Bevölkerungsgruppen vor Armut und Ausgrenzung abzusichern, wird als nicht mehr erfüllbar erfasst. Unter anderem Arbeitsplatzverluste im sekundären Sektor und steigende Arbeitslosigkeit führen zu neuer Armut und gesellschaftlicher Spaltung (siehe u. a. Alich/Dangschat 1993; Häußermann 2001; Häußermann/Siebel 1987: 138-148).

Politisch wird eine zunehmende sozialräumliche Polarisierung, wie in der Einleitung skizziert, konstatiert. Es werden primär innerstädtische Altbauquartiere und randstädtische Großwohnsiedlungen als „benachteiligte“ Stadtviertel identifiziert (dazu u. a. Becker et al. 2003: 9-11; Roggenthin 2001: 79-80; Stegen 2006: 10-18). Diese gelten durch schlechte Bausubstanz und Infrastruktur als unattraktive Wohnviertel. Die Selektion auf dem Wohnungsmarkt führt dazu, dass besonders ärmere Bevölkerungsgruppen in diese Quartiere ziehen. Häufig steigt der

Anteil von MigrantInnen in diesen Quartieren signifikant an (Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 253).

Politische Entscheidungsträger auf Bundesebene und kommunaler Ebene sehen in der beschriebenen Entwicklung vor allem räumliche Probleme, die folglich quartiersbezogen zu lösen sind (u. a. Gödecke-Stellmann/Kocks 2007: 391; Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 255). Da bauliche Maßnahmen der klassischen Städtebauförderung als unzureichend zur Problemlösung in den als benachteiligt verstandenen Stadtvierteln gelten (Becker et al. 2003: 9), beschließt die Bundesregierung 1999, die Städtebauförderung um das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ zu erweitern.

2.1.2 Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“¹⁹

Zwar stellt das Jahr 1999 den offiziellen Förderbeginn des Programms *Soziale Stadt* dar, allerdings baut es auf mehreren Vorläufern auf Länderebene aus Nordrhein-Westfalen, Hamburg sowie Nachbarländern wie Großbritannien, Niederlande und Frankreich auf (Alisch 2004: 69; Becker et al. 2003: 9; Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 253; Stegen 2006: 3-5).

Ursprünglich als Teil des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ (ExWoSt) eher mit Versuchscharakter geplant, erhält das Programm durch den rot-grünen Politikwechsel 1998 einen höheren Stellenwert und ergänzt die traditionelle Städtebauförderung (Becker et al. 2003: 9; Haack 2005: 55-58).

Identifizierte Problemlagen und Hauptquartierstypen der Sozialen Stadt

In der Logik des Programms *Soziale Stadt* erhalten Städte oder Gemeinden nur für bestimmte Teilgebiete Fördermittel. Dies hängt zum einen mit der klassischen Städtebauförderung zusammen, die räumlich begrenzte Sanierungsgebiete ausweist. Zum anderen werden Abstiegsprozesse, wie beschrieben, in bestimmten Gebieten verortet, was eine quartiersbezogene Intervention sinnvoll erscheinen lässt.

Die Fördergebiete sind aus der Perspektive der Programminitiatoren durch vielschichtig gelagerte Probleme benachteiligt, die zu „kurieren“ sind. Darunter fallen unter anderem Schwächen bei Wohnqualität und Wohnumfeld, hohe Emissionsbelastungen und fehlende Freiflächen, geringe Kaufkraft, Arbeitsplatzdichte und hohe Arbeitslosigkeit, eine hohe Sozialhilfequote, Armut, Alkohol- und Drogenprobleme sowie Schulprobleme und soziokulturelle Konflikte zwischen Teilen der QuartiersbewohnerInnen. In diesem Zuge wird auch ein erhöhter Anteil von MigrantInnen genannt (Becker et al. 2003: 11; Böltken 2008: 666; Breitfuss et al. 2004: 56; Engler/Meier 2009: 224; Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 256; Kennel 2006: 65). In der Summe führen diese Problemlagen, so die Argumentation, zu einem schlechten Gebietsimage, hohen Abwanderungsraten und zu einer „Abwärtsbewegung“ (Häußermann 2001: 153), die politisch nicht einfach hingenommen werden soll.

Eine Konzentration entsprechender Problemlagen wird vor allem für innerstädtische Altbauquartiere und Großwohnsiedlungen konstatiert. Altbauquartiere und gemischte Quartiere in den Innenstädten machen etwa 40 Prozent der Fördergebiete der *Sozialen Stadt* aus, Neubaugebiete, also vor allem Großwohnsiedlungen, etwa 55 Prozent (Becker 2003: 72).

19 Im Rahmen dieses Teilkapitels werden zur Einordnung des Programms *Soziale Stadt* einige zentrale Aspekte in einer Zusammenschau dargelegt. Ausführlichere Darstellungen bieten unter anderem Engler und Meier (2009), Kennel (2006) und Stegen (2006).

Die gründerzeitlichen oder altindustrialisierten innerstädtischen Altbaugebiete galten lange Zeit nicht als attraktiv. Zu hoch verdichteter, unsanierter Bausubstanz kommen fehlende Grün- und Freiflächen sowie Lärmbelastungen als Defizite hinzu (Stegen 2006: 85). Einkommensstärkere Haushalte verlassen mit der Zeit die Gebiete. Ersetzt werden sie durch einkommensschwächere Haushalte, die auf günstigen Wohnraum angewiesen sind. Hier sind es vielfach MigrantInnen, die aufgrund geringer Einkommen und Vermögen möglichst günstigen Wohnraum suchen (Böhme/Schuleri-Hartje 2009; Gödecke-Stellmann/Kocks 2007: 392-393).

Überwiegend industriell gefertigte Großwohnsiedlungen der 1960er bis 1980er Jahre stellen die zweite Hauptkategorie dar, die monofunktional als Schlafstädte in Stadtrandlage konzipiert wurden (Stakelbeck/Weber 2010: 57; Wiegandt 2009: 7). Zunächst entsprechen die Siedlungen dem Leitbild der Moderne, sie verlieren aber bereits ab Mitte der 1980er Jahre an Attraktivität. Gründe liegen unter anderem in monotoner Bausubstanz, einem unzureichenden lokalen Arbeitsarbeitsplatzangebot, schlechter infrastruktureller Ausstattung und ungünstiger Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr. Ein hoher Anteil von Sozialwohnungen führt früh zu einer Konzentration einkommensschwacher Haushalte (Roggenthin 2001: 82). In der Außenwahrnehmung werden die Großwohnsiedlungen zu Orten der Kriminalität und Verwahrlosung (Brailich et al. 2008; Stakelbeck/Weber 2010: 57), was den Trend der Abwanderung verstärkt.

Ansatzpunkte und Grundausrichtung der Sozialen Stadt

An dieser Stelle will das Programm *Soziale Stadt* ansetzen, mit dem neben baulichen Maßnahmen auch soziale und ökonomische Projekte realisiert werden sollen. Die Bedeutung sozialer Aspekte wird auch im Verteilungsschlüssel der bereitgestellten Mittel sichtbar. Seit 2001 kommt neben der Zahl der Gebietsbevölkerung und der Zahl der Wohnungen zu einem Drittel ein „Sozial- und Integrationsfaktor“ zum Tragen (vorher wurde die Arbeitslosenquote herangezogen), der sich nach der Arbeitslosenquote und nach „Integrationsaufgaben“ richtet. Für den Faktor „Integrationsaufgaben“ ist die Zahl der Ausländer maßgeblich. Das heißt, es wird auf Personen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit als Indikator Bezug genommen (siehe bspw. Becker 2003: 61). Für westdeutsche Soziale Stadt-Gebiete wird ein durchschnittlicher Anteil an „Einwohnern mit Migrationshintergrund“²⁰ bei etwa 37 Prozent, in ostdeutschen Städten dagegen um fünf Prozent verzeichnet (siehe Böltken 2008: 671). Eine erhöhte Konzentration von AusländerInnen in einem bestimmten Gebiet wird als „Problem“ konzeptionalisiert – bereits ein Hinweis auf die Relevanz von „kulturellen Differenzierungen“ im Programm *Soziale Stadt*.

Die Ergebnisse einer ersten Befragung zur Entwicklung der *Sozialen Stadt* lassen zu Beginn der 2000er Jahre das „Zusammenleben im Stadtteil“ als einen zentralen Handlungsbereich hervortreten, der in der Publikation *„Strategien für die Soziale Stadt“* (Alisch 2004; Difu 2003) aufgegriffen wird. Darin wird für „alle Modellgebiete das Zusammenleben der unterschiedlichen sozialen und ethnischen Gruppen als eher spannungs- und konfliktreich beschrieben“²¹ (Böhme et al. 2003: 112). Diese Ergebnisse führen dazu, dass mögliche Gegenstrategien entwickelt werden (Böhme et al. 2003: 114). „Kulturelle Differenzierungen“ werden vor dem Hintergrund bestimmter Konflikte handlungsleitend.

Einen erneuten Bedeutungsgewinn erlangen „kulturelle“ Gesellschaftsdifferenzierungen im Jahr 2005, als die „Integration von Migrantinnen und Migranten“ zu einem Maßnahmen-

20 von Böltken (2008: 671) entsprechend betitelt.

21 Hervorhebung durch den Autor dieser Arbeit.

schwerpunkt und entsprechend in der Verwaltungsvereinbarung verankert wird (BMVBW 2005: 9; Haack 2005: 60). 2006 werden zusätzlich Mittel zur Förderung von Modellvorhaben zur Finanzierung nicht-investiver Maßnahmen, wie Sprachkurse, über das Programm *Soziale Stadt* bereitgestellt, wobei ein Fokus auf die „Integration von Migrantinnen und Migranten“ gelegt wird (siehe bspw. Gödecke-Stellmann/Kocks 2007: 393-394).

„Integration“ als Schwerpunkt wird auch in neueren Publikationen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR 2008) und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS 2009a) sichtbar, in denen an „vorbildhaften“ Beispielen gezeigt wird, welche Maßnahmen innerhalb der *Sozialen Stadt* hierzu möglich scheinen.

Aus historischer Perspektive, also in einer Chronologie der Entwicklung der *Sozialen Stadt* seit Programmbeginn, lässt sich ein deutlicher Relevanzgewinn von „kulturellen“ Gesellschaftsdifferenzierungen nachzeichnen.

Die Umsetzung der Sozialen Stadt

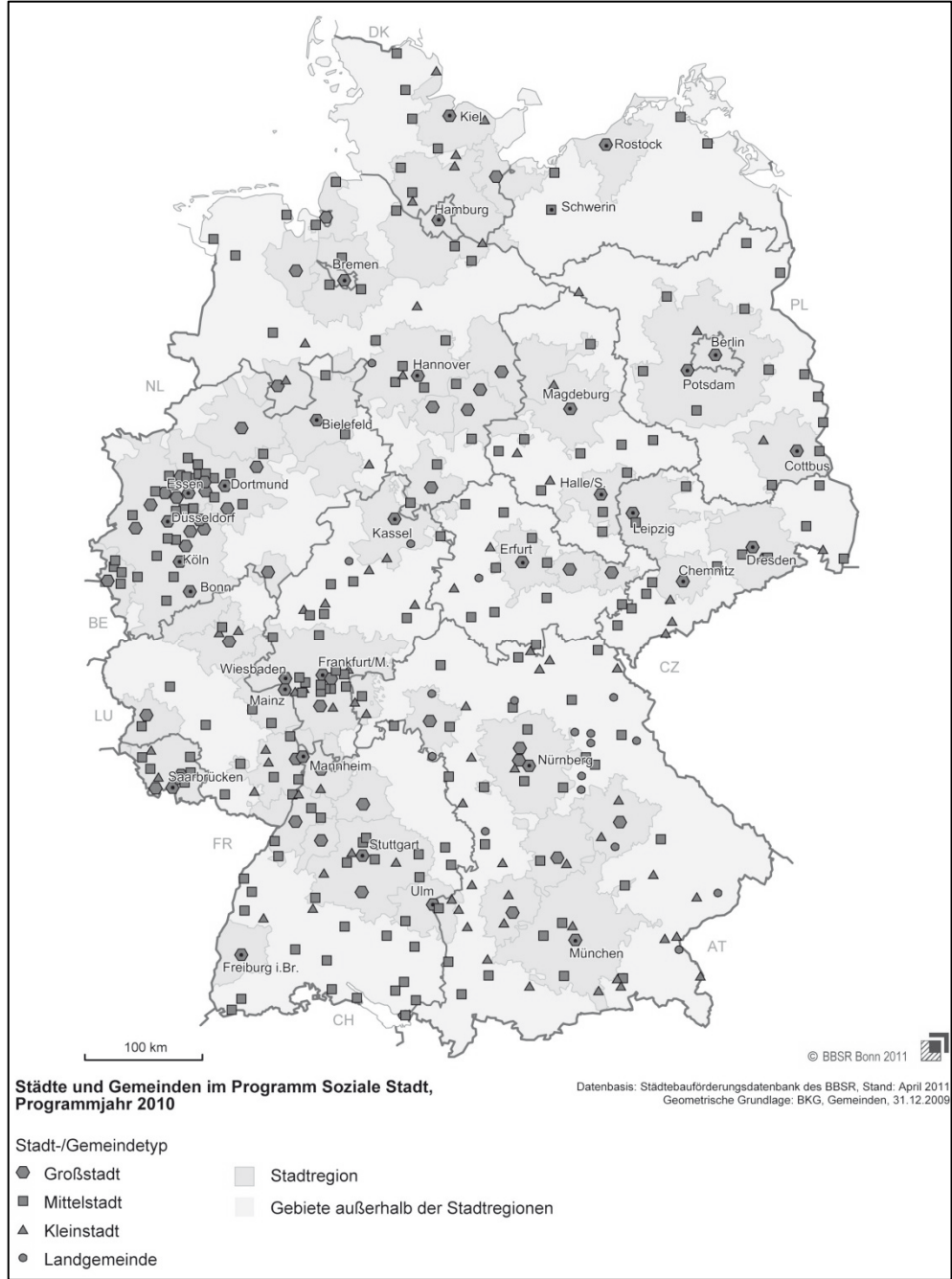
Erfolgt eine Förderung durch die *Soziale Stadt*, so ist für jedes Fördergebiet ein „integriertes Handlungskonzept“ zu entwickeln (Becker/Böhme/Meyer 2003), in dem Defizite der Quartiere sowie geplante Ziele, Projekte und ProjektpartnerInnen dargestellt werden (Gödecke-Stellmann/Kocks 2007: 396).

Die Koordination auf lokaler Ebene erfolgt durch ein Quartiermanagement, das vor Ort angesiedelt werden soll (Franke 2003b). Neben der Begleitung initiiert Maßnahmen soll das Quartiermanagement Kontakte mit potentiellen Akteuren und BewohnerInnen herstellen und aufrechterhalten und den Aufbau von Netzwerken, wie Stadtteiltreffs von BewohnerInnen, unterstützen (Engler/Meier 2009: 225-226; Kennel 2006: 69-70). Das Programm zielt damit in hohem Maße auf die Weckung endogener Potentiale ab. Da in benachteiligten Quartieren die Bereitschaft zur Beteiligung als gering eingestuft wird, soll das Quartiermanagement eine aktivierende Rolle einnehmen und den Austausch zwischen den BewohnerInnen – gerade auch zwischen einheimischen Bevölkerungsgruppen und MigrantInnen – erhöhen (Böhme et al. 2003: 112-118; Franke 2003a; Roggenthin 2001: 84-85).

Seit dem Programmstart 1999 ist die Zahl der geförderten Gebiete deutlich gestiegen. Im ersten Förderjahr 1999 werden 124 Gemeinden in das Programm aufgenommen, 2009 beteiligen sich 355 Gemeinden mit insgesamt 571 Gebieten (Difu 2011b). Räumlich zeigt sich für die Programmgebiete 2010 eine relativ hohe Gleichverteilung über das gesamte Bundesgebiet. Neben Quartieren in Großstädten sind auch viele in Mittel- und Kleinstädten sowie in einigen Landgemeinden Teil der Förderung. Eine Konzentration zeigt sich in den Ballungsgebieten Rhein-Main und Ruhrgebiet, zusätzlich noch einmal für die saarländisch-französische Grenzregion. In Mecklenburg-Vorpommern hingegen werden nur sehr wenige Gebiete gefördert (siehe Abbildung 1).

Die *Soziale Stadt* hat sich seit 1999 zu einem wichtigen Element der Städtebauförderung entwickelt (u. a. Böltken 2008: 666) und durch den Gebietsbezug auch andere Programme, wie den Nationalen Integrationsplan beeinflusst. Auch dieser „problematisiert“ ein quartiersbezogenes Handeln und verweist auf die Bedeutung der „Integration vor Ort“ (BMVBW/BBR 2008). Die besondere Stärkung und Förderung von MigrantInnen in sozial benachteiligten Stadtquartieren wird als wichtige Zielsetzung beschrieben (BMVBW/BBR 2008: besonders 5).

Abbildung 1: Die Programmgebiete der Sozialen Stadt im Jahr 2010



Quelle: Karte vom BBSR zur Verfügung gestellt, in Graustufen konvertiert

An den Grundbedingungen wie quartiersbezogene Ausrichtung und Einbindung einer Vielzahl an Akteuren wird seit Beginn der Programmumsetzung festgehalten, da diese bis heute als sinnvoll und zielführend bewertet werden (u. a. Breitfuss et al. 2004: 64; Engler/Meier 2009: 243; Götdecke-Stellmann/Kocks 2007: 399; Haack 2005: 59).

Innerhalb der Übersicht zur *Sozialen Stadt* wurde bereits der Bedeutungsgewinn „kultureller Differenzierungen“ entlang der Schlagworte „Integration von Migrantinnen und Migranten“ und „Integration vor Ort“ nachgezeichnet. Im Folgenden soll beleuchtet werden, wie sich WissenschaftlerInnen zur Frage nach „kulturellen Differenzierungen“ im direkten Zusammenhang mit der *Sozialen Stadt* positionieren. Auf diese Weise wird ein aktueller Forschungsstand skizziert, um Forschungslücken zu identifizieren.

2.1.3 Soziale Stadt und „kulturelle Differenzierungen“: Ein Mosaik des aktuellen Forschungsstands

Ein grundsätzliches Problem bei dem Versuch, den aktuellen Forschungsstand nachzeichnen, ergibt sich daraus, dass vielfach keine Trennschärfe zwischen Programmimplementierung und wissenschaftlicher Bewertung gegeben ist. Häufig wird die *Soziale Stadt* auch von denjenigen untersucht und bewertet, die an der Umsetzung beteiligt sind. Im Folgenden zeigen sich daher immer wieder fließende Übergänge.

Innerhalb der Forschung zur *Sozialen Stadt* lassen sich drei große Bereiche der Positionierung zu „kulturellen Differenzierungen“ herausarbeiten: Neben der Analyse von verschiedenen Problemlagen sowie bereits bestehenden Potentialen werden nach Auffassung der entsprechenden AutorInnen notwendige Zielsetzungen beschrieben.

Böltken (2008: 671) kommt zu dem Schluss, dass in *westdeutschen* Städten „Benachteiligung und hoher Ausländeranteil in vielen Fällen“ übereinstimmen und damit dem Kriterium Ausländeranteil erhöhte Handlungsrelevanz zukomme²². Häußermann (2005: 81) konstatiert zudem eine wachsende Relevanz für *Ostdeutschland*. In diesem Kontext wird auch differenziert, welche QuartiersbewohnerInnen relevant werden: Für Westdeutschland werden vor allem Türken und „Zuwanderer“ aus Osteuropa als Hauptgruppen identifiziert. In Ostdeutschland seien es primär „Zuwanderer“ aus Osteuropa sowie Asien, was der unterschiedlichen Einwanderungsgeschichte geschuldet sei (Böltken 2008: 671). Eine „kulturelle Differenzierung“ erfolgt also hinsichtlich unterschiedlicher Herkunftsgebiete. MigrantInnen werden durch eine nicht-deutsche Herkunft als benachteiligt „problematisiert“.

Unter anderem Böhme et al. (2003: 112) beschreiben, dass Probleme im Zusammenleben unterschiedlicher „sozialer und ethnischer Gruppen“ bestünden. Konflikte werden zwischen deutscher und ausländischer Bevölkerung, zwischen verschiedenen „Ethnien“ (als Argument u. a. auch bei Götdecke-Stellmann/Kocks 2007: 396 zu finden) sowie zwischen den Generationen gesehen. Hier lässt sich auch die Diskussion um den Islam verorten, der von der Mehrheitsbevölkerung, so Arslan und Jessen (2005), vielfach als Bedrohung gesehen werde. MigrantInnen werden aufgrund von anderer Herkunft oder Religion von den sonstigen QuartiersbewohnerInnen differenziert und als Problem gefasst.

22 In der Darstellung der historischen Entwicklung des Programms *Soziale Stadt* (Kapitel 2.1.2) wurde zur einfachen Lesbarkeit auf die Verwendung des Konjunktivs verzichtet. Positionierungen bezogen sich jeweils auf die nachfolgend genannten AutorInnen und stellten keine Wertung durch den Autor dieser Arbeit dar. Im Rahmen der Darstellung des Forschungsstands wird der Konjunktiv genutzt, um noch einmal stärker zu betonen, dass es sich um Positionierungen jeweiliger WissenschaftlerInnen handelt. In der Übersicht zur *politique de la ville* wird ebenso vorgegangen.

Auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt würden MigrantInnen zur Konkurrenz für Deutsche und als „Fremde“ ausgegrenzt (Böhme et al. 2003: 113). Entsprechend argumentieren auch Reimann und Schuleri-Hartje (2005: 2), die konstatieren, dass „Zuwanderer“ immer weniger über den Arbeitsmarkt „integriert“ würden (entsprechend auch Reimann 2008: 197). Besondere Problemlagen werden also mit MigrantInnen assoziiert. „Kulturelle Differenzierungen“ werden zum Kriterium bei der Beschreibung von konstatierten Schwierigkeiten.

Während „ethnische Segregation“ von Reimann und Schuleri-Hartje (2005: 3) zwar nicht per se als problematisch gesehen wird, sondern auch positive Effekte haben könne, wird sie dann als negativ bezeichnet, wenn „kein Austausch der zugewanderten Bevölkerungsgruppen mit der bereits ansässigen Quartiersbevölkerung erfolgt und diese Gebiete zu Orten sozialer Marginalisierung werden, die gegenüber anderen Stadtteilen abgeschottet sind“. Entsprechend argumentiert auch Böltken (2008: 671), der ethnische Segregation trotz möglicher positiver Effekte als „Ausdruck sozialräumlicher Disparität“ bezeichnet, die „nach wie vor mit Benachteiligung verbunden ist“. Auch Häußermann (2001: 156) sieht in einer freiwilligen räumlichen „Segregation von Zuwanderern“ kein Problem, sondern eher „Schutzräume“ und „Übergangsorte“ und weist ihnen „integrative[n] Charakter“ zu. Wenn die Segregation allerdings erzwungen sei, könne sie zu einem benachteiligenden Faktor werden. Daraus leitet Häußermann (2001: 158) ab, es müsse das vorrangige Ziel der Stadtpolitik sein, „die gegenwärtigen Erosions- und Entmischungsprozesse zu bremsen und zu stoppen“ und damit auch die räumliche Konzentration von MigrantInnen. Im Kontext von räumlich verorteten Benachteiligungen wird also nicht nur auf sozio-ökonomische Probleme rekuriert, sondern es wird dezidiert „kulturell“ differenziert.

Neben Problemlagen werden MigrantInnen in der *Sozialen Stadt* mit Ressourcen verknüpft, die es zu fördern gelte. So könne beispielsweise die „Migrantenökonomie“²³ einen Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung von Quartieren leisten (dazu bspw. Boos-Krüger/Wilk 2005; Reimann/Schuleri-Hartje 2005: 5). „Vielfalt und Multikulturalität“ könnten allgemein als „Ressource“ verstanden werden, wie Scheuermann (2009: 14) am Beispiel des Stadtteils Mannheimer Jungbusch ausführt. In bestimmten Projekten könne Vielfalt auch zu einer Ressource werden und bringe nicht nur Konflikte mit sich (dazu bspw. Bauer 2006 zum Projekt „Südstadtkids“ in Nürnberg). QuartiersbewohnerInnen werden „kulturell“ differenziert, wobei die „kulturelle“ Andersartigkeit zum Vorteil und Potential werden kann.

Die identifizierten Problemlagen und Ressourcen werden zur Legitimationsgrundlage für ein gezieltes Vorgehen in Richtung von MigrantInnen. Reimann und Schuleri-Hartje (Reimann 2008: 201-204; Reimann/Schuleri-Hartje 2005: 4-7) beschreiben spezifische Handlungsfelder, die dezidiert auf die Förderung von MigrantInnen bezogen sind – „kulturelle Differenzierungen“ werden handlungswirksam. Bildung und Spracherwerb komme eine entscheidende Rolle zu. Darüber hinaus stellten die Förderung der „Migrantenökonomie“ und die Verbesserung der Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten zentrale Handlungsfelder dar. Neben diesen Bereichen mit speziellen Maßnahmen für MigrantInnen seien die Verbesserung der „interkulturelle[n] Öffnung“ von Verwaltungen, die Erhöhung des Sicherheitsempfindens im Quartier, die Bereitstellung von mehr Freiräumen zur Nutzung (bspw. Spiel- und Sportplätze) und das Zusammenleben im Stadtteil als Interventionsbereiche stärker zu berücksichtigen. Auch in der geringen Beteiligung von MigrantInnen wird ein Problem gesehen, das bis heute nicht ausreichend zu lösen sei und für das noch bessere Wege der Ansprache zu etablieren seien (Böhme/Schuleri-Hartje 2009: Fazit). Göddcke-Stellmann und Kocks (2007: 394) stellen heraus, dass die „gezielte Förderung bestimmter Personengruppen wie Jugendliche oder Zu-

23 „Betriebe, die von Migranten oder deren Nachfahren gegründet worden sind“ (Pütz 2003: 257).

wanderer“ gerade unter Zuhilfenahme nicht-investiver Mittel verstärkt weiterzuführen sei. Es wird eine klare Positionierung zugunsten einer spezifischen Förderpolitik – „kulturell“ differenzierend – als sinnvoll und richtig vorgenommen.

Im Kontext von zu unternehmenden Maßnahmen wird auf die „Integration von Migrantinnen und Migranten“ Bezug genommen, die zu verbessern sei. Häußermann empfiehlt beispielsweise in einem Artikel zur Gesamtbewertung und zu Empfehlungen der Zwischenevaluation 2003/2004, an der auch er beteiligt war, dass für die zukünftige Entwicklung der *Sozialen Stadt*, „Aufgaben der *Integration* von sozial marginalisierten Haushalten und *Migranten*“ zu übernehmen und neue Konzepte und Instrumente für eine „erfolgreichere *Integrationspolitik*“ (2005: 85²⁴) zu entwickeln seien. Das Schlagwort der „Integration“ wird mit MigrantInnen in Verbindung gebracht und als sinnvolle Zielsetzung hervorgehoben.

In der Zusammenschau der bisherigen Forschungen im Schnittfeld *Soziale Stadt* und „kulturelle Differenzierungen“ fällt auf, dass Gesellschaft „kulturell“ differenzierend gedacht wird, indem an beschreibbaren und erfassbaren Problemlagen sowie an möglichen Ressourcen von „MigrantInnen“ angesetzt wird. Diese werden jeweils mit bestimmten Maßnahmen verknüpft, die zu ergreifen seien, um eine „erfolgreiche“ „Integration“ zu erreichen. Eine Differenzierung der Gesellschaft in „MigrantInnen“ gegenüber „Einheimischen“ ist unhinterfragt. Die (Re-)Produktion „kultureller Differenzierungen“, die in den Politiken vorgenommen wird, wird nicht thematisiert. Eine ausführliche kritische Reflexion des Vorgehens innerhalb der *Sozialen Stadt* zu Fragen „kultureller Differenzierungen“ und eine Fokussierung auf die (Re-)Produktionsprozesse entsprechender Differenzierungen liegt bisher nicht vor.

Vor dem beschriebenen Hintergrund der Entstehungsbedingungen und der Ausrichtung der *Sozialen Stadt* wird im Folgenden in entsprechender Reihenfolge ein Überblick über die französische Stadtentwicklung, die Etablierung der *politique de la ville* und die Rolle von „kulturellen Differenzierungen“ innerhalb der Stadtpolitik gegeben.

2.2 Entstehung und Entwicklung der Stadtpolitik *politique de la ville*

2.2.1 Stadtentwicklung in Frankreich und die Identifikation „benachteiligter“ Quartiere

Die Entstehung der französischen Stadtpolitik *politique de la ville* wird in der wissenschaftlichen Literatur über sozio-ökonomische und städtebauliche Entwicklungen begründet, die sich, wie in Deutschland, primär nach dem Zweiten Weltkrieg vollzogen haben.

Nach dem Krieg steht zunächst der Wiederaufbau der Infrastruktur und der Industrieanlagen im Vordergrund. Erst Mitte der 1950er Jahre rückt die Wohnungssituation in den Blick der Öffentlichkeit. Es steht bei weitem nicht ausreichend Wohnraum für die französische Bevölkerung zur Verfügung. Um der Wohnungsnot zu begegnen, wird auf die Schaffung neuer „moderner“ Wohnungen durch den Bau von Großwohnsiedlungen in den so genannten *banlieues*, den Bereichen um die Stadtzentren herum, gesetzt (Boyer 2000: 21-31; Paulet 2004: 25-30; Soullignac 1993: 51-80; Vieillard-Baron 2001: 62-74; Weber 2007: 3). Die Schaffung von Großwohnsiedlungen, den *cités*, wird politisch in der Nachkriegszeit als adäquates Mittel zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum angesehen. Im Gegensatz zu Deutschland wird in Frankreich sehr viel früher und in deutlich größerem Ausmaß der Bau von Großwohnsiedlungen umgesetzt (Donzelot 2004: 18; Fribourg 2006: 19-22; Giraud 2000: 7-26; Paquot 2008: 14-15). Bestehende Armutssiedlungen, die *bidonvilles*, verschwinden nach und nach, bestehen aber

24 Kursivhervorhebungen durch den Autor dieser Arbeit.

noch bis in die 1970er Jahre hinein (Glasze/Weber 2010: 460). Noch Ende der 1960er Jahre leben etwa 50 000 Menschen in solchen Siedlungen um Paris herum, jetzt allerdings vor allem MigrantInnen. Wie in Deutschland ist der wirtschaftliche Aufschwung nach dem Krieg von einer Unterversorgung mit Arbeitskräften, der durch die Anwerbung von Gastarbeitern begegnet wird, begleitet (Boyer 2000: 21-31). In den *trente glorieuses*²⁵ kommen Spanier, Portugiesen, Jugoslawen und Afrikaner nach Frankreich. Etwa die Hälfte der MigrantInnen stammt aus den (ehemaligen) Kolonien Frankreichs (Boyer 2000: 84-89; Paulet 2004: 25-45; Vieillard-Baron 2001: 65-91).

Sind die *cités* zunächst sozial gemischt (Donzelot 2006: 44-48; Paquot 2008: 12; Vieillard-Baron 2001: 62-91), beginnt in den 1960er/1970er Jahren ein Wandlungsprozess, an dessen Ende die Stigmatisierung der Großwohnsiedlungen steht (Bacqué/Fol 1997: 23-52; Donzelot 2004: 18-25; Le Goaziou/Rojzman 2001: 15-26; Vieillard-Baron 1994b: 139-147; 2001: 129-141). Arbeitsplatzverluste im sekundären Sektor, bedingt durch die einsetzende Deindustrialisierung, führen zu hoher Arbeitslosigkeit. Das Freizeit-, Versorgungs- und Nahverkehrsangebot ist marginal (Avenel 2004: 21; Canteux 2002; Vieillard-Baron 2001: 86). Die *grands ensembles*²⁶ offenbaren nach und nach bauliche Missstände und Ausstattungsmängel, was ihre Attraktivität sinken lässt (Boyer 2000: 102-104; Cubéro 2002: 28-33; Vieillard-Baron 2001: 84-85).

Verstärkt werden Problemlagen in den *cités* durch die Suburbanisierung (zum Begriff Friedrichs/Rohr 1975) und die Gentrifizierung (zum Begriff Dangschat 1988) in den Innenstädten. Die Bevölkerungsteile, die es sich leisten können, verlassen ab den 1960er/1970er Jahren die Großwohnsiedlungen. Sie wandern in den suburbanen Raum ab, wo Eigenheimgebiete entstehen (Boyer 2000: 86; Donzelot 2004: 25-31; 2006: 50-51). Zudem kommt es zu Gentrifizierung in innerstädtischen Gebieten, forciert ab den 1990er Jahren. Innerstädtische Viertel werden aufgewertet, bedingt durch den Zuzug einkommensstärkerer und die Verdrängung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen (Boyer 2000: 81-82; Castro 2007: 25-40; Donzelot 2004: 31-37; Vieillard-Baron 2001: 142-171; Weber 2007: 6-7).

In den *cités* der *banlieues* bleiben die Bevölkerungsteile zurück, die aufgrund geringer finanzieller Möglichkeiten kaum Handlungsspielräume besitzen. Dazu zählen besonders MigrantInnen, die durch ein überwiegend geringes Qualifikationsniveau von der Deindustrialisierung ab den 1970er Jahren betroffen sind (Boyer 2000: 83-90; Castro 2007: 81-88; Cubéro 2002: 59-64; Lagrange/Oberti 2006; Vieillard-Baron 2001: 142-172, 270; Weber 2007: 6-7; Wihtol de Wenden 2007). Das Image der *banlieues* wird „untrennbar verknüpft mit dem der Immigration“²⁷ (Boyer 2000: 83).

Negativ auf das Image der *banlieues* wirken darüber hinaus Vorortunruhen. Seit 1981 folgen immer wieder Ausschreitungen oder Verfolgungsjagden zwischen Jugendlichen in gestohlenen Fahrzeugen und der Polizei (Glasze/Weber 2010: 467). Die bisher größten Ausschreitungen vollziehen sich im Oktober und November 2005 und nehmen ein landesweites Ausmaß an²⁸. In den Vorortunruhen sind es vor allem Jugendliche mit „Migrationshintergrund“²⁹, die sich nicht in die französische Gesellschaft integriert fühlen und die auf ihre Lage aufmerksam

25 die dreißig Wirtschaftswunderjahre Frankreichs von Ende der 1940er Jahre bis in die 1970er Jahre.

26 Großwohnsiedlungen – bezogen auf die Bebauung als Hochhaustürme und -riegel.

27 „indissolublement liée à celle de l’immigration“.

28 274 Gemeinden unterschiedlicher Größenordnungen waren betroffen (Heyraud 2010: 49).

29 In diesem Kontext von „Migrationshintergrund“ zu sprechen, ist in gewisser Weise schwierig, da es sich vielfach um Jugendliche der zweiten oder dritten Einwanderergeneration handelt und diese von Geburt an die französische Staatsbürgerschaft besitzen. Die Jugendlichen werden allerdings durch „kulturelle Differenzierungen“ wie andere Hautfarbe, einen ausländischen Namen oder andere Merkmale vielfach diskriminiert und fühlen sich ausgeschlossen, so dass der „Migrationshintergrund“ Handlungsrelevanz besitzt.

Soziale Stadt - Politique de la Ville - Politische Logiken
(Re-)Produktion kultureller Differenzierungen in
quartiersbezogenen Stadtpolitiken in Deutschland und
Frankreich

Weber, F.D.

2013, XIII, 264 S. 16 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-00294-7