

Florian Daniel Weber

Soziale Stadt – Politique de la Ville – Politische Logiken

(Re-)Produktion kultureller
Differenzierungen in quartiers-
bezogenen Stadtpolitiken
in Deutschland und Frankreich

ARBEIT GRENZEN POLITIK HANDLUNG METHODEN GEWALT SPRACHE WISSEN
SCHAFT DISKURS SCHICHT MOBILITÄT SYSTEM INDIVIDUUM KONTROLLE
ZEIT ELITE KOMMUNIKATION WIRTSCHAFT GERECHTIGKEIT STADT MARKT
RISIKO ERZIEHUNG GESELLSCHAFT RELIGION UMWELT SOZIALISATION
RATIONALITÄT VERANTWORTUNG MACHT PROZESS LEBENSSTIL DEVLIN



**RAUMFRAGEN
STADT – REGION – LANDSCHAFT**



Springer VS

RaumFragen

Stadt – Region – Landschaft

Herausgegeben von

S. Kinder, Tübingen, Deutschland

O. Kühne, Saarbrücken, Deutschland

O. Schnur, Tübingen, Deutschland

Im Zuge des „spatial turns“ der Sozial- und Geisteswissenschaften hat sich die Zahl der wissenschaftlichen Forschungen in diesem Bereich deutlich erhöht. Mit der Reihe „RaumFragen: Stadt – Region – Landschaft“ wird Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ein Forum angeboten, innovative Ansätze der Anthropogeographie und sozialwissenschaftlichen Raumforschung zu präsentieren. Die Reihe orientiert sich an grundsätzlichen Fragen des gesellschaftlichen Raumverständnisses. Dabei ist es das Ziel, unterschiedliche Theorieansätze der anthropogeographischen und sozialwissenschaftlichen Stadt- und Regionalforschung zu integrieren. Räumliche Bezüge sollen dabei insbesondere auf mikro- und mesoskaliger Ebene liegen. Die Reihe umfasst theoretische sowie theoriegeleitete empirische Arbeiten. Dazu gehören Monographien und Sammelbände, aber auch Einführungen in Teilaspekte der stadt- und regionalbezogenen geographischen und sozialwissenschaftlichen Forschung. Ergänzend werden auch Tagungsbände und Qualifikationsarbeiten (Dissertationen, Habilitationsschriften) publiziert.

Herausgegeben von

Prof. Dr. Sebastian Kinder,
Universität Tübingen

PD Dr. Olaf Schnur,
Universität Tübingen

Prof. Dr. Dr. Olaf Kühne,
Universität Saarbrücken

Florian Daniel Weber

Soziale Stadt – Politique de la Ville – Politische Logiken

(Re-)Produktion kultureller Differen-
zierungen in quartiersbezogenen
Stadtpolitiken in Deutschland und
Frankreich

Florian Daniel Weber
Erlangen, Deutschland

Zugl. Dissertation Universität Erlangen-Nürnberg, 2012

ISBN 978-3-658-00294-7
DOI 10.1007/978-3-658-00295-4

ISBN 978-3-658-00295-4 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Geleitwort

Der vorliegende Band von Florian Weber in der von Sebastian Kinder, Olaf Schnur und mir herausgegebenen Reihe „RaumFragen Stadt – Region – Landschaft“ bei Springer VS fokussiert den quartiersbezogen-städtisch-räumlichen Kontext. Dabei greift der Autor den aktuellen konstruktivistischen Diskurs in der Humangeographie auf und stellt sich die Frage, wie Kultur sozial konstruiert und im Kontext von Stadtpolitiken operationalisiert wird. Florian Weber greift insbesondere die Konzepte der Ebenen-Debatte und der Pfadabhängigkeit geschickt verknüpfend auf, indem er die Situation der Konstruktion und Amalgamierung von Quartier und Kultur in Deutschland und Frankreich vergleicht. Der Autor verdeutlicht, dass in den beiden Stadtpolitiken trotz deutlich unterschiedlicher Gesellschaftskontexte in Teilen stark vergleichbare Strategien verfolgt werden. Aufgrund der hervorragenden Lesbarkeit und der verständlichen Darstellung komplexer Zusammenhänge ist das Buch für auch Personen zu empfehlen, die nicht allzu tief in die Quartierforschung eingestiegen sind.

Persönlich ist es mir eine große Freude, dass die Dissertation von Florian Weber in der Reihe „RaumFragen Stadt – Region – Landschaft“ erscheint, da ich seinen akademischen Werdegang seit unserem ersten Kontakt im Rahmen der Lehrveranstaltung „Thematische Karte“ im Wintersemester 2004/2005 an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, an der ich als Privatdozent tätig war, begleiten konnte. Schon damals ist mir Florian Weber als engagierter und reflektierter Student aufgefallen. Dieses Engagement legte er auch während eines von mir betreuten Praktikums im Ministerium für Umwelt in Saarbrücken im Sommer 2007 an den Tag, in der er wesentliche Beiträge zu einer Studie zur Zentralität im Saarland leistete. Seit dieser Zeit habe ich den wissenschaftlichen Werdegang von Florian Weber in zahlreichen Gesprächen mit großem Interesse verfolgt. In diesen Gesprächen gab er mir Impulse, mich intensiver mit dem Thema Diskurstheorie auseinanderzusetzen und diese schließlich im Kontext der Landschaftsforschung anzuwenden, eine Verknüpfung, die Florian Weber und mir ein gemeinsames Arbeitsfeld beschert hat.

Insgesamt kann sich die Leserin/der Leser dieses Buches auf eine inhaltsreiche, fundierte und zugleich spannende Lektüre freuen.

Prof. Dr. Dr. Olaf Kühne, Universität des Saarlandes, im August 2012

Vorwort

Bereits während meines Studiums an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz sprach mich Prof. Dr. Georg Glasze an, ob ich mich mit der Rolle der französischen quartiersbezogenen Stadtpolitik *politique de la ville* im Zusammenhang mit den *banlieues*, den Vorstädten, auseinandersetzen möchte. Nach ersten Recherchen zur Thematik im Rahmen meines Auslandsstudiums 2006/2007 an der Université Paris Ouest Nanterre La Défense und meiner Diplomarbeit 2009 zur Veränderung des Umgangs mit „ethnischer Differenz“ in der *politique de la ville* habe ich das Themenfeld mit einem deutsch-französischen Vergleich der quartiersbezogenen Stadtpolitik *Soziale Stadt* in Deutschland und *politique de la ville* in Frankreich noch einmal deutlich erweitert. Aus unterschiedlichsten Überlegungen, neuen Ansätzen, verworfenen und erneut aufgegriffenen Ideen und vielen Diskussionen mit Kolleginnen und Kollegen ist die vorliegende Publikation entstanden.

Besonderer Dank gilt Prof. Dr. Georg Glasze, der mich seit meinem Studium gefördert hat, mir immer für Fragen zur Verfügung stand, viele hilfreiche Anregungen und konzeptionelle Hinweise gegeben hat und damit meine wissenschaftliche Arbeitsweise nachhaltig beeinflusste.

Ebenso möchte ich Prof. Dr. Robert Pütz danken, der sich bereit erklärt hat, meine Doktorarbeit als Zweitberichterstatter zu begutachten. Seine wissenschaftlichen Überlegungen haben mir viele, sehr hilfreiche Perspektiven für meine Arbeit gegeben.

Wenn man über längere Zeit an einem Thema arbeitet, reduziert sich der Blick von „außen“, der nötig ist, um einseitige Schlussfolgerungen zu vermeiden. Meine Lebenspartnerin Dipl.-Geogr. Friedericke Stakelbeck verstand es immer wieder, vermeintlich klare Formulierungen und Überlegungen zu hinterfragen. Ihr danke ich besonders auch für die unaufhörliche Unterstützung und den Glauben an mich, dass das Projekt „Doktorarbeit“ gelingen kann.

Durch Diskussionen und Anregungen haben auch Dr. Shadia Husseini de Araújo, Dr. Henning Füller und die gesamte Arbeitsgruppe von Prof. Glasze zu dieser Arbeit beigetragen.

Ohne meine Eltern Brigitte und Adi Weber wiederum wäre es vermutlich nicht zu dieser Arbeit gekommen. Sie haben mich zu meinem Auslandsaufenthalt in Paris ermuntert und so meine Diplomarbeit und damit letztendlich meinen Weg ans Institut für Geographie in Erlangen ermöglicht. Ich konnte immer auf ihre Unterstützung bauen. Beide haben diese Arbeit zudem Korrektur gelesen und hilfreiche Anregungen gegeben. Vielen herzlichen Dank.

Zusätzlich haben Dr. Shadia Husseini de Araújo und Lydia Dang meine Arbeit einem kritischen Blick unterzogen, was mir sehr weitergeholfen hat.

Darüber hinaus danke ich Prof. Dr. Dr. Olaf Kühne, Prof. Dr. Sebastian Kinder und PD Dr. Olaf Schnur, die mir die Publikation in der Springer VS-Reihe „Raumfragen“ ermöglicht haben. Olaf Kühne hat meinen Weg die letzten Jahre begleitet, mich immer wieder unterstützt und meine Sicht mit anderen Themen und Ansätzen aufgeklärt. Dankeschön!

Inhalt

1	Einleitung: Quartiersbezogene Stadtpolitiken und „kulturelle Differenzierungen“	15
1.1	Die Initiierung quartiersbezogener Stadtpolitiken zur räumlichen Bearbeitung konstaterter Problemlagen.....	15
1.2	Zum Zusammenhang von quartiersbezogenen Stadtpolitiken und Quartieren mit hohem Migrantenanteil.....	16
1.3	Deutschland und Frankreich als Einwanderungsgesellschaften mit verschiedenen Gesellschaftskonzeptionen.....	19
1.4	Zur Frage des Erkenntnisinteresses: „Kulturelle Differenzierungen“ in den quartiersbezogenen Stadtpolitiken in Deutschland und Frankreich.....	20
1.5	Zum Aufbau und zum Untersuchungsansatz der Arbeit.....	20
2	<i>Soziale Stadt – politique de la ville</i> – „kulturelle Differenzierungen“: Entwicklungen und Forschungsstand	23
2.1	Entstehung und Entwicklung der Stadtpolitik <i>Soziale Stadt</i>	23
2.1.1	Stadtentwicklung in West- und Ostdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg und die Identifikation „benachteiligter“ Quartiere.....	23
2.1.2	Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“.....	25
2.1.3	<i>Soziale Stadt</i> und „kulturelle Differenzierungen“: Ein Mosaik des aktuellen Forschungsstands.....	29
2.2	Entstehung und Entwicklung der Stadtpolitik <i>politique de la ville</i>	31
2.2.1	Stadtentwicklung in Frankreich und die Identifikation „benachteiligter“ Quartiere.....	31
2.2.2	Die Etablierung der quartiersbezogenen Stadtpolitik <i>politique de la ville</i> als politisches Handlungsfeld.....	33
2.2.3	<i>Politique de la ville</i> und „kulturelle Differenzierungen“: Eine Darstellung des aktuellen Forschungsstands.....	38
2.3	Quartierspolitiken und „kulturelle Differenzierungen“: Offene Fragen im deutsch-französischen Vergleich.....	41
3	Die Diskurstheorie von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe	43
3.1	Einführende Bemerkungen zum Problematisierungsbegriff und zur Theorieauswahl.....	43
3.2	Der Begriff der Problematisierung nach Foucault zur Konzeptionalisierung des politisch Erfassten.....	44
3.3	Ausgangsüberlegungen für die Diskurstheorie nach Laclau und Mouffe.....	46
3.3.1	Strukturalistische und poststrukturalistische Grundlagen.....	46
3.3.2	Diskursanalyse und Diskursbegriff nach Foucault.....	48
3.4	Die Konzeption der Diskurstheorie nach Laclau und Mouffe.....	49

3.4.1	Rahmenbedingungen der Diskurstheorie	49
3.4.2	Der Diskursbegriff nach Laclau und Mouffe.....	50
3.4.3	Die Identität von Diskursen, leere Signifikanten und das konstitutive Außen	51
3.4.4	Zum (verfestigten) Konstruktionscharakter von Identitäten: Eine Ergänzung der Konzeption von Identitäten durch einen Bezug auf die postcolonial studies	55
3.4.5	Hegemonie, Dislokation und flottierende Signifikanten	57
3.4.6	Institutionen als sedimentierte Diskurse.....	59
3.5	Die Thematisierung des Nicht-Sagbaren bei Foucault zur Erweiterung der theoretischen Grundlegungen	61
4	Reformulierung der Fragestellungen und methodisches Vorgehen.....	65
4.1	Präzisierung der Fragestellungen aus diskurstheoretischer Perspektive	65
4.2	Methoden zur Operationalisierung der theoretischen Perspektive	66
4.2.1	Operationalisierung der Diskurstheorie mittels der Analyse narrativer Muster	66
4.2.2	Die Erfassung des Nicht-Sagbaren mittels der Analyse der polyphonen Struktur von Aussagen.....	69
4.2.3	Episodische Interviewführung zur möglichst offenen Erfassung von Sichtweisen der verschiedenen InterviewpartnerInnen.....	71
4.3	Auswahl und Begründung der Untersuchungsebenen und Untersuchungsgebiete.....	72
4.3.1	Unterschiedliche Untersuchungsebenen zur Ausdifferenzierung der politischen Vorgehensweisen.....	72
4.3.2	Auswahl der Fallstudien in Deutschland: Frankfurt Gallus und die Viertel Eberstadt-Süd und Kranichstein in Darmstadt	73
4.3.3	Auswahl der Fallstudien in Frankreich: Das <i>quartier</i> Belleville-Amandiers in Paris und die <i>quartiers</i> Blanqui und Nord in Bondy.....	80
4.4	Zusammenstellung der Korpora	87
5	Zur (Re-)Produktion „kultureller Differenzierungen“: Von Brüchen und transnationalen Diskurssträngen	89
5.1	Zum Aufbau der Untersuchung.....	89
5.2	Die <i>Soziale Stadt</i> in Deutschland: „Durchfließende“ Diskursstränge über die Ebenen hinweg	90
5.2.1	„Integration“ von MigrantInnen als hegemonial verankerte Zielsetzung der <i>Sozialen Stadt</i> auf nationaler Ebene	90
5.2.1.1	Dokumente und Interviews zur <i>Sozialen Stadt</i> auf nationaler Ebene.....	90
5.2.1.2	Ergebnis: MigrantInnen in Opposition zu Anderen.....	92
5.2.1.3	Zum „Integrationsbedarf“ von MigrantInnen.....	93
5.2.1.4	MigrantInnen und ihre Potentiale.....	96
5.2.1.5	Die Legitimation der Zielsetzung „Integration“	97
5.2.1.6	„Integration“ durch die <i>Soziale Stadt</i>	99
5.2.1.7	„Kulturelle Differenzierungen“ in einer Vielzahl an Vorgehensweisen und Maßnahmen.....	100
5.2.1.8	Zusammenfassung: „Integration“ als hegemonialer Knotenpunkt im <i>Soziale Stadt</i> -Diskurs mit spezifischer Handlungsrelevanz	107

5.2.2	Die <i>Soziale Stadt</i> in Hessen: „Integration“ von MigrantInnen als hegemonial verankerte Aufgabe mit langer Tradition	109
5.2.2.1	Dokumente und Interviews zur <i>Sozialen Stadt</i> auf Bundeslandebene.....	109
5.2.2.2	Hoher „Zuwanderungsanteil“ in den Programmgebieten als Feststellung.....	111
5.2.2.3	MigrantInnen und „ihre“ Probleme und Ressourcen.....	112
5.2.2.4	„Integration“ von MigrantInnen in die Gesellschaft als Thema mit langer Tradition in Hessen.....	114
5.2.2.5	Die Auswirkung des gesellschaftlichen Relevanzgewinns von „Integration“ auf die <i>Soziale Stadt</i>	115
5.2.2.6	Maßnahmen der <i>Sozialen Stadt</i> in Hessen: Zur Handlungsrelevanz „kultureller Differenzierungen“	116
5.2.2.7	Zusammenfassung: MigrantInnen als handlungsrelevante Zielgruppe.....	121
5.2.3	Fallstudie Frankfurt am Main Gallus-Viertel: „Kulturelle Differenzierungen“ offiziell weniger im Fokus, aber in Maßnahmen auch handlungsrelevant	122
5.2.3.1	Dokumente und Interviews zur <i>Sozialen Stadt</i> Gallus	122
5.2.3.2	MigrantInnen im Gallus und deren hohe „Integrationsanforderungen“.....	123
5.2.3.3	„Integration“ in der <i>Sozialen Stadt</i> im Gallus-Viertel: Erfasst, aber nicht primär handlungsleitend	124
5.2.3.4	„Kulturelle Differenzierungen“ in unterschiedlichen Maßnahmen: Notwendig erachtetes Vorgehen gegenüber fehlenden Möglichkeiten	126
5.2.3.5	Zusammenfassung: Offizielles Handeln in Richtung der QuartiersbewohnerInnen mit den größten Problemlagen.....	134
5.2.4	Fallstudien Darmstadt Eberstadt-Süd und Kranichstein: „Kulturelle Differenzierungen“ als hegemonial und handlungsleitend	135
5.2.4.1	Dokumente und Interviews zur <i>Sozialen Stadt</i> in Darmstadt	135
5.2.4.2	„Überdurchschnittlich hohe[r] Anteil aus Migranten“	138
5.2.4.3	Vielfalt als „Ressource“, aber auch als Herausforderung für „Integration“	139
5.2.4.4	Die „Integrationsaufgaben“ der <i>Sozialen Stadt</i> in Darmstadt.....	140
5.2.4.5	Zur hohen Handlungsrelevanz „kultureller Differenzierungen“ in einer Vielzahl an Vorgehensweisen und Maßnahmen.....	142
5.2.4.6	Zusammenfassung: „Kulturelle Differenzierungen“ als dezidiert handlungsleitend.....	152
5.2.5	„Durchfließende“ Diskursstränge von der nationalen zur lokalen Ebene in der <i>Sozialen Stadt</i> in Deutschland.....	154
5.3	Die <i>politique de la ville</i> in Frankreich: Auffällige Brüche zwischen unterschiedlichen Ebenen.....	157
5.3.1	Implizite Förderung der „intégration“ von MigrantInnen durch die <i>politique de la ville</i> auf nationaler Ebene.....	157
5.3.1.1	Dokumente und Interviews der <i>politique de la ville</i> auf nationaler Ebene.....	157
5.3.1.2	Die Grundzielsetzung der <i>politique de la ville</i> : Förderung von Problemgebieten.....	159
5.3.1.3	„Kulturelle Differenzierungen“ in der <i>politique de la ville</i> : Gebiete mit hohem Migrantenanteil und spezifischen Problemlagen.....	161

5.3.1.4	Gesamtgesellschaftliche „kulturelle Differenzierungen“ im Rahmen des <i>contrat d'accueil et d'intégration</i> und der Arbeit der Acsé.....	164
5.3.1.5	Zur Verknüpfung zwischen <i>politique de la ville</i> , „ <i>intégration</i> “ und <i>lutte contre les discriminations</i>	166
5.3.1.6	Maßnahmen der <i>politique de la ville</i> : Zwischen expliziten und impliziten „kulturellen Differenzierungen“.....	169
5.3.1.7	Das Tabu „kultureller Differenzierungen“ in der <i>politique de la ville</i>	173
5.3.1.8	Implizite Steuerung von „kulturellen Differenzierungen“ über die quartiersbezogene <i>politique de la ville</i> und mögliche Dislokationen.....	175
5.3.1.9	Zusammenfassung: Zur Handlungsrelevanz von MigrantInnen in der <i>politique de la ville</i>	177
5.3.2	Die <i>politique de la ville</i> im <i>département</i> Paris: MigrantInnen als „ <i>le public principal</i> “ – zum Unterlaufen nationaler Diskursstränge.....	180
5.3.2.1	Dokumente und Interviews zur <i>politique de la ville</i> in Paris.....	180
5.3.2.2	Differenzierung der Bevölkerungsgruppen in Paris: MigrantInnen als Fakt.....	181
5.3.2.3	Zur Verknüpfung von MigrantInnen an spezifische Problemlagen.....	182
5.3.2.4	MigrantInnen als Indikator der <i>politique de la ville</i> in Paris.....	184
5.3.2.5	MigrantInnen als „ <i>le public principal</i> “ der <i>politique de la ville</i> in Paris.....	184
5.3.2.6	Explizite Förderung von MigrantInnen durch die <i>politique de la ville</i> in Paris.....	185
5.3.2.7	Die Frage der „ <i>intégration</i> “ und der MigrantInnen als Tabu.....	189
5.3.2.8	Zusammenfassung: Explizite Förderung von MigrantInnen.....	189
5.3.3	Die <i>politique de la ville</i> im <i>département</i> Seine-Saint-Denis: MigrantInnen nicht explizit als Zielgruppe – zum Fortführen nationaler Argumentationsstränge.....	190
5.3.3.1	Dokumente und Interviews der <i>politique de la ville</i> im <i>département</i> Seine-Saint-Denis.....	190
5.3.3.2	Hegemoniale Verfestigungen zwischen dem <i>département</i> Seine-Saint-Denis und spezifischen Problemlagen von MigrantInnen.....	192
5.3.3.3	„ <i>Intégration</i> “ als Zielsetzung und Aufgabe in der Seine-Saint-Denis.....	194
5.3.3.4	Vielfalt als Fakt und Ressource, wenn eine „ <i>intégration</i> “ in die französischen Werte und Normen erfolgt.....	195
5.3.3.5	„ <i>Intégration</i> “ außerhalb der <i>politique de la ville</i> durch den <i>contrat d'accueil</i> und die <i>lutte contre les discriminations</i>	197
5.3.3.6	Primär implizite „kulturelle Differenzierungen“ innerhalb der <i>politique de la ville</i>	197
5.3.3.7	Dominanz impliziter Fördermaßnahmen für MigrantInnen.....	199
5.3.3.8	Begründung des eher impliziten Zugangs: „Tabu“ und „Heuchelei“ durch das republikanische Gleichheitsideal.....	202
5.3.3.9	Zusammenfassung: Reproduktion nationaler Argumentationsmuster.....	203
5.3.4	Fallstudie Belleville-Amandiers: Von der „Notwendigkeit“ einer zielgruppenspezifischen Förderung von MigrantInnen.....	204
5.3.4.1	Dokumente und Interviews der <i>politique de la ville</i>	204
5.3.4.2	Belleville-Amandiers als Aufnahmegebiet von Immigranten.....	205
5.3.4.3	MigrantInnen zwischen Vielfalt und Problemen.....	206
5.3.4.4	„ <i>Intégration</i> “ als zentrales Ziel.....	208

5.3.4.5	Vom offiziellen Ansatz bei den größten Problemlagen zur expliziten Förderung von MigrantInnen.....	209
5.3.4.6	Handlungswirksamkeit von „kulturellen Differenzierungen“ in unterschiedlichen Maßnahmen.....	211
5.3.4.7	Zusammenfassung: Explizite „kulturelle Differenzierungen“ in Belleville-Amandiers	218
5.3.5	Fallstudien in Bondy: Vom „pragmatischen“ Vorgehen zugunsten von MigrantInnen.....	219
5.3.5.1	Dokumente und Interviews der <i>politique de la ville</i> in Bondy	219
5.3.5.2	MigrantInnen als Teil der Quartiersstrukturierungen.....	221
5.3.5.3	Territoriale, quartiersbezogene Förderung, die Zielgruppe der MigrantInnen und das Ziel der „ <i>intégration</i> “.....	223
5.3.5.4	„ <i>Intégration</i> “ als transversale, fest verankerte Zielsetzung	224
5.3.5.5	Zur Handlungsrelevanz „kultureller Differenzierungen“ in unterschiedlichen Maßnahmen.....	226
5.3.5.6	Begründung des Vorgehens: Ein pragmatischer Ansatz auf lokaler Ebene	232
5.3.5.7	Der nationale Diskurs des „Tabu[s]“ im Gegensatz zum lokalen Vorgehen.....	233
5.3.5.8	Zusammenfassung: Weitreichende Handlungsrelevanz „kultureller Differenzierungen“	236
5.3.6	Auffällige Brüche zwischen unterschiedlichen Ebenen in der <i>politique de la ville</i> in Frankreich	237
5.4	Systematische Herausarbeitung zentraler Unterschiede und Gemeinsamkeiten im Ländervergleich.....	240
5.4.1	Zum deutsch-französischen Vergleich auf nationaler Ebene: Unterschiede in Ausrichtung und offiziellen Zielsetzungen, wie „kulturelle Differenzierungen“ problematisiert werden.....	240
5.4.2	Zum deutsch-französischen Vergleich auf regionaler Ebene: Deutliche Fortsetzungen beziehungsweise Reproduktion, aber auch Unterlaufen nationaler Diskursstränge.....	243
5.4.3	Zum deutsch-französischen Vergleich auf lokaler Ebene: Transnational übereinstimmende Diskursstränge und Strategien.....	245
5.4.4	Unterschiede und Parallelen zwischen Programmatiken gegenüber Vorgehensweisen und Maßnahmen in Deutschland und Frankreich	250
5.5	Interpretation der Ergebnisse und Schlussfolgerungen	253
5.5.1	Auffälligkeiten: Agieren über den Quartiersansatz und „kulturell“ differenzierende Gesellschaftsbeschreibungen.....	253
5.5.2	Deutungsmöglichkeiten: „Kulturalisierung“ auf lokaler Ebene als gängige Form der Gesellschaftsdifferenzierung, Pfadabhängigkeiten und die administrativen Ebenen als politische Instrumente.....	255
6	Schlussbetrachtung	259
6.1	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse	259
6.2	Bewertung der Ergebnisse	267
Literatur.....	269

1 Einleitung: Quartiersbezogene Stadtpolitiken und „kulturelle Differenzierungen“ Eine Analyse politischer Logiken

1.1 Die Initiierung quartiersbezogener Stadtpolitiken zur räumlichen Bearbeitung konstaterter Problemlagen

In den 1990er Jahren werden in Deutschland in der medialen Berichterstattung sowie in politischen und wissenschaftlichen Äußerungen und Publikationen zunehmend gesellschaftliche Entwicklungen wie wachsende Arbeitslosigkeit, Gefahren des Abdriftens in Armut, eine sich vergrößernde Schere zwischen Arm und Reich und ein Anstieg sozialer Ungleichheit als gefährlich und problematisch beschrieben. In der politischen Reaktion werden die Problemlagen als räumlich in bestimmten Gebieten verortbar erfasst:

„Der wirtschaftliche und gesellschaftliche Umbruch zieht soziale Ungleichheit nach sich (...). Diese soziale Ungleichheit tritt auch **räumlich differenziert** in Erscheinung: in einem tiefgreifenden sozialräumlichen Strukturwandel, der eine zunehmende Fragmentierung mit auf- und **abgewerteten Stadtteilen** zur Folge hat (...).“ (Becker et al. 2003: 10).¹

Diese „Fragmentierung“ wird politisch als inakzeptabel eingestuft, da sie der Vorstellung der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (Dehne 2005: 612, Bezug auf §1 Abs. 2 ROG) zuwiderläuft. Um Benachteiligungen abzubauen, erfolgt ein politisches Gegensteuern: 1999 wird im Rahmen der Städtebauförderung das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ initiiert. Dieses soll neben einem Fokus auf städtebauliche Aufwertung die Konzentration sozialer Problemlagen vor allem in Großwohnsiedlungen und innerstädtischen Altbauquartieren bekämpfen und sozialräumlichen Segregationstendenzen entgegenwirken (u. a. Alich 2004: 69; Döhne/Walter 1999; Engler/Meier 2009: 223; Kennel 2006: 58). Entsprechend dem politischen Grundansatz lassen sich ganz bestimmte Stadtviertel identifizieren, die Problemlagen „anhäufen“, die dort zu bekämpfen sind. Entgegen sektoralen Förderpolitiken erfolgt eine dezidiert quartiersbezogene Programmausrichtung (dazu allg. Andersson/Musterd 2005).

Bereits deutlich früher, in den 1970er Jahren, vollzieht sich eine vergleichbare Entwicklung in Frankreich. 1977 warnt der damalige Premierminister Raymond Barre vor einer „sehr gefährlichen sozialen Segregation“², die zu einer Entstehung von „Ghettos vor den Toren unserer Städte“³ führen könne (zit. n. Anderson/Vieillard-Baron 2003: 22). Vor allem Großwohnsiedlungen werden medial und in der politischen Diskussion als Orte identifiziert, die ins soziale Abseits geraten (u. a. Cubéro 2002: 9, 29-33). Auch in Frankreich erfolgt auf politischer Ebene eine räumliche Verortung sozialer Problemlagen. Es werden bauliche und sozialpolitische Maßnahmen ergriffen, um räumlich begrenzte Stadtviertel zu fördern und zu „kurieren“

1 Hervorhebung durch den Autor dieser Arbeit.

2 „une très dangereuse ségrégation sociale“.

3 „... ghettos aux portes de nos villes“.

(u. a. Aalbers/Beckhoven 2010; Dikeç 2006). In den 1980er Jahren verdichten sich die ersten quartiersbezogenen Maßnahmen zu einem eigenständigen Politikfeld, der *politique de la ville*.

„Die *politique de la ville* bezeichnet die Politik, die durch die öffentliche Hand eingerichtet wurde, um die **urbanen Zonen aufzuwerten, die in Schwierigkeiten** sind, und die **Ungleichheiten zwischen den Gebieten zu reduzieren**.“ (SG CIV 2011).⁴

Wie in Deutschland ist das Ziel der stadtpolitischen Intervention, sozialräumlichen Ausgrenzungstendenzen entgegenzuwirken und Ungleichheiten abzubauen. Neben Ansätzen aus Großbritannien und den Niederlanden gilt die *politique de la ville* als Vorbild für die *Soziale Stadt* (u. a. Alich 2004: 69; Döhne/Walter 1999). In Deutschland und in Frankreich zeigt sich damit eine übergreifende Logik⁵, wie gesellschaftliche Entwicklungen „problematisiert“ und räumlich verortet werden. Die Entwicklungen werden als abweichend von einem gewünschten Idealzustand als Probleme bestimmter Orte erfasst, auf die es zu reagieren gilt.

Aus einer konstruktivistischen Grundperspektive heraus wird allerdings die Vorstellung der *einen* sozialen Wirklichkeit mit den *einen* klar bestimmten Problemlagen zurückgewiesen. Was gesellschaftlich gefasst wird, könnte auch anders ausfallen. Eine denkbare Möglichkeit wäre, weniger über räumliche Unterschiede zu argumentieren und beispielsweise primär über die Förderung bestimmter Zielgruppen wie Arbeitslose oder Alleinerziehende zu agieren. Zu einem bestimmten Zeitpunkt werden ganz bestimmte Aspekte erfasst, andere ausgeblendet und jeweils spezifisch bearbeitet. Diese Art, das gesellschaftlich Erfasste zu denken, wird in dieser Arbeit in Anlehnung an Arbeiten Michel Foucaults als „Problematisierung“ bezeichnet (eine detaillierte Darstellung und Bestimmung der Begrifflichkeit erfolgt in Kapitel 3.2). Der quartiersbezogene Ansatz der Stadtpolitiken ist also als *eine* Möglichkeit zu verstehen, bestimmte Aspekte der sozialen Wirklichkeit aufzugreifen und zu (be)handeln.

1.2 Zum Zusammenhang von quartiersbezogenen Stadtpolitiken und Quartieren mit hohem Migrantenteil

Neben der vergleichbaren „Problematisierungsweise“ des quartiersbezogenen Ansatzes der *Sozialen Stadt* und der *politique de la ville* zeigt sich eine weitere Übereinstimmung. In (wissenschaftlichen) Analysen der Stadtpolitiken⁶ wird in Bezug auf die ausgewählten Quartiere⁷ ein vielfach hoher „Migrantenteil“⁸ „problematisiert“ (bspw. Böltken 2008: 671; Reimann/Schuleri-Hartje 2005: 2-3 für Deutschland und Moore 2001: 113; Vieillard-Baron

4 „La politique de la ville désigne la politique mise en place par les pouvoirs publics afin de **revaloriser les zones urbaines en difficulté et réduire les inégalités entre les territoires**.“

Fetthervorhebung durch den Autor dieser Arbeit.

5 „Logik“ ist hier als aktuell gängige Vorgehensweise zu verstehen, die als „sinnvoll“ und „richtig“ angesehen wird.

6 Der Autor dieser Arbeit verwendet den Begriff der „Stadtpolitik“ zur Bezeichnung der *Sozialen Stadt* und der *politique de la ville*.

7 Der Begriff des „Quartiers“ bezieht sich auf die von den Stadtpolitiken festgelegten Fördergebiete. Der Quartiersbegriff wird in dieser Arbeit also dezidiert in der räumlichen Definition durch die *Soziale Stadt* und die *politique de la ville* gebraucht, in deren Logik ganz bestimmte Gebiete förderungsbedürftig sind.

8 Der hier verwendete Begriff des „Migrantenteils“ steht stellvertretend für die Definitionen, mit denen in Deutschland und Frankreich Unterschiede zwischen Bevölkerungsgruppen gezogen werden: In Deutschland erfolgt in der offiziellen Programmausrichtung der *Sozialen Stadt* eine Orientierung an der Kategorie „Ausländer“ – also den Bürgern mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit und damit am Staatsbürgerrecht (siehe Becker 2003: 61 und Fußnote 13). In Frankreich wird in offiziellen Statistiken nach Franzosen und Ausländern (*étrangers*), also im Ausland Geborenen, die nicht die französische Staatsbürgerschaft besitzen, unterschieden.

1996a: 76-78 für Frankreich). Es ließe sich daher erwarten, dass MigrantInnen⁹ in beiden Ländern explizit in den Stadtpolitiken thematisiert werden.

In Deutschland wird die Ausländerquote als Kriterium für den „besonderen Entwicklungsbedarf“ (Becker 2003: 61) von Stadtvierteln herangezogen. Die „Integration von Migrantinnen und Migranten“ wird dezidiert als Zielsetzung, verstärkt seit dem Jahr 2005, formuliert (u. a. BMVBS 2011: 9).

„Bei [dem] Schlüssel [zur Verteilung der Mittel der *Sozialen Stadt*] kommt zu einem Drittel ein ‚Sozial- und Integrationsfaktor‘ zum Tragen, der sich ‚zu 2/9 nach der Arbeitslosenquote und zu 1/9 nach den **Integrationsaufgaben** richtet. Für den Faktor ‚Integrationsaufgabe‘ ist die **landesbezogene Zahl der Ausländer** maßgeblich.“ (Becker 2003: 61 und Fußnote 13).¹⁰

„Die **Integration von Migrantinnen und Migranten** hat sich in den letzten Jahren zu einem Kernbereich der Programmumsetzung entwickelt. Dabei stellen sich die Förderung von Spracherwerb und Bildung, die Stärkung ethnischer Ökonomie, verbesserte Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten für Zuwanderer sowie die interkulturelle Öffnung von sozialen Einrichtungen als zentrale Integrationsstrategien heraus.“ (Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 47).¹¹

Die Differenzierung von „Migrantinnen und Migranten“ wird hier handlungsleitend und bringt ein spezifisches Vorgehen und besondere Fördermaßnahmen mit sich.

In Frankreich dagegen wurde die Ausländerquote oder eine ähnliche Maßgröße nicht als Kriterium bei den als benachteiligt eingestuftten Förder-„Zonen“ berücksichtigt. MigrantInnen werden in der *politique de la ville* auf nationaler Ebene nicht explizit „problematisiert“.

„Die sensiblen urbanen Zonen sind durch das **Vorhandensein von Großwohnsiedlungen** oder Quartieren mit **degradierter Bausubstanz** und durch ein **verstärktes Ungleichgewicht** zwischen Wohnen und Arbeiten gekennzeichnet. (...).

Die Zonen urbaner Redynamisierung (...) sind mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert, die anhand der **Arbeitslosenquote**, dem **Anteil der Jugendlichen unter 25 Jahren** und dem **Anteil der Personen, die das Schulsystem ohne Abschluss verlassen**, gemessen werden.“ (Direction des Journaux Officiels 1996: 16656).¹²

Offiziell ist die *politique de la ville* keine Politik der „Integration“ für MigrantInnen. Einige wissenschaftliche Untersuchungen kommen aber dennoch zu dem Schluss, dass die Stadtpolitik *indirekt* eine „Integrationspolitik“ darstelle. Zwar richte sich die *politique de la ville* an alle QuartiersbewohnerInnen, jedoch würden durch den erhöhten Migrantenanteil besonders MigrantInnen von der Förderung profitieren. Zudem würden auf lokaler Ebene Maßnahmen für MigrantInnen initiiert, auch wenn dies national negiert würde (u. a. Donzelot 2006; Doytcheva 2007; Moore 2001; Weber 2009).

9 Der Begriff „MigrantInnen“ wird als weit gefasster Begriff genutzt: zum einen zur Bezeichnung von Einwanderern, die neu nach Deutschland beziehungsweise Frankreich kommen, zum anderen auch für deren Nachfahren, die also bereits in Deutschland/Frankreich geboren wurden. Da die alternative Begrifflichkeit „Menschen mit Migrationshintergrund“ recht lang und dadurch sperrig ist, wird sie zugunsten des Begriffs „MigrantInnen“ vermieden. Zur Nutzung des Begriffs „MigrantInnen“ siehe auch ausführlicher Fußnote 18.

10 Fetthervorhebungen durch den Autor dieser Arbeit.

11 Fetthervorhebungen durch den Autor dieser Arbeit.

12 „Les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la **présence de grands ensembles** ou de quartiers **d’habitat dégradé** et par un **déséquilibre accentué** entre l’habitat et l’emploi. (...).

Les zones de redynamisation urbaine (...) sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction du **taux de chômage**, du **pourcentage de jeunes de moins de vingt-cinq ans** et de la **proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme**.“

Eine genauere Erläuterung der Begrifflichkeiten „sensible urbane Zonen“ und „Zonen urbaner Redynamisierung“ erfolgt in Kapitel 2.2.2.

Fetthervorhebungen durch den Autor dieser Arbeit.

„[D]ie *politique de la ville* [kann] als ein indirekter Versuch gewertet werden, implizit Probleme der gesellschaftlichen Integration (...) in einem doppelten Umweg zunächst als soziale Probleme zu fassen und dann diese sozialen Probleme über das Territorium zu behandeln.“ (Glasze/Weber 2010: 469).

„Wir stehen also einer Form des peripheren und nicht zugegebenen Managements der Ethnizität gegenüber (...).“¹³ (Moore 2001: 300).

Im Vergleich der deutschen und der französischen Stadtpolitik werden damit MigrantInnen zunächst deutlich unterschiedlich „problematisiert“: In Deutschland wird die „Integration von Migrantinnen und Migranten“ als „Kernbereich der Programmumsetzung“ bezeichnet, wobei hier allerdings ein gewisser zeitlicher Wandel nachgezeichnet werden kann: Während in der klassischen Städtebauförderung und noch zu Beginn des Programms *Soziale Stadt* Gesellschaft vor allem nach sozio-ökonomischen Kriterien wie beruflicher Status, Einkommen, Vermögen oder Bildung strukturiert wurde und daran Benachteiligungen festgemacht wurden, erfolgt die Einteilung der QuartiersbewohnerInnen, verstärkt seit 2005, auch nach Kriterien wie Staatsangehörigkeit, „Migrantinnen und Migranten“ sowie nach Sprache oder Religion, woran wiederum Problemlagen beziehungsweise allgemein Abweichungen gegenüber anderen QuartiersbewohnerInnen geknüpft werden.

In Frankreich dagegen wird zwar für viele Quartiere ein hoher Migrantenanteil „problematisiert“, allerdings werden offiziell mit der *politique de la ville* alle QuartiersbewohnerInnen gleichermaßen gefördert. „MigrantInnen“ werden nicht als Gruppe differenziert und politisch „bearbeitet“. Bisherigen wissenschaftlichen Untersuchungen (u. a. Donzelot 2006; Doytcheva 2007) folgend scheinen allerdings Unterscheidungen nach entsprechenden Kriterien wie „*étrangers*“¹⁴ oder „*personnes issues de l’immigration*“¹⁵ seit einigen Jahren zunehmend eine Rolle zu spielen und, zumindest implizit, handlungswirksam zu werden. Gesellschaft scheint also auch in der französischen Stadtpolitik nicht nur nach sozio-ökonomischen Kriterien wie „Arbeitslosigkeit“ oder „Schulabgängern ohne Abschluss“ strukturiert zu werden.

Um diesen veränderten Gesellschaftsdifferenzierungen in den beiden Stadtpolitiken nachzuspüren, wird im Folgenden der Begriff der „kulturellen Differenzierungen“ verwendet. „Kulturelle Differenzierungen“ werden als Art und Weise verstanden, wie Gesellschaft neben weiterhin relevanten sozio-ökonomischen Unterscheidungen gerade über Differenzierungen nach Staatsangehörigkeit, „Ethnien“, Hautfarbe, Sprache, Religion oder durch die Unterscheidung in „migrantisch“ gegenüber „nicht-migrantisch“ durch Fremd- und Selbstzuschreibungen strukturiert und differenziert wird. Der Begriff geht damit über einen engen „Kulturbegriff“ und die Vorstellung klar abgrenzbarer „Kulturen“ und „Ethnien“ hinaus. Er bezieht sich auf aktuelle gesellschaftlich gängige Deutungsschemata (in Anlehnung an Pütz 2003: 266), bei denen „Fremdheit“ aufgrund zugeschriebener Herkunft, anderer (Mutter-)Sprache, Religion oder Hautfarbe zum relevanten Distinktionsmerkmal wird (dazu auch Kapitel 3.4.4). Um hervorzuheben, dass entsprechend der konstruktivistischen Grundperspektive keine starren und wesentlichen Unterschiede gemeint sind, wird der Begriff in Anführungszeichen gesetzt. „Kulturelle Differenzierungen“ werden damit als Sammelbezeichnung für aktuelle spezifische „Problematisierungen“ von Gesellschaft in den Stadtpolitiken verstanden. Diese Differenzierungen können handlungswirksam werden, wenn beispielsweise das Ziel der „Integration von Migrantinnen und Migranten“ verfolgt oder ein Fokus auf „Einwanderer“ gelegt wird.

13 „On est donc bien en face d’une forme de gestion périphérique et non avouée de l’ethnicité (...)“

14 AusländerInnen.

15 Personen mit Migrationshintergrund.

1.3 Deutschland und Frankreich als Einwanderungsgesellschaften mit verschiedenen Gesellschaftskonzeptionen

Womit hängt nun die unterschiedliche Art und Weise zusammen, wie „kulturelle Differenzierungen“ in Deutschland und Frankreich „problematisiert“ werden? Sie ist eng gekoppelt an die jeweiligen spezifischen gesellschaftlichen Kontexte. Sowohl Frankreich als auch Deutschland sind Einwanderungsgesellschaften mit – grob vereinfachend – vergleichbaren Schwierigkeiten, deren Gesellschaftsverständnisse allerdings deutlich unterschiedlich sind, ja pointierter formuliert: radikal anders.

Deutschland wurde lange Zeit entsprechend einem völkisch-ethnischen Nationalitätsgedanken und dem deutschen Staatsbürgerschaftsrecht als „Blutsrecht“ von einem breiten Spektrum der Politik nicht als Einwanderungsland angesehen (dazu u. a. Husseini de Araújo et al. 2010). Noch für den Beginn der 1990er Jahre konstatieren Mehrländer und Schultze (2001: 9-11), dass Deutschland von der Bundesregierung nicht als Einwanderungsland aufgefasst würde. Eine Veränderung setzt erst mit dem rot-grünen Politikwechsel 1998 ein. Auch die Diskussion um die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts führt dazu, dass Deutschland in der politischen und medialen Diskussion zunehmend als Einwanderungsland und als „multikulturelle“ Gesellschaft verstanden wird (siehe dazu auch Storz 2002; Thränhardt 2001; Weiss/Enderlein/Rieker 2001; Welt 2001). Gleichzeitig wird an der Vorstellung gegebener „kultureller Unterschiede“ festgehalten, d.h. es werden Unterschiede zwischen einer „deutschen“ Kultur und anderen Kulturen gemacht¹⁶.

Die französischen Regierungen erfassen dagegen deutlich früher als in Deutschland Einwanderung als gesellschaftlichen Tatbestand (u. a. Berthold 2007: 10; Frybès 1992; Haut Conseil à l'intégration 1991: 11). Allerdings erfolgt, so unter anderem Dikeç (2006: 60), entsprechend der Konzeption als „die ‚eine und unteilbare‘ Republik“¹⁷ eine „Integration“ von Einwanderern in die Gesellschaft durch die Übernahme französischer Werte und Normen. MigrantInnen werden in diesem Verständnis in die französische Gesellschaft inkludiert. Unterschiede werden, so Vieillard-Baron (1996a: 146), im Namen der Gleichheit abgelehnt, womit die Gesellschaft nicht als „multikulturelle“ Gesellschaft zu verstehen ist, in der verschiedene „Kulturen“ nebeneinander leben (u. a. Dikeç 2006: 60; Lapeyronnie 1992: 9; Vieillard-Baron 1996a: 146; Weil 2005).

Die Gesellschaft wurde lange Zeit nicht als „kulturell“ differenziert gedacht, was eine dezidierte Förderung von MigrantInnen weder als notwendig noch als sinnvoll erscheinen ließ (u. a. Moore 2001: 78). Zwar wurden von französischen Präsidenten mehrfach MigrantInnen „problematisiert“, allerdings erfolgten Ansätze zur Lösung von Problemen, die auf MigrantInnen bezogen wurden, immer wieder unter Berufung auf die Regeln und Werte der Republik (dazu Weber 2009: 110-114). Eine dezidierte Förderung von MigrantInnen und deren Nachfahren scheint bis heute innerhalb der *politique de la ville* inakzeptabel, da sie mit der Bedrohung französischer republikanischer Werte verknüpft wird (dazu Dikeç 2006).

16 2011 zeigte sich dies beispielsweise an der Äußerung des Innenministers Hans-Peter Friedrich (CSU), der anführte, dass es keine historischen Belege dafür gebe, dass der Islam zu Deutschland gehöre und damit indirekt auch eine Abgrenzung zu muslimischen MigrantInnen provozierte, siehe dazu beispielsweise die Frankfurter Allgemeine Zeitung online: <http://www.faz.net/artikel/C30923/innenminister-friedrich-muslime-gehoren-zu-deutschland-30331926.html> (25.05.2011).

17 the „one and indivisible“ republic.

1.4 Zur Frage des Erkenntnisinteresses: „Kulturelle Differenzierungen“ in den quartiersbezogenen Stadtpolitiken in Deutschland und Frankreich

Die bisherigen Ausführungen deuten an, dass die deutsche Gesellschaft heute als „kulturell“ differenziert gedacht wird, wohingegen dies in Frankreich nicht oder zumindest nicht so explizit der Fall ist. Vor diesem Hintergrund scheint es zunächst deutliche nachvollziehbare Unterschiede in den Formen zu geben, wie „kulturelle Differenzierungen“ in den quartiersbezogenen Stadtpolitiken, zumindest auf nationaler Ebene, „problematisiert“ werden. Doch weichen die beiden Stadtpolitiken tatsächlich so weit voneinander ab?

In diesem Spannungsfeld von ähnlichen politischen quartiersbezogenen Grundausrichtungen und unterschiedlichen Gesellschaftskonzeptionen setzt die vorliegende Arbeit mit der Frage an, ob beziehungsweise wie in den politischen Logiken, also den Begründungsmustern, der beiden Stadtpolitiken *Soziale Stadt* und *politique de la ville* „kulturelle Differenzierungen“ auf unterschiedlichen administrativen Ebenen „problematisiert“ werden. Welche Zusammenhänge lassen sich zwischen der aktuellen Form, Gesellschaft differenziert zu denken und dem konkreten Vorgehen innerhalb der Stadtpolitiken herausarbeiten? Die Grundfrage ist damit, ob und, wenn ja, wie „kulturell“ differenziert wird und welche Ziele und Maßnahmen damit verknüpft werden. Welche Unterschiede beziehungsweise Gemeinsamkeiten sind in den politischen Ausrichtungen vorhanden? Da bisherige Untersuchungen (u. a. Weber 2009) vermuten lassen, dass sich – vor allem in Frankreich – innerhalb der Stadtpolitik deutliche Unterschiede auf unterschiedlichen administrativen Ebenen ergeben, werden die nationale, die regionale und die lokale Ebene in die Untersuchung einbezogen. Welche Abweichungen bestehen zwischen den nationalen Programmatiken und den lokalen Ausrichtungen und Umsetzungen der Stadtpolitiken? Dabei ist zu berücksichtigen, was explizit und was gegebenenfalls implizit, also ohne dezidierte Benennung, verhandelt wird.

Gerade die scheinbaren deutsch-französischen Unterschiede machen den Vergleich sinnvoll und hilfreich, da so länderspezifische Besonderheiten, aber auch übergreifende Muster durch die Kontrastierung klarer herausgearbeitet werden können. Der Blick kann so leichter auf Auffälligkeiten fallen, die ohne den Vergleich möglicherweise nicht deutlich würden. Lassen sich auch transnationale Übereinstimmungen finden, die vor dem beschriebenen Hintergrund eher ausgeschlossen worden wären?

1.5 Zum Aufbau und zum Untersuchungsansatz der Arbeit

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über den Aufbau der Arbeit gegeben, um nachvollziehen zu können, wie die aufgeworfenen Fragen beantwortet werden und welche Schritte dazu erforderlich sind.

Um die Entstehung und die Entwicklung der beiden Stadtpolitiken, die bisher nur in schematisch vereinfachten Zügen angeführt wurden, besser einordnen zu können, wird erst ein Blick auf Deutschland, im Anschluss ein Blick auf Frankreich geworfen. Dabei wird zunächst kurz der historische Rahmen beschrieben, vor dessen Hintergrund es zur Etablierung der jeweiligen quartiersbezogenen Stadtpolitiken gekommen ist. Im Anschluss werden die Hauptentwicklungstendenzen der Stadtpolitiken nachgezeichnet, die als notwendige Rahmung angesehen werden, um das politische Vorgehen verstehen zu können. Ein besonderer Fokus liegt auf der Frage, welche Rolle „kulturelle Differenzierungen“ in den Stadtpolitiken spielen. Dabei wird analysiert, wie unterschiedliche WissenschaftlerInnen die Rolle von „kulturellen Differen-

zierungen“ in den Stadtpolitiken bewerten, um so den aktuellen Forschungsstand nachzuzeichnen. Auf diese Weise sollen präziser konkrete Forschungslücken benannt werden, auf die im empirischen Teil der Arbeit reagiert wird.

Anschließend wird der theoretische Ansatz erläutert. Zunächst wird der Begriff der „Problematierung“ in Anschluss an Michel Foucault präzisiert, der die Untersuchung anleitet. Danach werden die zentralen Aspekte der Diskurstheorie nach Ernesto Laclau und Chantal Mouffe dargestellt, mit der es möglich wird, Veränderbarkeit und Heterogenität von Bedeutungen und damit sozialer Wirklichkeit und den Konstruktionscharakter von politischen Programmen und deren Wirkmächtigkeit zu konzeptionalisieren. So kann untersucht werden, über welche Begründungsmuster „kulturelle Differenzierungen“ in den Stadtpolitiken verhandelt und wie eine Fokussierung auf „Ausländer/Zuwanderer/Einwanderer/Immigranten/ Migrantinnen und Migranten/Personen mit Migrationshintergrund – *étrangers/immigrés/personnes issues de l’immigration*“¹⁸ beziehungsweise eine offizielle Ausblendung legitimiert wird. Die Identitätstheoretische Perspektive von Laclau und Mouffe wird um konzeptionelle Überlegungen im Anschluss an die *postcolonial studies* ergänzt, um so noch stärker die Machtdurchzogenheit und die permanente (Re-)Produktion von „Identitäten“ zu berücksichtigen.

In Bezug auf „kulturelle Differenzierungen“ in der *politique de la ville* hat sich angedeutet, dass nicht alles explizit gesagt wird, was implizit „mitschwingt“, das heißt MigrantInnen werden „problematisiert“, ohne dezidiert als Zielgruppe benannt zu werden. Um auch mit nur am Rande oder implizit geäußerten Inhalten umgehen zu können, mit denen vor allem im französischen Kontext gerechnet wird, wird die Theorie um das Nicht-Sagbare in Anschluss an Michel Foucault erweitert.

Auf diesem theoretischen Fundament fußend werden die eher alltagsweltlichen Fragestellungen noch einmal geschärft und in die Terminologie des theoretischen Ansatzes übertragen. Anschließend wird dargestellt, wie die Vorgaben der Diskurstheorie in der empirischen Analyse und der Auswertung operationalisiert werden sollen. Gerade die Diskurstheorie in Anschluss an Laclau und Mouffe ist nicht einfach, wie noch erläutert wird, mit klassischen Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse zu vereinbaren. Daher wird auf das Verfahren der narrativen Muster-Analyse unter Einbindung des Konzepts der Polyphonie zurückgegriffen.

18 Im Kontext der *Sozialen Stadt* und der *politique de la ville* wird auf unterschiedliche Begrifflichkeiten rekurriert, um Bevölkerungsgruppen zu differenzieren und die Zielgruppe bestimmter Programmausrichtungen und Maßnahmen zu benennen. In Deutschland gehen Maßnahmen über die Adressierung an „Ausländer“, also nach dem Staatsbürgerschaftsrecht Nicht-Deutsche, hinaus, so dass häufig die Kategorie „Personen mit Migrationshintergrund“ verwendet wird, die im Ausland geborene Personen, Aussiedler, Eingebürgerte und Kinder von Eingewanderten und Eingebürgerten umfasst (siehe bspw. Reimann/Schuleri-Hartje 2005: 2) und damit erheblich breiter ist. In Frankreich wird heute in Analysen der Stadtpolitiken mit den Kategorien *étrangers* und *immigrés* gearbeitet, wobei letztere über die im Ausland geborenen auch diejenigen erfasst, die die französische Staatsbürgerschaft angenommen haben (Apur/DPVI 2007: 23). Die Kategorie *issu de l’immigration*, die in Diskussionen und Debatten, aber nicht offiziell von stadtpolitischer Seite aus genutzt wird, ist dagegen sehr vage und unpräzise, das heißt, hier werden auch Franzosen hinzugezählt, deren Vorfahren (Eltern, Großeltern) Ausländer waren.

Die unterschiedlichen deutschen und französischen Begrifflichkeiten sind zum einen nicht trennscharf und werden zum anderen häufig synonym verwendet. In Deutschland wird nicht eindeutig zwischen Ausländern und Nachfahren von Ausländern unterschieden, sondern auch Nachfahren, die ggf. die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, werden politisch angesprochen. In Frankreich dagegen richten sich politische Maßnahmen der *politique de la ville* offiziell gar nicht an Ausländer, inoffiziell aber an Ausländer und Nachfahren von Ausländern, so Thesen verschiedener WissenschaftlerInnen (Details siehe Kapitel 2.2.3).

Damit ist auch innerhalb dieser Arbeit eine eindeutige Begrifflichkeit nicht möglich. Im ersten Teil dieser Arbeit soll primär der Begriff der „MigrantInnen“ genutzt werden, wobei die vagen und uneindeutigen Begriffsinhalte der verschiedenen Begrifflichkeiten subsumiert werden sollen, um eine Begriffsflut zu vermeiden, die nur scheinbar klare Differenzierungen erlaubt. Im empirischen Teil werden jeweils stärker die verwendeten Begrifflichkeiten aufgegriffen, um die konkreten Argumentationslogiken in den Stadtpolitiken nachzuzeichnen (siehe Kapitel 5).

Bereits angeklungen ist, dass verschiedene administrative Ebenen, die nationale und die lokale, aber auch die regionale Ebene, in den deutsch-französischen Vergleich mit einfließen. Die vorgenommene Differenzierung wird kurz dargestellt, bevor die vier untersuchten Fallstudien auf lokaler Ebene vorgestellt werden. Sowohl in Deutschland als auch in Frankreich wurden jeweils ein innerstädtisches Gebiet und eine Großstadt mit Großwohnsiedlungsgebieten ausgewählt, um den beiden Hauptgebietskategorien gerecht zu werden. Zur Analyse wurden zwei Korpora aus Dokumententexten und Interviews gebildet: Ziel war es zunächst, die aktuelle politische Ausrichtung und die Zielsetzungen der Stadtpolitiken nachzeichnen zu können. Dazu wurden Materialien zusammengestellt, in denen die *Soziale Stadt* und die *politique de la ville* auf den einzelnen administrativen Ebenen implementiert und präzisiert werden und die damit auch einen Handlungsrahmen für die tägliche Arbeit bilden. Darüber hinaus sollte genauer beleuchtet werden, wie aktuelle Probleme und Zielsetzungen beschrieben werden. Um auch das aktuelle Vorgehen in Maßnahmen und Projekten zu erfassen, wurden Interviews mit Verantwortlichen der Stadtpolitiken geführt.

Nach der Vorstellung der beiden Korpora folgt die empirische Auswertung. Dabei steht zunächst die *Soziale Stadt* in Deutschland mit den Ergebnissen der nationalen Ebene und der regionalen Ebene im Mittelpunkt. Daran werden die beiden Fallstudien in Frankfurt am Main und Darmstadt gespiegelt. Nach einer Hervorhebung zentraler Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedenen administrativen Ebenen wird zur *politique de la ville* in Frankreich übergegangen. Auch hier werden nacheinander Ergebnisse der nationalen und regionalen Ebene sowie die der beiden Fallstudien in Paris Belleville-Amandiers und Bondy vorgestellt und ein Vergleich gezogen. Diese Ergebnisse bilden den Ausgangspunkt für den dritten Analyseschritt, in dem Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der *Sozialen Stadt* und der *politique de la ville* auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene herausgearbeitet und Brüche beziehungsweise Fortführungen zwischen den Ebenen im Ländervergleich beleuchtet werden. Auf diese Weise treten jeweils Besonderheiten hervor, die deutlich von den ersten Beobachtungen abweichen. Besonders in Bezug auf die Fallstudien Frankfurt Gallus-Viertel und Paris Belleville sowie Darmstadt und Bondy können transnationale Muster und übergreifende Strategien „kultureller Differenzierungen“ nachgezeichnet werden, die zeigen, dass sich die Stadtpolitiken in Teilen kaum voneinander unterscheiden.

Schließlich werden für die wichtigsten Auffälligkeiten Interpretationsansätze geboten sowie eine Zusammenfassung und ein Ausblick gegeben. „Kulturelle Differenzierungen“ sind in der *Sozialen Stadt* und der *politique de la ville* immanent von Bedeutung und prägen auch in Frankreich zunehmend politische Handlungsoptionen.

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 Programmitiatoren 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

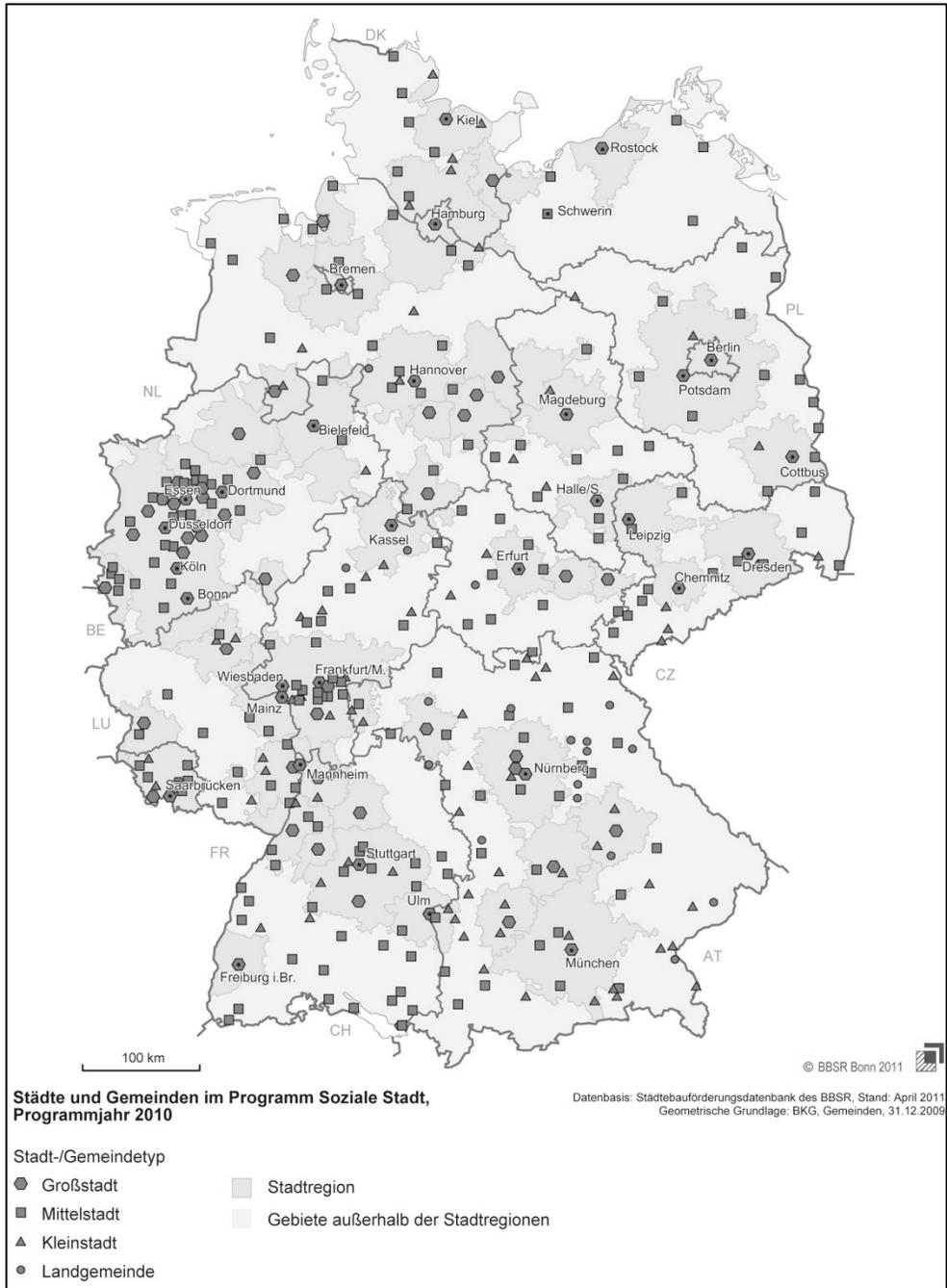
Erfolgt eine Förderung durch die *Soziale Stadt*, so ist für jedes Fördergebiet ein „integriertes Handlungskonzept“ zu entwickeln (Becker/Böhme/Meyer 2003), in dem Defizite der Quartiere sowie geplante Ziele, Projekte und ProjektpartnerInnen dargestellt werden (Gödecke-Stellmann/Kocks 2007: 396).

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 einfacheren 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). Göddecke-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).