

## Zwischen Stigmatisierung und positiver Imageentwicklung: Soziale Stadt als Instrument der Quartiersentwicklung

Zimmer-Hegmann, Ralf

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zimmer-Hegmann, R. (2014). Zwischen Stigmatisierung und positiver Imageentwicklung: Soziale Stadt als Instrument der Quartiersentwicklung. *Europa Regional*, 20.2012(2-3), 120-134. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-424034>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Zwischen Stigmatisierung und positiver Imageentwicklung – Soziale Stadt als Instrument der Quartiersentwicklung\*

**RALF ZIMMER-HEGMANN**

## **Zusammenfassung**

*Die Stigmatisierung und das Negativeimage benachteiligter Quartiere bzw. Stadtteile sind eigenständige Faktoren der sozialen Benachteiligung und bedürfen bei der politischen Bearbeitung sozialräumlicher Ausgrenzungsprozesse einer besonderen Aufmerksamkeit. Dieser Frage wird anhand des Programms Soziale Stadt nachgegangen, das seit 1999 als Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung eingeführt wurde. Es wird beleuchtet, welchen Stellenwert Fragen der Imageentwicklung im Rahmen dieses Programmansatzes einnehmen und welche Wirkungen bislang von dem Programm mit Blick auf die Imageentwicklung der betroffenen Gebiete ausgehen. In diesem Zusammenhang kann positiv an Erfahrungen mit Neighbourhood Branding in den Niederlanden angeknüpft werden. Das Konzept wurde dort zur Erneuerung von Wohnquartieren entwickelt, um gemeinsam mit Bewohnerinnen und Bewohnern die Kernwerte eines Quartiers zu identifizieren und das Quartier an dieser gemeinsamen „Marke“ zu entwickeln. Die Methodik geht dabei über ein klassisches Marketing hinaus. Es geht um die Einbettung in einen umfassenden Erneuerungsprozess, die Mobilisierung der Betroffenen und die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie, um das Image von Quartieren positiv zu beeinflussen.*

Stigmatisierung, Image, Quartiersentwicklung, Soziale Stadt, Neighbourhood Branding

## **Abstract**

### **Between stigmatisation and positive image development – the Socially Integrative City as an instrument of district development**

*The stigmatisation of neighbourhoods and the negative image this creates are distinct factors of spatial discrimination and exclusion. Programmes aimed at stabilising such disadvantaged areas in Germany (the Social City) therefore increasingly focus on image development and improvement measures as part of an integrated structural, economic and social improvement strategy. This paper provides an overview of such measures and assesses them with regard to their effects on an area's image. It will also discuss which role the Social City-Programme plays in the main discourses about stigmatisation of urban neighbourhoods in Germany. In doing so Neighbourhood Branding concepts and subsequently compared them, are included. Neighbourhood Branding was developed in the Netherlands as an approach for reviving residential neighbourhoods by identifying the core values of the neighbourhood together with its residents in question and developing a common branding for it. The method used goes beyond a traditional marketing approach; it is rather embedded in a comprehensive urban regeneration process, mobilizing the affected people and developing an overall strategy to influence a neighbourhood's image in a positive way.*

Stigmatisation, image, district development, Socially Integrative City, Neighbourhood Branding

\* Einzelne und zum Teil modifizierte Textteile und Argumentationen dieses Aufsatzes sind schon veröffentlichten Aufsätzen des Autors entnommen (FASSELLT u. ZIMMER-HEGMANN 2008 (als 2. Auflage 2014 erschienen); ZIMMER-HEGMANN 2011).

Im nachfolgenden Beitrag wird argumentiert, dass die Stigmatisierung und das Negativeimage benachteiligter Quartiere bzw. Stadtteile – beide Begriffe werden im folgenden Text synonym verwendet – eigenständige Faktoren der sozialen Benachteiligung sind und daher bei der politischen Bearbeitung sozialräumlicher Ausgrenzungsprozesse einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen. Dieser Frage soll anhand des Programms Soziale Stadt nachgegangen werden, das seit 1999 als Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung eingeführt wurde. Dem Programm liegt ein fachübergreifender und integrierter Handlungsansatz zugrunde, dem es darum geht, benachteiligte Stadtteile aufzuwerten und sozial zu stabilisieren. Solche Programme der integrierten Stadterneuerung bewegen sich dabei in einem Spannungsverhältnis, dass einerseits proaktive Maßnahmen und Konzepte der Imageentwicklung im Rahmen dieser Programme eine immer größere Rolle spielen und andererseits durch solche gebietsbezogenen Ansätze eine zusätzliche Stigmatisierung entstehen kann. Daher wird beleuchtet, welchen Stellenwert Fragen der Imageentwicklung im Rahmen dieses Programms einnehmen und welche Wirkungen bislang von dem Programm mit Blick auf die Imageentwicklung der betroffenen Gebiete ausgehen. In diesem Zusammenhang kann positiv an Erfahrungen mit Neighbourhood Branding in den Niederlanden angeknüpft werden. Das Konzept wurde dort zur Erneuerung von Wohnquartieren entwickelt, um gemeinsam mit Bewohnerinnen und Bewohnern die Kernwerte eines Quartiers zu identifizieren und das Quartier an dieser gemeinsamen „Marke“ zu entwickeln. Die Methodik geht dabei über ein klassisches Marketing hinaus. Es geht um die Einbettung in einen umfassenden Erneuerungsprozess, die Mobilisierung der Betroffenen und die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie, um das Image von Quartieren positiv zu beeinflussen. Programme wie die Soziale Stadt können diesen Ansatz aufgreifen und ihn zum „Roten Faden“ einer integrierten bauli-

chen und sozioökonomischen Stabilisierungs- und Aufwertungsstrategie machen.

Zum Aufbau des vorliegenden Beitrages: Zunächst wird der Zusammenhang zwischen Stigmatisierungsprozessen, der Herausbildung eines Negativeimages und der Verfestigung von unterschiedlichen Formen der Benachteiligung und sozialräumlichen Ausgrenzung von städtischen Quartieren dargelegt. Danach wird das Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt und seine Wirkungsreichweite zur Stabilisierung von benachteiligten städtischen Teilgebieten vorgestellt und insbesondere seine bisherigen Ansätze zur positiven Beeinflussung von Negativeimage analysiert. Mit dem in den Niederlanden entwickelten Ansatz des Neighbourhood Branding wird ein auf Partizipation und Diskurs von unten orientierter Ansatz zur Imagearbeit in solchen Quartieren vorgestellt, der auch stärkere Wirkungen im Rahmen des Programms Soziale Stadt in Deutschland enthalten könnte. Möglichkeiten einer dahingehenden Umsetzung werden am Ende des Aufsatzes diskutiert.

### Stigmatisierung als eigenständiger Faktor der sozialräumlichen Benachteiligung

Ein zentrales Problem benachteiligter Quartiere ist neben den sozioökonomischen und städtebaulichen Problemlagen vor allem ihr schlechter Ruf. „In Eller stirbt man schneller“ oder „Klein-Chicago“ sind nur einige Beispiele für die Negativekonnotationen und die Stigmatisierungsbilder solcher Gebiete. Häufig sind es dabei auch einzelne Negativeereignisse wie z.B. Kriminalität oder Jugendkrawalle, die in besonderer Weise das Bild und den Diskurs über diese Quartiere prägen. So haben im Zusammenhang mit den Jugendkrawallen in Frankreich in den 1980er Jahren die Soziologen DUBET und LAPEYRONNIE (1994, S. 106) das Problem und die Relevanz der Stigmatisierung deutlich beschrieben: „Das Leben in der cité wird von dem Gefühl beherrscht, ausgegrenzt zu sein, was vor allem in den Themen Ansehen und

Verachtung zum Ausdruck kommt. Je verurteilter eine cité ist, desto weiter unten steht sie in der Rangordnung, und dieser Ruf erstreckt sich auf alle Bereiche (...) und auf jeden einzelnen Bewohner. Die cités stehen regelrecht am Pranger.“ Sie verweisen damit auf den engen Zusammenhang zwischen sozialer und räumlicher Marginalisierung. Der französische Soziologe WACQUANT (2004) spricht in diesem Zusammenhang von „territorialer Stigmatisierung“ zusätzlich zu persönlicher, d.h. individueller oder gruppenbezogener Stigmatisierung und Ausgrenzung.

Das durch solche Stigmatisierungsprozesse erzeugte negative Image<sup>1</sup> benachteiligter städtischer Gebiete überträgt sich auf seine Bewohner und wird damit selbst zum Ausgangspunkt weiterer Diskriminierung bei der Arbeitsplatzsuche, der Kreditvergabe oder wie seine Bewohner von öffentlichen Behörden behandelt werden.

Die so ausgegrenzten Gebiete werden somit zu eigenständigen Faktoren der Benachteiligung BOURDIEU (1997) spricht in diesem Zusammenhang von den negativen „Ortseffekten“ und der gegenseitigen Beeinflussung und Verstärkung von negativen Effekten des physischen und sozialen Raumes. Dabei wird in der wissenschaftlichen Debatte über diese sogenannten Orts-, Gebiets-, Kontext- oder Nachbarschaftseffekte und über die Bedeutung von Raum für die soziale Inklusion oder Exklusion von Personen bzw. Personengruppen durchaus kontrovers diskutiert (einen guten Überblick über die Debatte zu Nachbarschaftseffekten liefert GALSTER 2010). Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob die Wohnumgebung gegenüber der sozialen Lage ein eigenständiger und auch relevanter Faktor der Benachteiligung ist. Die besondere Schwierigkeit liegt bislang darin, die komplexen Wirkungszusammenhänge

<sup>1</sup> Im Folgenden werden Stigmatisierung und Negativeimage in engem Zusammenhang verwendet. Dabei wird Stigmatisierung als prozesshafte Konstruktion von Negativebildern über bestimmte städtische Teilräume verstanden, die „Träger“ eines – sozial konstruierten und meist negativen – Images sind. Image beschreibt also eher den erzeugten Zustand, der aber niemals starr, sondern selbst dynamisch ist.

empirisch exakt zu belegen. Was ist Ausdruck eines negativen Effektes von Raum, was der jeweiligen sozialen Lage geschuldet und welche wechselseitigen Wirkungs- und Verstärkungszusammenhänge gibt es? In diesem Zusammenhang ist es sicher hilfreich, die möglichen negativen oder auch positiven Wirkungen der Wohnumgebung auf das soziale Handeln, bzw. die soziale Benachteiligung von Personen nach verschiedenen Merkmalen zu unterscheiden:

Die *räumlich-physischen* Merkmale betreffen insbesondere die Lage und Erreichbarkeit des Gebietes, den Umfang und die Qualität der Infrastruktur, den baulichen Zustand sowie besondere Umweltqualitäten bzw. -belastungen (Freiflächen, Lärm, Schadstoffe etc.). So erschwert z.B. die periphere Lage vieler Großwohnsiedlungen und die schlechte Verkehrsanbindung in Verbindung mit den Mobilitätseinschränkungen aufgrund der schwierigen sozioökonomischen Lage der Bewohner deren Mobilitätsverhalten und beschränkt sie auf diese Orte. Sozialkontakte sind somit auch räumlich begrenzt. Eine schlechte Infrastrukturausstattung und defizitäre Wohnverhältnisse verstärken ebenfalls die schon prekäre Lage für Bevölkerungsgruppen, die sich aus eigener Kraft nicht mehr helfen können. In diesem Zusammenhang hat gerade die Qualität von Bildungseinrichtungen eine zentrale Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen. Zusätzliche Umweltbelastungen führen zu Gesundheitsproblemen bis hin zu einer deutlichen Verkürzung der Lebenserwartung (WILKINSON u. PICKETT 2010).

Die ökonomischen Merkmale betreffen die Frage des Bestandes an Unternehmen und damit das lokale Arbeitsplatzangebot. Das Vorhandensein von Unternehmen und Arbeitsplätzen im Gebiet hat Auswirkungen auf die lokale Wertschöpfung und damit auch auf das sozial-kulturelle Leben. Früher waren viele benachteiligte Stadtteile zum Teil bedeutende Standorte von Industrieunternehmen. Mit der Deindustrialisierung und dem Kaufkraftrückgang ist dann häufig eine

„Spirale des Niedergangs“ der Stadtteile mit entsprechenden Deinvestitionen und sozialen Folgeproblemen der Arbeitslosigkeit verbunden (KRÄTKE 1995). Die Qualität und der Besatz an Einzelhandel und Dienstleistungen (Gaststätten, Restaurants) in Stadtteilen sind damit unmittelbare Folge von Standortentscheidungen von Unternehmen. Bei Neuansiedlungen von Unternehmen spielen bei den Standortentscheidungen zudem auch, je nach Branche, Imagefragen eines Gebietes ebenfalls eine Rolle, so dass diese Standorte nur schwer zu vermarkten sind.

Die *sozialen* Merkmale betreffen insbesondere die Bevölkerungszusammensetzung sowie die Intensität und Qualität von sozialen Netzwerken. Die Segregation von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen in bestimmten Stadtteilen hat nach überwiegender Auffassung negative Auswirkungen auf die Lebenslage ihrer Bewohner (FARWICK 2012). So entstehen in aller Regel negative Sozialisationseffekte, da positive Rollenvorbilder fehlen. Wer in seinem unmittelbaren räumlichen Umfeld erlebt, dass Arbeitslosigkeit oder sozial abweichendes Verhalten „normal“ sind, orientiert sich im Sinne eines „negativen Lernens“ an solchen Zuständen oder Verhaltensweisen. Soziale Netzwerke sind zudem in aller Regel schwach ausgeprägt, wenig belastbar oder haben die beschriebenen negativen Effekte (BMAS 2010). Allerdings bedarf die Beurteilung von Segregation, auch mit Blick auf die je spezifischen örtlichen Bedingungen, einer Differenzierung und auch zwischen sozialer und ethnischer Segregation muss unterschieden werden. So betonen beispielsweise HÄUSSERMANN und SIEBEL (2001) insbesondere mit Blick auf die ethnische Segregation auch positive Effekte der Segregation, etwa durch die Relevanz von ethnischen Unterstützungsnetzwerken.

Die *politischen* Merkmale betreffen die politische Repräsentationsfähigkeit der Gebiete. Häufig ist die Wahlbeteiligung dort besonders niedrig. Außerdem ist zumindest in Deutschland gerade in den Gebieten mit hohem Ausländeranteil das

kommunale Wahlrecht überhaupt nur auf einen kleiner werdenden deutschen Bevölkerungsanteil beschränkt, so dass aus diesen Gründen die kommunalpolitische Relevanz und Wahrnehmung der Gebiete gering ist (STROHMEIER 2003). Politische Repräsentanten in Parteien und Parlamenten wohnen häufig selbst nicht (mehr) in diesen Gebieten und auch die politische Artikulationsfähigkeit über bürgerschaftliches Engagement ist in aller Regel eher geringer ausgeprägt (MSWKS 2004).

Die *kulturell-symbolischen* Merkmale betreffen eher die Wahrnehmung des Gebietes durch Außenstehende und die Öffentlichkeit bzw. den Diskurs über die Gebiete (vgl. auch den Einleitungsbeitrag in diesem Heft). Welche Vorstellungen macht man sich über die meist negativen Zustände in dem Gebiet und wie wird über das Gebiet geredet und in den Medien berichtet? Einige jüngere diskurstheoretisch verankerte Ansätze vertreten die Auffassung, dass der Diskurs über die Gebiete, diese als negativen Raum erst konstituiert (BRALICH et al. 2008; GLASZE et al. 2012). Demgegenüber vertreten ältere Forschungsansätze die Auffassung, dass hier „objektive“ Zustände (WACQUANT nennt sie „nackte Tatsache“) des baulich-räumlichen Verfalls und der Konzentration von infrastrukturellen Defiziten „durch die geringgeschätzigen Einstellungen von Außenstehenden verstärkt“ werden (WACQUANT 2004, S. 159). Insofern vermischen sich nach dieser Auffassung bestimmte materiell-räumliche und soziale Problemlagen mit durch gesellschaftliche Subjekte erzeugten Wahrnehmungen und Interpretationen zu sozial geteilten negativen Sichtweisen über die Gebiete, die sich zu einem Negativimage verfestigen.

### Die Herausbildung von Negativimages

Trotz unterschiedlicher Beurteilungen über die Relevanz der unterschiedlichen Gebietseffekte besteht doch eine gewisse Einigkeit darin, dass das Stigma bzw. das Negativimage eines Gebietes einen zusätzlichen negativen Effekt der „kulturell-



symbolischen Abgrenzung“ (BMAS 2010) und Benachteiligung für die dort lebenden Menschen darstellt. Die räumliche Stigmatisierung und das Negativeimage von Gebieten sind insofern zu eigenen Faktoren der sozialen Desintegration geworden, sie verstärken diese bzw. bringen sie im Sinne einer Sich-selbst-erfüllenden-Prophezeiung auch erst hervor (WACQUANT 2004), so die These.

Die Effekte und Konstruktionen der symbolischen Dimension sind dabei, wie schon dargelegt, sozial erzeugt, befinden sich allerdings in einem engen Wechselverhältnis mit der Wahrnehmung der „objektiven“ Dimensionen des Gebietes, d.h. der materiell-physischen Bedingungen und der sozialen Lebenslage der Bewohner durch den jeweiligen Betrachter sowie dem gesellschaftlichen Diskurs über das Gebiet. Insofern ist das Image eines Gebietes immer ein Geflecht aus verschiedenen Faktoren. Es orientiert sich häufig an dem baulichen Zustand und Erscheinungsbild (Verwahrlosung) und der räumlichen Lage eines Gebietes („Abseits“ im räumlichen und sozialen Sinne) sowie dem sozialen Status und den Problemlagen der dort lebenden Menschen und den von diesen ausgehenden vermeintlichen „Gefahren“ (Kriminalität) bzw. einem wahrgenommenen sozial abweichenden Verhalten (Devianz). Aber z.B. auch die Geschichte eines Gebietes, die sich im kollektiven Bewusstsein der Stadtbewohner herausgebildet hat und von spektakulären Einzelereignissen in der Vergangenheit geprägt sein kann, z.B. einem Kriminalfall, ist für das Image bedeutend.

Die Herausbildung eines Negativeimages eines Stadtteils ist insofern ein komplexer und mehrdimensionaler Prozess, der sich meist über einen längeren Zeitraum entwickelt und nachhaltig verfestigt hat. Selbst wenn die ursprünglichen, z.B. historischen Gründe, für das Negativeimage eines Gebietes nicht mehr existieren, hält sich ein negatives Image meist im allgemeinen Bewusstsein der Öffentlichkeit noch viel länger – gerade auch als Vorurteil. Die Herausbildung eines Negativeimages ist demnach nicht nur Folge

der Beurteilung von „objektiven“ und nachprüfbar Merkmalen, sondern vor allem das Ergebnis von sozial geteilten Interpretationen, Zuschreibungen und (Vor-)Urteilen sowie den entsprechenden gesellschaftlichen Diskursen, die insbesondere auch von und durch die Medien, aber auch von interessierter politischer Seite geprägt sind. Gerade im Zusammenhang mit Zuwanderungsquartieren werden dann häufig mit Zuschreibungen als „Ausländerghetto“ oder „Parallelgesellschaft“ gezielt diffuse Ängste vor dem „Fremden“, aber auch offen rassistische Einstellungen bedient.

Der Kabarettist Erwin PELZIG hat zur Definition von Image eine auf den ersten Blick zugegeben unwissenschaftliche, aber dennoch bei näherer Betrachtung sehr einleuchtende Erklärung geliefert: „Image ist das, was man bräuchte, was die anderen denken, dass man so ist, wie man gerne wäre.“ (ZDF, Neues aus der Anstalt vom 27.03.2012). Image hat also offenbar sehr viel mit Selbst- und Fremdwahrnehmung und Konstruktion zu tun. Ein weiterer wichtiger Aspekt, der das Image beeinflusst, ist die räumliche Nähe zum Untersuchungsobjekt, also in unserem Fall dem Stadtteil. Je weiter eine Person von dem wahrzunehmenden Gegenstand oder Sachverhalt entfernt ist, desto mehr nimmt ihre Fähigkeit ab, Details zu registrieren (STEINFÜHRER u. KABISCH 2004). Daher ist eine Differenzierung des Begriffs in Innen- und Außenimage (oder Selbst- und Fremddimage) erforderlich. Dies deckt sich im Übrigen mit Erfahrungen und Erkenntnissen aus vielen benachteiligten Stadtteilen. Das jeweils persönliche Empfinden und die Wahrnehmung der im Stadtteil lebenden Bewohner im Hinblick auf die eigene Umgebung sind differenzierter und häufig positiver als außerhalb des Gebietes (DIFU 2003). Das Außenimage eines Stadtteils beruht zwar auf existierenden Problemlagen – hat also immer auch einen wahren Kern (IFS 2008).<sup>2</sup> Informationen werden aber häufig redu-

ziert und auch überzeichnet aus zweiter Hand (vom „Hören-Sagen“) aufgenommen. Gerade die Rolle der Medien bedarf hier einer besonderen Erwähnung und Problematisierung. Häufig tragen sie zur Skandalisierung von Ereignissen in diesen schon negativ besetzten Räumen bei. Das ist ein Aspekt, auf den noch eingegangen wird.

Meine These ist daher: Wenn ein negatives Gebietsimage also insbesondere Folge der Wahrnehmung der baulich-räumlichen Struktur und der sozialen Problemlagen eines Gebietes sowie des negativen gesellschaftlichen Diskurses darüber ist, lässt sich ein Negativeimage nur dann wirklich überwinden, wenn sich in allen diesen drei Bereichen eine deutliche Veränderung ergibt, was insbesondere aufgrund der Persistenz von Wert- und Vorurteilen ein langer Prozess ist. Die wirkliche Veränderung eines Gebietsimages ist daher ein sehr grundlegender Veränderungsprozess von „objektiven“ Bedingungen und ein sehr langer Prozess bis er sich im öffentlichen Bewusstsein (Diskurs) niederschlägt.

### Das Programm Soziale Stadt und seine (begrenzte) Reichweite

In einer kritischen Würdigung der fast dreißigjährigen Geschichte der Erneuerung benachteiligter Stadtteile in Frankreich (Politique de la Ville) kommen GLASZE und WEBER (2010) zu dem Ergebnis, dass die stadtteilbezogenen Ansätze in Frankreich die räumliche Konzentration der sozialen Problemlagen bisher nicht lösen konnten, da sie nur Symptome und nicht die dahinter liegenden sozioökonomischen Ursachen betrachten und bearbeiten. Im Gegenteil behaupten die Autoren, dass die einseitige Konzentration auf „Problemgebiete“ deren gesellschaftliche Stigmatisierung sogar noch verstärkt habe und den Blick auf die dahinter liegenden gesamtgesellschaftlichen Ursachen verstellen würde.

Damit wird die grundsätzliche Frage nach der Sinnhaftigkeit solcher gebietsbezogenen Programme aufgeworfen. Haben sie einen positiven Einfluss auf die Entwicklung von städtischen Problem-

<sup>2</sup> In der Untersuchung über 35 Soziale Stadt-Gebiete in NRW wird festgestellt: „Einen Fall, dass ein Gebiet völlig „unverdient“ einen negativen Ruf hätte, haben wir unter den Programmstadtteilen nicht gefunden“ (IFS 2008, S. 151).

gebieten oder führen sie zu einer weiteren Stigmatisierung dieser Gebiete? Eine für die strategische Orientierung der Stadtentwicklungspolitik damit nicht unwichtige Fragestellung, der im Folgenden anhand der deutschen Erfahrungen mit dem Programm Soziale Stadt unter dem Aspekt der Imageentwicklung nachgegangen wird. Vorab sollen jedoch näher der politisch-konzeptionelle Hintergrund dieses gebietsbezogenen Handlungsansatzes und seine Reichweite beschrieben werden.

Das Quartier bzw. der Stadtteil sind in den vergangenen beiden Jahrzehnten Gegenstände einer Vielzahl von Veröffentlichungen unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen geworden (zum Überblick SCHNUR 2008). Gewissermaßen als Reflex auf die weltweite Globalisierung ist eine Wiederentdeckung des Lokalen als Untersuchungs- und Handlungsebene zu beobachten, die sich beispielsweise in den wissenschaftlich-theoretischen Diskussionen um Glokalisierung (ROBERTSON 1998), Scaling (WISSEN, RÖTTGER u. HEEG 2008) oder Kommunitarismus (ETZIONI 1995) niederschlägt. Allen diesen Ansätzen gemeinsam ist, dass sie der lokalen Ebene eine zunehmende Relevanz mit Blick auf politische und soziale Entwicklungsprozesse innerhalb einer globalisierten Welt einräumen. Das durch die britische Planungswissenschaftlerin Patsy HEALY geprägte Konzept des Place-Making beschreibt dabei explizit neue gebietsbezogene Planungsansätze, die auf die kollektive Verbesserung lokaler Raum- und Lebensqualitäten zielen und auf neuen Formen von Local Governance und der Kooperation unterschiedlicher Akteure basieren (LAHNER u. ZIMMERMANN 2005). Während hier eher die Chancen solcher lokalen Handlungs- und Gestaltungsprozesse bzw. -koalitionen im Mittelpunkt stehen, diskutiert KAZEPOV (2011) unter dem Begriff Rescaling eher kritisch die Herausbildung „lokaler Wohlfahrtssysteme“ als eine Kosten- und Verantwortungsverlagerung von der nationalen auf die lokale Handlungsebene, die u.a. als Folge eines neo-

liberalen Sozialstaatsabbaus zu betrachten sind.

Festzustellen ist jedenfalls, dass die Bedeutung der Stadtteil- und Sozialraumorientierung in den unterschiedlichen politisch-planerischen Handlungsbereichen insbesondere von Jugend-, Sozial- und Stadtentwicklungspolitik deutlich gestiegen ist (vgl. dazu DAHME u. WOHLFAHRT 2011). Gerade mit dem Bedeutungsverlust von Arbeit als zentralem gesellschaftlichem Integrationsfaktor gewinnen wohnortbezogene und lebensweltliche Betrachtungsweisen an Bedeutung. Das geschieht auch vor dem Hintergrund einer zunehmenden sozial-räumlichen Polarisierung vor allem in den Städten, bei denen die Gefahr einer dauerhaften Ausgrenzung bestimmter Stadtbereiche besteht, in denen sich soziale, ökonomische und auch städtebauliche Problemlagen konzentrieren. Diese Entwicklungen stellen die Integrationsfunktion von Stadt und deren Fähigkeit zu sozialem Ausgleich in Frage. Das Mitte der 1990er Jahre in Deutschland eingeführte Programm Soziale Stadt ist in diesem Zusammenhang als Antwort auf diese Konzentration und Kumulation unterschiedlicher sozialer, ökonomischer und städtebaulicher Problemlagen in bestimmten Stadtteilen und Quartieren zu verstehen, die mit rein sektoralen Politikanalysen nicht mehr gelöst werden können. Damit folgte die Politik in Deutschland Erfahrungen mit ähnlichen Ansätzen in Großbritannien, den Niederlanden und Frankreich, die dort schon seit den 1980er Jahren praktiziert werden. Spätestens mit der Leipzig-Charta der EU im Jahre 2007 haben sich solche integrierten und stadtteilbezogenen Ansätze in ganz Europa etabliert. Sie folgen auch bewusst einem „ressourcenorientierten“ Politikverständnis, bei dem gerade die Stärkung von Nachbarschaften und Quartieren zur Lebensbewältigung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen in den Mittelpunkt gerückt werden (HERLYN 1991). Während der Programmansatz der Sozialen Stadt in der weit überwie-

genden politischen<sup>3</sup> und auch wissenschaftlichen Debatte als Ansatz zur Stärkung von Selbstorganisation und Partizipation gerade von benachteiligten Bevölkerungsgruppen begrüßt und unterstützt wird, finden in einer wissenschaftlichen Minderheitsposition auch explizit kritisch-ablehnende Argumentationen gegenüber dem Programm ihren Ausdruck. So wird das Programm als Bestandteil eines neoliberalen Staatsumbaus verstanden, dem es unter dem Label des „aktivierenden Staates“ im Grunde nur um Sozialabbau und Kostenreduzierung gehe. Ebenso werden die baulich-räumlichen Aufwertungsstrategien in den Kontext von Gentrifizierung und Verdrängung von „Randgruppen“ gestellt (exemplarisch vgl. dazu zuletzt EICK 2011).

Auch wenn das Programm Soziale Stadt inzwischen Gegenstand einer Vielzahl von wissenschaftlichen Abschlussarbeiten und Veröffentlichungen geworden ist, bleibt seine wissenschaftlich-theoretische Einbettung und Bewertung, wie gerade kurz skizziert, zum einen kontrovers. Zum anderen gilt bis heute, trotz inzwischen einiger Debatten, die Feststellung, dass eine eindeutige Einbindung in wissenschaftliche Diskurse bislang hinter der Praxis zurückgeblieben ist (GREIFFENHAGEN u. NELLER 2005). Das hängt gewiss auch mit der Tatsache zusammen, dass der integrierte Programmansatz unterschiedliche Fachpolitiken und Wissenschaftsdisziplinen berührt und adressiert, ohne dass bislang ein entsprechender inter- bzw. transdisziplinärer Diskurs die Folge wäre. Wobei mit Blick auf die Quartiersforschung insgesamt durchaus erste Ansätze einer multiperspektivischen Debatte erkennbar sind (vgl. DEFFNER u. MEISEL 2013).

Seit der Programmeinführung 1999 wird das Programm in über 600 Stadtteilen in fast 400 Kommunen in Deutschland umgesetzt und von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen.

<sup>3</sup> Beispielsweise hat sich der nordrhein-westfälische Landtag (Ausschuss für Bauen, Wohnen und Verkehr) in einer öffentlichen Expertenanhörung zur „Städtebauförderung“ am 27.9.2011 mit dem Thema beschäftigt. Alle geladenen Experten haben die Erfolge des Programmansatzes Soziale Stadt betont und für eine Beibehaltung des Programms plädiert.

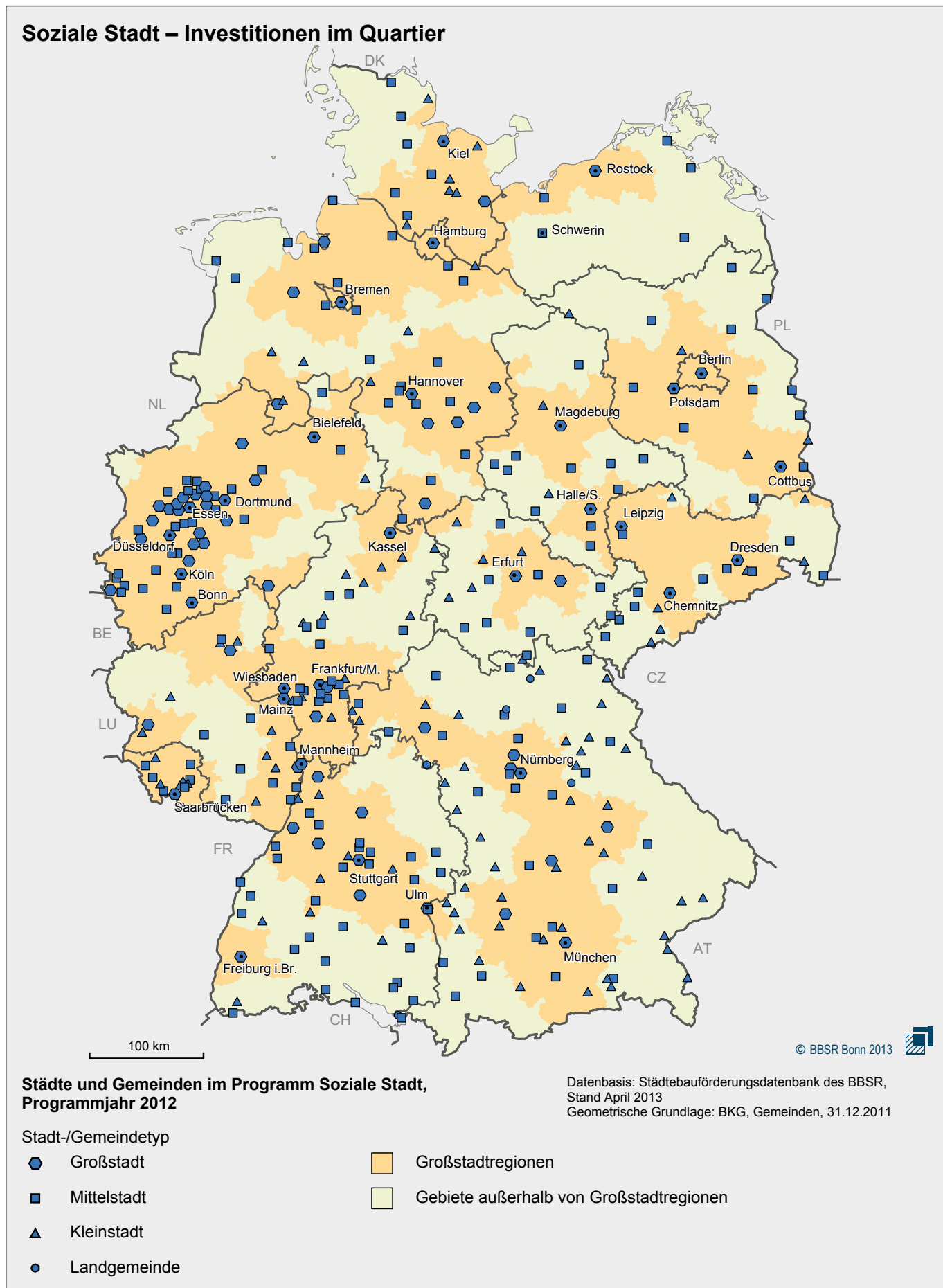


Abb. 1: Soziale Stadt – Investitionen im Quartier



Dennoch stand das Programm seit Ende 2010 unter erheblichem politischem Druck. Eine Mehrheit im Bundestag hatte das Fördervolumen des Programms – nach meiner Meinung aus rein ideologischen Gründen – erheblich reduziert (ZIMMER-HEGMANN 2011).<sup>4</sup> Trotz auch kritischer Reflexion, insbesondere über die begrenzte sozialpolitische Reichweite des Programms (vgl. dazu HANESCH 2011), verweisen die verschiedenen (Zwischen-)Evaluationen des Programms demgegenüber auf den grundsätzlich richtigen integrierten Programmansatz, der nach überwiegender Meinung der Evaluatoren weitergeführt und ausgebaut werden sollte (BBR 2005; SUCATO u. ZIMMER-HEGMANN 2007). Allerdings handelt es sich dabei nur um Zwischenevaluationen mit begrenzter Aussagekraft zu den Wirkungen des Programms, die auch schon meist mehr als sieben Jahre zurückliegen. Ebenso betonen auch wichtige Akteure aus der Wohnungswirtschaft anhand eigener empirischer Untersuchungen die Bedeutung und den Erfolg des Programms Soziale Stadt für die Aufwertung und Stabilisierung von Wohnungsbeständen (GDW 2010). Insbesondere die vielfältigen städtebaulichen Maßnahmen haben offenbar in vielen Gebieten zu einer Aufwertung und Attraktivitätssteigerung geführt (BMVBS 2008). Mit seinem Anspruch nach Bündelung von Ressourcen konnte das Programm auch erhebliche Mittel außerhalb der Städtebauförderung für die Stadtteile erschließen. Nach einer ökonomischen Modellrechnung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat das Programm einen hohen Bündelungs- und Anstoßeffect für öffentliche und private Folgeinvestitionen (BMVBS 2011b). Die Verbesserung der städtebaulichen Qualität erzeugt, im engen Verbund mit den anderen Maßnahmen vor Ort, wichtige Wirkungen mit Blick auf die Aufbruchsstimmung, die Identifikation und das Image der Gebiete. Allerdings zeigen sich auch deutliche

Grenzen in der baulichen Aufwertung. So gibt es Hinweise darauf, dass aufgrund der Größe mancher Programmgebiete (sie variiert zwischen unter 1.000 und über 50.000 Einwohnern) Konzentrations- und Anstoßeffecte unterbleiben. Dies gilt insbesondere auch für Quartiere mit einer heterogenen Eigentümerstruktur, in denen die bestehenden Fördermöglichkeiten anscheinend häufig nicht als Anreiz für private Investitionen ausreichen. Dies gilt auch für viele Großwohnsiedlungen, zumal wenn sie im Eigentum neuer Finanzinvestoren sind und diese sich häufig einer Kooperation verweigern. Viele Kommunen scheinen daher machtlos gegen mangelnde Investitionen und Verwahrlosung der Immobilien durch die Eigentümer, so dass in diesen betroffenen Gebieten der Erfolg des Programms gefährdet ist. In einigen wenigen innerstädtischen Gebieten in Städten mit hohem Nachfragedruck auf den Wohnungsmärkten (z.B. Hamburg, Düsseldorf, aber auch Berlin) lassen sich demgegenüber im Zusammenhang mit der Aufwertung Gentrifizierungsprozesse mit möglichen Verdrängungseffekten für benachteiligte Bevölkerungsgruppen beobachten, deren Zusammenwirken mit dem Programm Soziale Stadt aber noch näher untersucht werden muss.

Anspruch des Programms ist es zudem, die Kooperation und Vernetzung verschiedenster Akteure im Stadtteil zu fördern und diese, ebenso wie Bewohnerinnen und Bewohner, in die Erneuerungsprozesse einzubeziehen. Gerade die mit dem Programm verbundene strukturelle Verankerung eines integrierten Planungs- und Handlungsansatzes, der auf fachübergreifende Kooperation, Vernetzung und Beteiligung setzt, hat in den Stadtteilen auch neue Möglichkeitsräume für Innovationen geschaffen. Untersuchungen z.B. zur Lokalen Ökonomie (RWI 2007) oder zur Rolle der Schulen (IES 2005) im Stadtteil verdeutlichen beispielhaft, dass die in diesen Handlungsfeldern umgesetzten innovativen Projekte und Handlungsansätze sowie gerade auch die dort entstandenen Kooperationsstrukturen ohne das Programm Soziale Stadt mit sei-

nem integrierten Handlungsanspruch vermutlich nicht oder nur in eingeschränktem Maße entstanden wären. Betont wird dabei immer wieder, dass dazu passgenaue gebietsbezogene Konzepte erforderlich sind, die die lokalen Potenziale stärken und interdisziplinäre Ansätze für die betroffenen Quartiere entwickeln. Die Aktivierung und Beteiligung der lokalen Akteure wird dabei als Basis für den Erfolg in allen Handlungsfeldern herausgestellt (BMVBS 2008). Auf diesen wichtigen beteiligungsorientierten Aspekt des Programms wird später noch zurückzukommen sein.

Dennoch bleibt die bisherige Bilanz dieser Ansätze ambivalent. Während die Erfolge bei der Vernetzung der Akteure und der Mobilisierung und Aktivierung der Bewohner sowie bei der baulichen Aufwertung der Gebiete aufgrund der diversen Evaluationsergebnisse durchaus nennenswert sind, bleiben Fortschritte bei der Verbesserung der sozialen und ökonomischen Lage der Bewohner aus. Das hängt damit zusammen, dass sich die gesamtgesellschaftlichen sozioökonomischen Rahmenbedingungen gleichzeitig verschlechtert haben. Seit 20 Jahren beobachten wir in Deutschland eine Zunahme von sozialer Ungleichheit und Armut. Laut OECD (2008) haben seit dem Jahr 2000 in Deutschland Einkommensungleichheit und Armut dabei stärker zugenommen als in jedem anderen Land der OECD. Gerade die Faktoren Langzeitarbeitslosigkeit, (Kinder-)Armut, Einkommenspolarisierung und Bildungsungleichheit bilden sich ohne erkennbare Besserung räumlich ab. Untersuchungen bestätigen die wachsende Konzentration und Verfestigung dieser Phänomene in bestimmten städtischen Teilgebieten und eine Zunahme der sozialen Segregation in den meisten Städten in Deutschland (BMAS 2010). Daran ändert auch das Programm Soziale Stadt offenbar wenig. Zu eingeschränkt ist seine politische Reichweite und es ist mit einem maximalen Volumen von ca. einer halben Milliarde Euro pro Jahr einschließlich der Finanzierungsanteile aus den Ländern und Kommunen auch finanziell in seinen Wirkungen beschränkt. Solche raumbezogenen Ansätze bleiben daher

<sup>4</sup> Die neue Bundesregierung und Bundestagsmehrheit hat diesen Schritt 2014 korrigiert und das Programm wieder deutlich aufgewertet.



in ihren sozialen Wirkungen eindeutig begrenzt und sind insofern eine „unvollständige“ Politik, so lange nicht gleichzeitig deutliche Verbesserungen der sozioökonomischen Lage der in den Gebieten lebenden Menschen erreicht werden. Im Grunde bräuchte das Programm eine deutliche Weiterentwicklung, hin zu einem umfassenden integrierten und ressortübergreifenden Ansatz zur Beseitigung von sozialräumlichen Disparitäten.

### Imageentwicklung in der Sozialen Stadt

Die Bedeutung von Images für die Stadtentwicklung wird für die gesamtstädtische Ebene schon seit den 1970er Jahren thematisiert (GANSER 1970; BECKER u. KEIM 1978) und hat sich mit dem Stadtmarketing (GRABOW u. HOLLBACH-GRÖMIG 1998) und insbesondere im Zusammenhang mit städtebaulichen Großprojekten (BMVBS 2011a) längst zu einem zentralen Handlungsfeld von Stadtpolitik im nationalen und internationalen Standortwettbewerb etabliert. Demgegenüber ist das Thema bezogen auf benachteiligte Stadtteile nach den baulichen, sozialen und ökonomischen Schwerpunktsetzungen erst spät auf die Agenda des Programms Soziale Stadt gelangt. Die bundesweite Regiestelle hat dazu erstmals im Jahre 2003, nach fünfjähriger Programmlaufzeit, eine Schwerpunkt-Info vorgelegt (DIFU 2003). Im letzten Statusbericht der Bundesregierung zum Programm Soziale Stadt (BMVBS 2008) wird deutlich, dass Maßnahmen zur Imageentwicklung und Öffentlichkeitsarbeit in den einzelnen Programmgebieten zwar durchaus häufig durchgeführt werden, strategisch jedoch bislang nur eine untergeordnete Bedeutung haben. Im Rahmen einer Befragung der Programmgebiete wird zwar angegeben, dass in 65 Prozent der Gebiete Maßnahmen und Projekte im Bereich „Image und Öffentlichkeitsarbeit“ durchgeführt werden bzw. in 56 Prozent der Gebiete schon realisiert wurden. Doch trotz dieser recht hohen Zahlenwerte, werden diese Maßnahmen und Projekte bzw. das Handlungsfeld als solches nur in 16 Prozent der Gebiete für „besonders

wichtig“ gehalten. Und auch eine Untersuchung über die Bedeutung von Imagepolitik in den Sozialen-Stadt-Gebieten in Berlin kommt zu dem Ergebnis, dass „eine systematische, an einem expliziten Leitbild orientierte strategische Imagearbeit“ bislang nicht ausgemacht werden kann (JUNG 2010, S. 93).

deutlich, dass zwar viele Einzelmaßnahmen zur Imageverbesserung und Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt werden und in über 50 Prozent der Gebiete die „Imageentwicklung“ als Teilziel definiert wird, dass sie aber nur in jedem fünften Gebiet als ein eigenes strategisches Handlungsfeld betrachtet wird.

Handlungsfelder von Maßnahmen und Projekten (Mehrfachnennungen)				
Handlungsfelder	Maßnahmen und Projekte in Durchführung (n=275)	Maßnahmen und Projekte realisiert (n=275)	Besonders wichtig (n=275)	
	Gebiete [%]	Gebiete [%]	Gebiete [%]	Rang
Wohnumfeld und öffentlicher Raum	69	61	38	2
<b>Image und Öffentlichkeitsarbeit</b>	<b>65</b>	<b>56</b>	<b>16</b>	<b>7</b>
Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur	62	56	40	1
Schule und Bildung	54	44	14	8
Beschäftigung, Qualifizierung, Ausbildung	54	53	22	3
Integration von Migrantinnen und Migranten	52	43	18	5
Nachbarschaftliches Zusammenleben	49	44	16	6
Stadtteilkultur	48	44	6	11
Sport und Freizeit	47	52	10	10
Wohnungsversorgung und -wirtschaft	43	42	19	4
Verkehr	40	34	6	12
Lokale Ökonomie	37	34	12	9
Befähigung, Artikulation, politische Partizipation	30	29	5	13
Sicherheit und Kriminalprävention	30	25	2	14
Monitoring	27	15	1	18
Förderung von Gleichstellung von Benachteiligten	26	22	2	16
Gesundheitsversorgung und -förderung	26	22	0	19
Prozess- und Ergebnisevaluation	24	23	0	20
Umweltschutz	14	15	1	17
andere	4	3	2	14

Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008)

Tab. 1: Handlungsfelder von Maßnahmen und Projekten (Mehrfachnennungen)

Das deckt sich im Übrigen mit Befunden aus einer eigenen Untersuchung in Nordrhein-Westfalen, in der im Rahmen der landesweiten Evaluation des Programms Soziale Stadt über 40 Selbstevaluationsberichte aus den Programmgebieten ausgewertet wurden.<sup>5</sup> Auch hier wurde

Betrachten wir nun die Aktivitäten zur Imageentwicklung genauer, so ist zwischen unmittelbaren und mittelbaren Maßnahmen und Effekten der Imageentwicklung zu unterscheiden. Unmittelbare Maßnahmen sind Aktivitäten im Bereich der gezielten Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit. Darunter sind gezielte Leitbildprozesse, Imagekampagnen, Veranstaltungen, Plakate, Stadtteil-

<sup>5</sup> Der Endbericht der Untersuchung „Querauswertung Selbstevaluation Soziale Stadt NRW“ (2012) ist unveröffentlicht.

zeitungen und eine gezielte Medien- und Pressearbeit zu verstehen. Demgegenüber sind die mittelbaren Effekte der baulichen und auch sozialen Maßnahmen zu unterscheiden. In vielen Berichten der schon erwähnten Evaluation in NRW wird auf die mit dem Programm verbundenen diversen städtebaulichen Aufwertungen in den Bereichen Wohnen, Wohnumfeld, öffentlicher Raum, Freiflächengestaltung etc. in den Gebieten verwiesen. Die Maßnahmen erzeugen nach Einschätzung der örtlichen Akteure im engen Verbund mit der Mobilisierung und Netzwerkförderung vor Ort wichtige Wirkungen mit Blick auf die Aufbruchstimmung, die Identifikation und das Image der Gebiete. Auf eine insbesondere mit der städtebaulichen Aufwertung verbundene Imageverbesserung der Gebiete wird sowohl in über 20 Prozent der Berichte als auch von Expertinnen und Experten in den meisten Gruppendiskussionen verwiesen. Ein Beispiel für die imagefördernden Effekte von baulichen Maßnahmen sind die überdimensionierten Hausnummern aus einem Dortmunder Stadtteil. Sie führen nach Aussage von örtlichen Akteuren aufgrund ihrer Besonderheit und der Erzeugung von Aufmerksamkeit zu einer stärkeren Identifikation der Bewohner mit dem Gebiet und einer entsprechenden öffentlichen

Wahrnehmung. So berichteten die Medien umfassend darüber und der gesamte Erneuerungsprozess in dem Wohnungsbestand wird positiv öffentlich dargestellt (ILS 2007).

Insgesamt bleiben die imagefördernden Wirkungen solcher Maßnahmen im Programm jedoch empirisch nur schwer zu fassen. So ergeben die wenigen vorhandenen Bewohnerbefragungen mit Blick auf die Imageentwicklung ein widersprüchliches Bild. In einigen Befragungen wird eine Imageverbesserung im Programmverlauf in der Wahrnehmung der Bewohner in den Gebieten durchaus konstatiert. So sehen z.B. in einer Bewohnerbefragung der Stadt Oberhausen 2001 im Stadtteil Knappenviertel 37 Prozent der Befragten für das Viertel eine starke bis sehr starke Verbesserung des Images. Ein Drittel kommt zur Einschätzung teils/teils und 17 Prozent sehen kaum bzw. gar keine Verbesserung (STADT OBERHAUSEN 2001). Demgegenüber lassen andere Bewohnerbefragungen diesbezüglich keine klaren positiven Veränderungen erkennen. In einer Untersuchung des IFS (2008) zu den Programmgebieten der Sozialen Stadt in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2004 bis 2007 wurde im Rahmen von Bewohnerbefragungen ermittelt, dass über alle Programmgebiete hinweg sich die Ein-

schätzungen der Bewohner in den Gebieten über eine Veränderung des (Außen-)Images durchaus unterscheiden: 20 Prozent der befragten Bewohner konstatieren eine Verbesserung, 21 Prozent eine Verschlechterung. Die große Mehrheit (59 Prozent) geht davon aus, dass der Ruf unverändert geblieben ist. In der Untersuchung konstatieren die Evaluatoren auf Grundlage der Bewohnerbefragungen und von Befragungen der Programmverantwortlichen insgesamt in 15 von 35 untersuchten Gebieten einen Imagegewinn. Dabei ist mit Blick auf die Validität der Einschätzung der Programmverantwortlichen, denen ja durchaus eine gewisse einseitige Wahrnehmung unterstellt werden kann, von Bedeutung, dass deren Einschätzungen sich in hohem Maße mit den Einschätzungen der befragten Bewohner decken.

Eine schon oben angesprochene weitere Frage ist, ob von den Programmen selbst eine zusätzliche Stigmatisierung für die Gebiete ausgeht. Während in der Diskussion über die Erneuerung von benachteiligten Stadtteilen in Frankreich z.B. deutlich vor den Stigmatisierungseffekten einer „Zonierung“ dieser Gebiete im Rahmen eines gebietsbezogenen Erneuerungsansatzes gewarnt wird (BAUHARDT 2005), lassen sich ähnliche Effekte in Deutschland bislang eher selten beobachten. Nur in einigen wenigen Evaluationsberichten der angesprochenen Untersuchung in Nordrhein-Westfalen wird auf das mögliche Problem einer Verschlechterung des Stadtteilimages durch Aufnahme in das Programm durch eine negative Stigmatisierung als „Problemgebiet“ verwiesen. Auch wenn das Instrument der Selbstevaluation dabei mit Blick auf realistische Selbsteinschätzungen durchaus kritisch zu beurteilen ist, so beruhen die Selbstevaluationsberichte doch in der Regel auf einer breiten und auch durchaus selbstkritischen Einschätzung sehr unterschiedlicher Akteure. Nach allgemeiner Meinung können daher die Bewertungen und Schlussfolgerungen dann als valide gelten, wenn sie in einem dialogischen Prozess entstanden und ge-



Abb. 2: Hausnummern in Dortmund Clarenberg

prüft worden sind (kommunikative Validierung).<sup>6</sup>

Gleichwohl sollte die Frage nach den möglichen stigmatisierenden Negativeffekten des Programms nicht unterschätzt werden. Das ist ein Aspekt, der schon mit der Frage beginnt, ob die Aufnahme in ein solches Programm dem jeweiligen Stadtteil einen negativen Stempel aufdrückt und alleine schon dieser Schritt die Gefahr einer zusätzlichen Stigmatisierung beinhaltet. Nach meiner Beobachtung in der langjährigen Begleitung des Programms Soziale Stadt hängt die Frage der Relevanz der Stigmatisierung durch die Teilnahme an solchen Programmen von zwei Faktoren ab: Erstens von dem Grad der Benachteiligung und den Problemlagen des betroffenen Gebietes. Handelt es sich um ein Gebiet mit höchsten Problemlagen und einem ausgeprägten Negativimage, kann das schon belastete Image auch durch eine solche Programmaufnahme kaum mehr schlechter werden. Bei „normalen“ Gebieten, die auf der Kippe stehen, bei denen die Gefahr des Abrutschens zwar vorhanden ist, die aber noch kein ausgeprägtes Negativimage haben, muss die Sache anders beurteilt werden. Hier hängt viel von der öffentlichen Kommunikation ab. Insofern ist hier auch ein zweiter Faktor entscheidend; nämlich unter welchem Namen ein solches Programm „verkauft“ wird. Heißt es beispielsweise „Armutsbekämpfungsprogramm“, wie das Programm in den Anfängen in Hamburg genannt wurde, ist die Gefahr der zusätzlichen Stigmatisierung, die alleine von diesem Programmnamen ausgeht, eher groß. Von daher haben „neutrale“ bzw. positive Namen zur Bezeichnung solcher Programme – in Nordrhein-Westfalen hieß das Programm in den Anfängen „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ – eine vermutlich weniger stigmatisierende Wirkung. Jedenfalls war die Furcht vor den möglichen stigmatisierenden Effekten eines Programmnamens in Nordrhein-Westfalen der explizite Grund diesen eher sper-

rigen Namen zu wählen. Auch aus den Gesprächen mit Experten vor Ort im Rahmen der o.g. Untersuchung zu den Selbstevaluationsberichten in NRW wird zwar einerseits in einigen Fällen auf die Stigmatisierungsgefahren des Programms verwiesen. Andererseits berichten die Experten eben auch von dem positiven Effekt, dass der Stadtteil durch das Programm in das gesellschaftliche und politische Blickfeld gerät und den Bewohnern Anerkennung signalisiert. Alle befragten Experten bewerten daher die mit dem Programm erzeugten Impulse (Aufbruchsstimmung, Aufwertung etc.) als deutlich höher. Insofern müssen selbst bei Gefahr einer zusätzlichen Stigmatisierung durch Teilnahme an dem Programm diese Negativeffekte sachlich gegen die positiven Programmwirkungen abgewogen werden.

Gerade die Medien, also z.B. die Lokalzeitungen, haben eine ganz zentrale Bedeutung für die Imageentwicklung von Gebieten der Sozialen Stadt, während überregionale Massenmedien meist nur in spektakulären Fällen – und dann meist negativ – berichten. Auffallend ist, dass die Medien vor Beginn der Programme besonders negativ über benachteiligte Stadtteile berichten und Probleme regelmäßig skandalisieren. Nach dem Motto: „Wenn hier ein Messer runter fällt, wird gleich ein Mord daraus“, werden Ereignisse wie z.B. Unsicherheit und Kriminalität regelmäßig überzeichnet. Diese Form der skandalisierenden Berichterstattung ist ein zentraler Faktor der Stigmatisierung. Es lässt sich beobachten, dass eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit und eine positive Einbeziehung der örtlichen Zeitungen hier zu einer veränderten Wahrnehmung und Berichterstattung durch die lokalen Medien führen. So berichten viele Experten, dass die Berichterstattung der lokalen Medien im Zeitverlauf der Programmdurchführung wesentlich sachlicher und positiver geworden ist, da sich die Journalisten durch die Teilnahme an Veranstaltungen ein eigenes Bild machen können. Demgegenüber schreiben und berichten Journalisten überregionaler Medien, die weiter weg vom Gegenstand

sind bzw. aus übergeordneten Gesichtspunkten offenbar weiterhin die Klischees bedienen wollen und müssen, gleichzeitig immer noch besonders negativ.

In vielen Programmgebieten führt also eine gezielte Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit im Verbund mit den durchgeführten baulichen und sozialen Maßnahmen und Projekten durchaus zu einer veränderten öffentlichen Wahrnehmung. Doch sind diese Aktivitäten mit Blick auf das Image der Gebiete auch langfristig wirksam? Dazu gibt es bisher noch keine eindeutigen empirischen Belege. Meine These ist, dass dem Thema Imageentwicklung eine deutlich größere strategische Bedeutung beigemessen werden muss, um hier zu deutlichen Effekten zu kommen. Erforderlich wären umfassende Kommunikationsstrategien zur Begleitung des Erneuerungsprozesses in den Gebieten. Hier lohnt sich ein Blick in die Niederlande.

### Neighbourhood Branding als strategischer Ansatz zur Imageentwicklung

Neighbourhood Branding ist ein solcher strategischer Gesamtansatz und wurde zunächst in den Niederlanden zur Erneuerung von benachteiligten Wohnquartieren entwickelt und meist von großen, in den Gebieten aktiven Wohnungsunternehmen initiiert.<sup>7</sup> Die Methodik geht dabei über ein klassisches Marketing hinaus. Es handelt sich um einen stark partizipativen Ansatz. Zusammen mit Bewohnerinnen und Bewohnern und lokalen Schlüsselakteuren wird der Stadtteil in seinen Stärken und Schwächen analysiert und ähnlich wie im Marketing und in der Öffentlichkeitsarbeit wird das Unverwechselbare und Einzigartige des Stadtteils betont. Dabei spielen Kommunikationsformen, die die Menschen trotz unterschiedlicher sozialer und ethnischer

<sup>7</sup> Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf Ergebnissen der INTERREG IIB-Projektes IMAGE (2004-2007), das neue Strategien zur Imageverbesserung in Großwohnsiedlungen in fünf Stadtteilen in Antwerpen, Bristol, Delft, Dublin und Zürich erprobt hat. Neben dem Austausch und der Weiterentwicklung bestehender Erfahrungen bei der Entwicklung langfristiger, integrierter Handlungskonzepte war die Anwendung von „Neighbourhood Branding“ ein zentrales Element der Projektarbeit (vgl. CITY OF DELFT 2007).

<sup>6</sup> Zum Konzept und zur Validität von Selbstevaluationen siehe: <http://www.selbstevaluation.de/>



Herkunft und Heterogenität gemeinsam beherrschen, eine zentrale Rolle. Es wird mit Cartoons und professionellen Zeichnern gearbeitet und eine gemeinsame Vision des Stadtteils entwickelt. So entsteht ein gemeinsames Bild als Leitbild der Stadtteilentwicklung.

Über diese Kommunikationsstrategien hinaus werden bauliche Änderungen, weitere Projekte und im besten Fall das Handeln jedes Einzelnen im und für das Quartier an den Kernwerten orientiert, um das Image des Stadtteils schrittweise positiv zu verändern. Neu ist die Ausrichtung auf die Fragestellung, wie der Stadtteil ein eigenes Profil – eine Marke – entwickeln kann und wie durch eine konsequente Ausrichtung aller Aktivitäten im Stadtteil auf diese Marke hin das Image verbessert werden kann.

Das Neighbourhood Branding, also die Entwicklung der Stadtteilmarke, wird in vier eng miteinander verzahnten Schritten umgesetzt:

- Orientierungsphase
- Brandingsessions
- Erstellung eines Brandbooks
- Umsetzung der Ergebnisse

Dabei muss die Marke „tiefgründig“ (deep), „umfassend“ (broad) und „wahrheitsgemäß“ (true) sein, um langfristig bestehen zu können. Sie sollte sich also nicht nur an unrealistischen Wünschen der handelnden Akteure orientieren, sondern insbesondere an historischen Entwicklungen anknüpfen, um tief mit dem Gebiet verwurzelt zu sein. Außerdem sollte sie verschiedene Erscheinungsformen des Gebietes repräsentieren: physische, soziale, ökonomische und administrative Aspekte sollten gleichermaßen berücksichtigt werden. Die Marke muss vor allem der Wahrheit entsprechen. Sie sollte also negative Aspekte des Gebietes nicht vernachlässigen. Der erste Schritt des Branding-Prozesses erklärt sich aus diesen Anforderungen. Eine Analyse der Gebietsentwicklung, z.B. eine Stärken-Schwächen-Analyse, soll Erklärungen für das heutige Erscheinungsbild liefern und Antworten auf Fragen der Zukunftsentwicklung geben:

- Welche Faktoren haben den Stadtteil

in der Vergangenheit geprägt und sind diese heute noch von Relevanz?

- Was macht die Atmosphäre des Stadtteils aus?

Für diesen Arbeitsschritt erfolgt zunächst eine umfassende Analyse vorliegender Materialien. Wichtig ist jedoch vor allem, über eine Ortsbegehung und in Themengesprächen mit Bewohnern und Akteuren einen genauen Blick für den Stadtteil zu erhalten:

- Welche Ziele verfolgen die wichtigen Akteure im Stadtteil?
- Welche Entwicklungsphasen hat es im Stadtteil gegeben?
- Was waren die Auslöser für positive und negative Entwicklungen?
- Wie wird der Stadtteil durch die Bewohner beurteilt?
- Gibt es soziale, kulturelle oder räumliche Konfliktlinien im Stadtteil?
- Gibt es Tabus, die nicht offen thematisiert werden?

Die Ergebnisse dieses Schrittes werden in Form einer Fotodokumentation und eines Protokolls der Themengespräche festgehalten. Die Ergebnisse sind die Grundlage für die folgenden Brandingsessions. Diese Sessions sind das Kernelement innerhalb des Verfahrens. Die Fragestellungen für die Sessions werden gemeinsam mit den verantwortlichen lokalen Akteuren auf Basis der Ergebnisse des ersten Arbeitsschrittes ausgewählt. Während im ersten Schritt zurückgeblickt wird, geht es bei den Branding Sessions um den Blick in die Zukunft des Quartiers:

- Was bedeutet für dich persönlich der Raum in dem du lebst?
- Wer sind die zukünftigen Stadtteilbewohner?
- Von welchem anderen Ort der Erde kann der Stadtteil etwas lernen?

Beteiligt werden jeweils Bewohnerinnen und Bewohner und Akteure mit verschiedenen kulturellen und sozialen Hintergründen: ehemalige, gegenwärtige und potenzielle Bewohner, unterschiedliche Altersgruppen, Vertreter der Stadtverwaltung, des Stadtplanungsamtes, der Polizei. Aber auch unterschiedliche Projektträger, Unternehmer, Immobilienmak-

ler, Architekten, Sozialarbeiter und Lehrer nehmen an dem Prozess teil. Durch die Einbindung „Betroffener“ in den Prozess entsteht ein umfassender Eindruck von der lokalen Identität und den stadtteilspezifischen Stärken und Potenzialen, so dass auf dieser Basis konsensfähige, nachhaltige und wahrheitsgemäße Kernwerte als Marke des Stadtteils herausgearbeitet werden können. Kommuniziert wird über Situationsskizzen, d.h. man setzt zur Erleichterung der Kommunikation zwischen den Beteiligten sehr stark auf Verbildlichungen. Jeder Sitzung wohnen professionelle Zeichner bei, die die Antworten der Teilnehmer als Cartoons zeichnen. Die Teilnehmer erläutern der Gruppe ihre Antworten dann anhand der angefertigten Zeichnungen. Das kommunizieren über Bilder bietet dabei zwei grundlegende Vorteile: Erstens werden eventuelle Sprachbarrieren und Kommunikationsprobleme abgemildert. Zweitens wirken Bilder grundsätzlich in unterschiedlicher Form – z.B. im Konzept der „inneren Bilder“ (HÜTHER 2004) – „aufgrund ihrer Eigenart als Medium maßgeblich bei der Schaffung von Images mit“ (JUNG 2010, S. 58).

Aus den Ergebnissen werden im darauf folgenden Arbeitsschritt die Kernwerte ermittelt. Die Cartoons bilden die Grundlage der Ergebnisdokumentation, die z.B. in Form eines „Brandbooks“ und eines „Brandsheets“ erfolgen kann. Während das Brandbook als Handbuch für den weiteren Erneuerungsprozess dient, kann das Brandsheet – eine zusammenfassende Darstellung auf einem laminierten Din-A 3-Blatt – für die alltägliche Arbeit genutzt werden. Mit dem Brandbook und dem Brandsheet werden die Ergebnisse anschließend mit den Bewohnerinnen und Bewohnern und den am Erneuerungsprozess beteiligten Akteuren diskutiert, um sicherzustellen, dass sie in den weiteren Planungen beachtet werden.

Kennzeichnend für den Ansatz von Neighbourhood Branding ist aber nicht nur diese beschriebene Methode, sondern das strategische Gesamtverständnis dieser Methode für den gesamten Erneuerungsprozess. Mittels der Methode



## Neighbourhood Branding – Kommunizieren über Bilder



© City of Delft

Abb. 3: Neighbourhood Branding – Kommunizieren über Bilder

können strategische Ziele konkretisiert werden und Neighbourhood Branding kann in unterschiedlichen Phasen in Erneuerungsprozesse integriert werden. Zu Beginn kann das Verfahren als ein methodischer Ansatz zur Zielentwicklung angewendet werden. Interessant ist hier vor allem das Vorgehen, sehr unterschiedliche Bewohner- und Interessengruppen einzubinden und Cartoons als Kommunikationsmedium einzusetzen. Das Branding kann aber auch in späteren Phasen des Erneuerungsprozesses helfen, einen Konsens über Ziele zu bilden und diese weiter zu konkretisieren. So ordnet die Orientierung an den gemeinsam herausgearbeiteten Kernwerten und Zielen die Richtung der Zusammenarbeit der wesentlichen Akteure, definiert gemeinsame Ziele und eine Vision über die Zukunft des jeweiligen Stadtteils. Die Marke wird damit zur strategischen Leitlinie aller Akteure, Planungen und Maßnahmen und zum „Roten Faden“ der Erneuerung. Die Beispiele aus den Niederlanden zeigen, dass eine solche Strategie durchaus erfolgreich ist, wenn sie Teil eines umfassenden Erneuerungsprozesses mit deutlichen Investitionen in die bauliche Er-

neuerung und einer Gesamtstrategie zur Verbesserung der realen Lebensqualität ist (PEETERS u. SCHENKEL 2006).

JUNG (2010) kritisiert zwar den Ansatz des Neighbourhood-Branding als Town-down-Methode im Rahmen eines der ökonomischen Verwertungslogik verhafteten strategischen Managements von urbanen Räumen, vermutlich da der Ansatz von den Wohnungseigentümern selbst mit Blick auf die Vermiet- und Vermarktbarkeit der Wohnungsbestände initiiert wird. Gleichwohl betont er auch die Bedeutung und das Potenzial einer strategischen Imagearbeit als Instrument einer identitätsfördernden Gemeinwesenentwicklung „von unten“.

### Fazit: Wie kann Neighbourhood Branding im Rahmen von Sozialer Stadt wirksam werden?

Wie in dem Beitrag gezeigt, haben Fragen der Imageentwicklung im Programm Soziale Stadt bislang durchaus eine wichtige Bedeutung. Die verfolgten Maßnahmen und Ansätze sind allerdings bisher in den meisten Fällen noch nicht über den Status von Einzelaktivitäten hinaus gekommen und sind noch nicht Teil einer kohärenten

Gesamtstrategie geworden. Insofern ist für die benachteiligten Quartiere in Deutschland viel von dem Neighbourhood Branding-Ansatz aus den Niederlanden zu lernen. Während das Konzept in den Niederlanden schon umfassend angewendet wird, ist es in Deutschland bislang noch wenig verankert.<sup>8</sup> Insofern besteht hier noch erhebliches Entwicklungspotenzial. Die integrierten Erneuerungsansätze, wie sie in den Programmbereichen der Sozialen Stadt umgesetzt werden, bieten dabei eine gute Grundlage für eine solche Strategie der Imageverbesserung. Die verschiedenen baulichen und sozialen Projekte, die im Rahmen dieses integrierten Ansatzes umgesetzt werden, können die bestehenden Bilder der fraglichen Stadtteile sowohl in der Innen- wie auch in der Außensicht (positiv) verändern. Sie sollten allerdings stärker durch gezielte Formen der Kommunikation ins Bewusstsein der jeweiligen Stadtpflichtigkeit gerückt werden. Nach der Devise „Tue Gutes und rede darüber“ bedarf es gezielter Kommunikationsmaßnahmen nach außen, aber auch nach innen mit Blick auf die Bewohner in den Gebieten und ihre Selbstwahrnehmung (Identität). Gerade auch der kommunalpolitische Umgang mit den Gebieten spielt dabei eine ganz zentrale Bedeutung. Werden sie nur als „Problemfall“ behandelt oder werden sie auch als wichtig und bedeutsam für die gesamtstädtische Gesellschaft anerkannt? Gerade viele Zuwanderungsquartiere übernehmen in vielen Städten eine wichtige gesamtgesellschaftliche Integrationsaufgabe, die auch bezogen auf diese Räume politisch offensiv anerkannt werden müsste.

Marketing alleine wäre hier aber zum Scheitern verurteilt. Entscheidend bleibt, dass solche Branding-Ansätze nur Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie mit einer tatsächlichen Stabilisierung und Aufwertung der Gebiete durch Investitionen und einer ganzheitlichen Erneuerungsstrategie verbunden sind. Dabei ist allerdings die Feststellung richtig, dass es sich auch

<sup>8</sup> So z.B. im Stadtteil Gelsenkirchen Tossehof: [http://stadtplanung.gelsenkirchen.de/05\\_Stadterneuerung/Tossehof/stadtbau\\_tossehof.asp](http://stadtplanung.gelsenkirchen.de/05_Stadterneuerung/Tossehof/stadtbau_tossehof.asp)

bei solchen umfassenden integrierten raumbezogenen Erneuerungsansätzen um Politiken mit nur begrenzter Reichweite handelt, solange sich nicht auch gesamtgesellschaftlich etwas an der sozialen Ungleichheit in der Gesellschaft ändert. Das ist und bleibt die zentrale Ursache für soziale und sozialräumliche Spaltungs- und Stigmatisierungsprozesse.

Was die Implementierung von Neighbourhood Branding in Soziale Stadt-Konzepte betrifft, sind folgende Schritte denkbar:

1. Dem Thema Imageentwicklung sollte strategisch in den integrierten Handlungskonzepten des Programms eine zentrale Bedeutung beigemessen werden.
2. Neighbourhood Branding kann dabei in verschiedenen Phasen der Zielformulierung und Umsetzung eingesetzt werden. Im Idealfall sollte es am Beginn des Prozesses stehen, um ein gemeinsames Verständnis (eine Vision) von der Entwicklung des Stadtteils bzw. Quartiers zu entwickeln und gemeinsame Ziele zu formulieren.
3. Diese Vision bzw. diese Ziele müssen sich dann als „roter Faden“ in der Gesamtstrategie und Umsetzung wiederfinden und auch verbindlich sein.

## Literatur

- BAUHARDT, C. (2005): Die politique de la ville in Frankreich: Ein Blick auf mehr als zwanzig Jahre Soziale Stadtentwicklung. In: Greiffenhagen, S., K. Neller (Hrsg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt. Wiesbaden, S. 393-406.
- BECKER, H., K.-D. KEIM (1978): Wahrnehmung in der städtischen Umwelt – Möglicher Impuls für kollektives Handeln. 4. Aufl., Berlin.
- BRAILICH, A.; GERMES, M.; SCHIRMEL, H.; GLASZE, G.; PÜTZ, R. (2008): Die diskursive Konstitution von Großwohnsiedlungen in Deutschland, Frankreich und Polen. In: Europa Regional 16 (2008) 3, S. 113-128
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (Hrsg.) (2005): Die soziale Stadt wird evaluiert. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3.
- BOURDIEU, P., A. ACCARDO (1997): Das Elend der Welt. Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft. Konstanz: Konstanz (Edition discours, 9).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (BMAS) (Hrsg.): Möglichkeiten der verbesserten sozialen Inklusion in der Wohnumgebung. Schlussbericht. Stand: Dezember 2010. Berlin. (Lebenslagen in Deutschland).
- BUNDESMINISTERIUMS FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) (Hrsg.) (2008): Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUMS FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) (Hrsg.) (2011a): Stadtentwicklung und Image. Städtebauliche Großprojekte in Metropolräumen. Berlin (Forschungen Heft 150).
- BUNDESMINISTERIUMS FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) (Hrsg.) (2011b): Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung. Berlin: BMVBS-Online-Publikation 13/2011.
- CITY OF DELFT (Hrsg.) (2007): The Image Project. New Tools For Neighbourhood Regeneration. Delft.
- DAHME, H.-J., N. WOHLFAHRT (2011): Bürgerschaftliche Sozialpolitik. In: Handbuch kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden, S. 395-408.
- DEFFNER, V., U. MEISEL (Hrsg.) (2013): StadtQuartiere. Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektiven. Essen.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (Difu) (Hrsg.) (2003): Soziale Stadt – Info 13. Der Newsletter zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt. Berlin.
- DUBET, F., D. LAPEYRONNIE (1994): Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft. Stuttgart.
- EICK, V. (2011): Durchblick: Soziale Stadt, gute Stadt? In: Sozial Extra, Heft 3/4, S. 52-55
- ETZIONI, A. (1995): Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus. Stuttgart.
- FARWICK, A. (2011): Segregation. In: Eckardt, F. (Hrsg.): Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden, S. 381-419.
- FASSELLT, J., R. ZIMMER-HEGMANN (2008): Ein neues Image für benachteiligte Quartiere: Neighbourhood Branding als wirksamer Ansatz? In: Schnur, O. (Hrsg.): Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis. Wiesbaden, S. 233-255.
- GALSTER, G.C. (2010): The mechanism(s) of Neighbourhood Effects. Theory, Evidence and Policy implications. Herausgegeben von Department of Urban Studies an Planning. Detroit.
- GANSER, K. (1970): Image als entwicklungsbestimmendes Steuerungsinstrument. In: Stadtbauwelt 26, S. 104-109.
- GDW BUNDESVERBAND DEUTSCHER WOHNUNGS- UND IMMOBILIENUNTERNEHMEN (Hrsg.) (2010): Erfolgsfaktoren sozialer Quartiersentwicklung. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung von Projekten der „Sozialen Stadt“. Berlin.
- GLASZE, G., R. PÜTZ, M. GERMES, H. SCHIRMEL, A. BRAILICH (2012): „The Same But Not the Same“: The Discursive Constitution of Large Housing Estates in Germany, France, and Poland. In: Urban Geography 33 (8), S. 1192-1211.
- GLASZE, G., F. WEBER (2010): Drei Jahrzehnte area-basierte Stadtpolitik in Frankreich: die politique de la ville. Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme mittels raumorientierter Ansätze? In: Raumforschung und Raumordnung, Bd. 68 (68), S. 459-470.
- GRABOW, B., B. HOLLBACH-GRÖMIG (1998): Stadtmarketing – eine kritische Zwischenbilanz. Berlin.
- GREIFFENHAGEN, S., K. NELLER (Hrsg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Wiesbaden.
- HANESCH, W. (2011): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden.

- HÄUSSERMANN, H., W. SIEBEL (2001): Integration und Segregation. Überlegungen zu einer alten Debatte. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Heft 1, S. 68-79.
- HERLYN, U., U. LAKEMANN, B. LETTKO (1991): Armut und Milieu. Benachteiligte Bewohner in großstädtischen Quartieren. Stadtforschung aktuell, Bd. 33. Basel, Boston, Berlin.
- HÜTHER, G. (2004): Die Macht der inneren Bilder. Wie Visionen das Gehirn, den Menschen und die Welt verändern. Göttingen.
- INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPLANUNG UND STRUKTURFORSCHUNG (Hrsg.) (2005): Schule im Stadtteil. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“. Hannover (Ies-Bericht).
- IFS INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG UND STRUKTURPOLITIK GEMEINSAM MIT INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFTEN AN DER UNIVERSITÄT DUISBURG-ESSEN (2008): Analyse qualitativer Prozesse bei der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt NRW“. Studie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“. Essen (Herausgeber: Stadt Essen).
- ILS - INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG (Hrsg.) (2007): Kommunen und Wohnungsunternehmen gemeinsam für das Quartier – das Beispiel Dortmund-Clarenberg. Dokumentation der Veranstaltung am 30. November 2006 in Dortmund. Fachbereich Stadtentwicklung und Wohnungswesen. Dortmund.
- JUNG, M.M. (2010): RAUMimage – ImageRÄUME. Marketing von (urbanen) Räumen als Instrument von Gemeinwesenentwicklung. Neu-Ulm.
- LAHNER, M., K. ZIMMERMANN (2005): Integrierte Stadtteilentwicklung: Bedeutung, Zusammenhang und Grenzen von Place-Making, Sozialkapital und neuen Formen der Local Governance. In: Greiffenhagen, S., K. Neller (Hrsg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bundesländer-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Wiesbaden, S. 219-236.
- KAZEPOV, Y. (2011): Rescaling in der Sozialpolitik: Die neue Rolle lokaler Wohlfahrtssysteme in europäischen Staaten. In: Hanesch, W. (Hrsg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Wiesbaden, S. 115-153.
- KRÄTKE, S. (1995): Stadt – Raum – Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. Basel.
- MINISTERIUM FÜR STÄDTEBAU UND WOHNEN, KULTUR UND SPORT DES LANDES NRW (MSWKS) (Hrsg.) (2004): Politische Kultur in der Sozialen Stadt. Eine vergleichende Studie aus Nordrhein-Westfalen. Endbericht Probis.
- OECD (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Country Note Germany.
- PEETERS, R., W. SCHENKEL (2006): Neighbourhood Branding in Holland. Konzept und Umsetzung. In: Stadtblick 14, S. 20/21.
- ROBERTSON, R. (1998): Glokalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. In: Beck, U. (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt a.M.
- RWI ESSEN (2007): Förderung der Lokalen Ökonomie. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt“ in Nordrhein-Westfalen. Essen (Herausgeber: Stadt Essen).
- STADT OBERHAUSEN (Hrsg.) (2001): Anwohnerbefragung 2001. Stadtteilprojekt Knappenviertel. Oberhausen. In: Beiträge zur Stadtentwicklung Nr. 72.
- STEINFÜHRER, A., S. KABISCH (2004): Binnen- und Außenimage von Johanngeorgenstadt aus soziologischer Perspektive. Studie im Rahmen des Forschungsvorhabens „Umbau von Siedlungsstrukturen unter Schrumpfungsbedingungen als Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung“. Leipzig, Halle: UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH (UFZ-Bericht, 2004, 2).
- SCHNUR, O. (2008): Quartiersforschung im Überblick: Konzepte, Definitionen und aktuelle Perspektiven. In: Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis. Wiesbaden, S. 19-51.
- STROHMEIER, K.-P., R. ZIMMER-HEGMANN et al. (2003): Sozialraumanalyse. Soziale, ethnische und demographische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten. Dortmund. In: ILS-Schrift 201.
- SUCATO, E., R. ZIMMER-HEGMANN (2007): Evaluation in der Sozialen Stadt. Ein Überblick aus Länderperspektive. In: Zeitschrift für Evaluation, Bd. 1, S. 79-107.
- WACQUANT, L.J. D. (2004): Roter Gürtel, Schwarzer Gürtel: Rassentrennung, Klassenungleichheit und der Staat in der französischen städtischen Peripherie und im amerikanischen Ghetto. In: Häußermann, H., M. Kronauer, W. Siebel (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung. Frankfurt a.M., S. 148-200.
- WILKINSON, R.G., K. PICKETT (2010): Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind. 3., erw. Berlin.
- WISSEN, M., B. RÖTTGER, S. HEEG (Hrsg.) (2008): Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik. Münster: ZDF (2012): Neues aus der Anstalt. Sendung: 27.03.2012. Weitere Beteiligte: Schramm, Georg; Priol, Urban; Rebers, Andreas; Ray, Kay; Steimle, Uwe (Red.). Frank Hof (Regie). Flash-Video.
- ZIMMER-HEGMANN, R. (2011): Die Soziale Stadt weiterdenken. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Jg. 3, H. 1, S. 31-35.

Ralf Zimmer-Hegmann  
 Institut für Landes und Stadt-  
 entwicklungsforschung gGmbH  
 Brüderweg 22-24  
 44135 Dortmund  
 ralf.zimmer-hegmann@ils-  
 forschung.de



## Résumé

RALF ZIMMER-HEGMANN

### Entre stigmatisation et développement d'une image positive – La ville sociale en tant qu'instrument de développement des quartiers

La stigmatisation et l'image négative des secteurs ou quartiers défavorisés sont des facteurs autonomes des inégalités sociales et méritent une attention particulière lors du traitement politique des processus de délimitation de l'espace social. Il est répondu à cette question par le programme Ville sociale (Soziale Stadt) qui a été lancé depuis 1999 sous forme d'un programme des états fédérés visant à favoriser l'urbanisme. Il met en exergue la place qu'occupe l'évolution de l'image dans le cadre de l'objectif de ce programme et quels en sont les effets jusqu'à présent en regard de l'évolution de l'image des secteurs concernés. Dans ce contexte, un lien positif peut être fait avec des expériences de "neighbourhood branding" (marques de voisinage) aux Pays-Bas. Ce concept y a été développé pour rénover des quartiers d'habitation, pour identifier les valeurs centrales d'un quartier en commun avec ses habitants et pour développer un quartier en partant de cette "marque" commune. Cette méthodologie va alors au-delà d'un marketing classique. Il s'agit là d'une intégration dans un processus de rénovation étendu, d'une mobilisation des personnes concernées et de la mise au point d'une stratégie commune pour jouer positivement sur l'image des quartiers.

Stigmatisation, image, développement des quartiers, ville sociale, neighbourhood Branding

## Резюме

РАЛЬФ ЦИММЕР-ХЕГМАН

### Между стигматизацией и развитием позитивного имиджа – программа «Социальный город» в качестве инструмента развития жилых кварталов

Стигматизация и негативный образ депрессивных кварталов и городских районов являются самостоятельными факторами социального неблагополучия и вызывают необходимость особого внимания при проведении политики воздействия на процессы социально-пространственной изоляции. Такой подход вытекает из специальной программы «Социальный город», реализуемой в ФРГ в качестве федерально-земельной программы развития городов с 1999 года. В статье даётся представление о том, какое значение имеют вопросы развития имиджа в рамках этого программного подхода и какое влияние программа оказывает на развитие имиджа проблемных районов. В этом контексте может быть признан положительным также опыт микрорайонного брендинга в Нидерландах. Концепция была разработана там для обновления жилых кварталов с целью совместно с жителями выявить; в чём состоят основные положительные качества кварталов и содействовать их развитию на базе использования этих «брендов». Методология выходит за рамки традиционного маркетинга. Речь идёт об интеграции в рамках всеобъемлющего процесса обновления, мобилизации заинтересованных сторон и разработке общей стратегии для того, чтобы положительно повлиять на имидж указанных кварталов.

Стигматизация, имидж, развитие квартала, «Социальный город», микрорайонный брендинг.