



IRS DIALOG



3 | 2020

Forschungsbericht

Henning Boeth

Zuwanderungsstrategien

Fallstudienreports zu
Jena, Brandenburg/Havel und Bamberg

im Rahmen des DFG-Projekts
„Zuwanderungsstrategien – Planungspolitiken der Regenerierung von Städten“



Leibniz-Institut für
Raumbezogene Sozialforschung



Deutsche
Forschungsgemeinschaft

Zuwanderungsstrategien

Fallstudienreports zu Jena, Brandenburg/Havel und Bamberg
im Rahmen des DFG-Projekts „Zuwanderungsstrategien – Planungspolitiken der Regenerierung
von Städten“

Autor: Henning Boeth
in Zusammenarbeit mit Gala Nettelblatt
Projektleitung: Manfred Kühn

Layout: Henrika Prochnow
Titelfoto: jan_S/stock.adobe.com
Herausgeber:
Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS)
Flakenstraße 29-31
15537 Erkner
www.leibniz-irs.de

IRS Dialog Forschungsberichte dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen – in Wissenschaft und Praxis – aus laufenden oder abgeschlossenen Forschungsarbeiten. Im Zentrum steht dabei die Information der Öffentlichkeit, forschungsfinanzierender Institutionen, der Medien und fachnaher gesellschaftlicher Einrichtungen. Die Veröffentlichung von Ergebnissen in Forschungsberichten steht der Publikation an anderen Orten und in anderen Formen nicht entgegen.

ISSN 2701-228X

Erkner, Mai 2020

Dieser Forschungsbericht stellt wesentliche Ergebnisse der Fallstudien Jena, Brandenburg/Havel und Bamberg dar, die im Rahmen des DFG-geförderten Forschungsprojektes „Zuwanderungsstrategien – Planungspolitiken der Regenerierung von Städten“ (2018-2021) der Forschungsabteilung „Regenerierung von Städten“ am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) durchgeführt wurden. Das Forschungsprojekt soll einen Beitrag dazu leisten, zu klären welche Spielräume Städte zur Steuerung von Zuwanderung haben, welche Akteure in diese Prozesse involviert sind und inwieweit sich pro-aktive oder ablehnende Haltungen gegenüber Zuwanderung in der Stadtpolitik durchsetzen. Einerseits möchte das Projektteam herausfinden, unter welchen Bedingungen sich in den Städten „Wachstumskoalitionen“ zwischen Akteuren in der Stadt herausbilden, die für Zuwanderung offen sind. Andererseits fragt es, wie „Abwehrkoalitionen“ entstehen, die diese ablehnen, obwohl ein erhöhter Bedarf besteht, beispielsweise durch demografischen Wandel, baulichen Leerstand und Fachkräftemangel.

Hierzu werden die Forschungsfragen empirisch am Beispiel von den unten aufgeführten sechs Groß- und Mittelstädten in West- und Ostdeutschland untersucht, denen die unten aufgeführten Antriebsfaktoren für kommunale Zuwanderungsstrategien zugrunde liegen. Die Ergebnisse aus den Fallstudien Göttingen, Ravensburg und Wismar sind im IRS Dialog Teil 4/2020 veröffentlicht.

- Göttingen und Jena, in denen der internationale Wettbewerb um Hochqualifizierte von Akteuren wie Universitäten und Technologieunternehmen propagiert wird;
- Bamberg und Brandenburg an der Havel, die stadtentwicklungspolitisch insbesondere auf Zuwanderung aus dem Umland setzen, um den lokalen Wohnungsmarkt zu stärken;
- Ravensburg und Wismar, in denen die Zuwanderung von Fachkräften aus dem In- und Ausland auf dem Arbeitsmarkt besonders gefragt ist.

Um die Forschungsfragen zu beantworten, verknüpft das Projekt Planungstheorien mit Ansätzen der lokalen Politik- und Urban Governance-Forschung. Im Hinblick auf die Steuerung der Migration geht es vom Theorem des „liberalen Paradoxon“ aus, wonach Interessensgegensätze zwischen Wirtschaft und Politik bestehen.

Methodisch wird auf einen qualitativen Forschungsansatz zurückgegriffen. Im Rahmen von vergleichenden Fallstudien, die zwischen 2018-2019 durchgeführt wurden, hat das Projektteam leitfadengestützte Interviews mit Vertreter*innen aus Wirtschaft, Stadtpolitik, Stadtverwaltung und Wissenschaft geführt (Anzahl der durchgeführten Interviews: Jena: 16, Brandenburg/Havel: 14, Bamberg: 12). Im Anschluss wurden diese durch die Projektassistentin Kerstin Wegel und die wissenschaftlichen Hilfskräfte Dorothee Wieland und Felizitas Leske transkribiert. Die durchgeführten Interviews sind jeweils im Anhang der jeweiligen Fallstudien aufgelistet und chronologisch durchnummeriert. Verweise auf Aussagen aus den Interviews und/oder direkte Zitate sind im folgenden Text mit den Kürzeln JE (Jena), BB (Brandenburg/Havel) und BA (Bamberg) sowie der zugehörigen Nummer gekennzeichnet. Ergänzend zu den Experteninterviews wurden Literatur- und Dokumentenanalysen von stadtentwicklungspolitischen Dokumenten durchgeführt sowie statistische Daten zum Wanderungsverhalten, sozio-ökonomischen Kontext und dem Wohnungsmarkt in die Auswertung integriert.

Henning Boeth

Zuwanderungsstrategien in Jena

Fallstudienreport

im Rahmen des DFG-Projekts

„Zuwanderungsstrategien – Planungspolitiken der Regenerierung von Städten“

Inhalt

1. Stadtprofil	2
1.1. Größe und Lage	2
1.2. Geschichtliche Entwicklung der Stadt	2
1.3. Strukturprofil der Stadt heute: Forschungsstarker Technologiestandort.....	3
1.3.1. Bevölkerung und Demografie.....	3
1.3.2. Städtebau und Wohnungsmarkt	4
1.3.3. Wirtschaft und Arbeitsmarkt.....	5
2. Zuwanderung in die Stadt	6
2.1. kurze Migrationsgeschichte	6
2.2. Einwohnerentwicklung durch Zuwanderung	7
2.3. Attraktivität der Stadt für Zuwanderer (nach Altersgruppen, Motiven, Herkunft und Dauer)	9
3. Umgang mit Zuwanderung: Planungspolitiken der Stadt	11
3.1. Planerische Zuwanderungsstrategien	11
3.1.1. Treibende Kräfte.....	11
3.1.2. Handlungsfelder der Stadtentwicklung.....	12
3.1.3. Leitbilder und Zielgruppen der Stadtentwicklungskonzepte	13
3.1.4. Konkrete Projekte der Stadtentwicklung	14
3.1.5. Zusammenspiel von Stadtentwicklungs- und Integrationskonzepten	17
3.2. Akteure und lokale Governance-Formen	18
3.2.1. Treibende Akteure.....	18
3.2.2. Koalitionen und Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteuren	20
3.2.3. Formen von Wachstums-Koalitionen	20
3.3. Stadtpolitische Probleme, Widerstände und Konflikte	21
3.3.1. Lokale Probleme durch Zuwanderung	21
3.3.2. Lokale Widerstände gegen Zuwanderung.....	22
3.3.3. Lokale Konflikte im Umgang mit Zuwanderung	23
4. Fazit und Schlussfolgerungen	24
4.1. Wandel von der reaktiven zur pro-aktiven Zuwanderungspolitik?.....	24
4.2. Wandel von der Problem- zur Potenzial-Perspektive auf Migration?.....	25
4.3. Lokale Praktiken der Differenzierung von Zuwanderungsgruppen	26
4.4. Politische Konflikte zwischen Wirtschaft und Bürgerschaft (liberales Paradoxon)	27
4.5. Steuerbarkeit der Zuwanderung durch die Stadt: Chancen und Grenzen	27
Liste der Abbildungen und Tabellen	29
Liste der Interviews	29
Literaturverzeichnis	30

1. Stadtprofil

1.1. Größe und Lage

Die kreisfreie Großstadt Jena liegt geografisch im Osten des Bundeslandes Thüringen im landschaftlich reizvollen mittleren Saaletal. Im Jahr 2019 betrug die Einwohnerzahl 108.940 (Melderegister Stadt Jena 2018). Als zweitgrößte Stadt nimmt Jena eine bedeutende Rolle im Siedlungssystem Thüringens ein und ist eins von drei Oberzentren des Landes. Zudem ist Jena Teil der Metropolregion Mitteldeutschland, die Teile von Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt umfasst. Verkehrstechnisch ist Jena durch die Bundesautobahnen A9 und A4 an das Fernstraßennetz angeschlossen. Ein ICE-Anschluss besteht seit 2017 nicht mehr (Stadt Jena 2017a: 6).

1.2. Geschichtliche Entwicklung der Stadt

Jena wurde im Jahr 900 erstmals urkundlich erwähnt und erlangte schließlich 1236 das Stadtrecht als Marktort mit Münzrecht. Naturräumlich eingegliedert in die Mittelgebirgslandschaft des mittleren Saaletals, waren Anbau und Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen – insbesondere Wein – lange Zeit die Haupterwerbsquelle der mittelalterlichen Stadt. Aus den gesellschaftlichen Umwälzungen der Reformation geht schließlich 1558 die Gründung der Universität hervor, welche die für damalige Verhältnisse mittelgroße Stadt national und international bekannt macht. Jena wandelt sich in dieser Zeit von einer agrarisch geprägten zu einer akademisch geprägten Stadt, deren Bevölkerung teilweise zu 1/6 aus sog. *Akademischen Bürgern* (Entdecke Jena o.D., o.S.) besteht. Die Auswirkungen des Dreißigjährigen Krieges führen im 17. Jahrhundert zu einem Bedeutungsverlust der Stadt, der – getragen durch den Geist der Aufklärung – von einer erneuten Blütezeit abgelöst wird. Die gezielte Förderung von Naturwissenschaften als Wissenschaftsdisziplin macht Jena zwischen 1706 und 1720 zwischenzeitlich zur größten deutschen Universität. Diese Entwicklung ist eng verbunden mit der Herausbildung einer bürgerlichen Musikkultur sowie eines florierenden Verlags- und Druckwesens. Neben den Naturwissenschaften erlangen die Geisteswissenschaften in den folgenden Jahrzehnten an der Universität eine immer größere Bedeutung und prägen in den Folgejahren maßgeblich das Zeitalter der Klassik. Gemeinsam mit dem benachbarten Weimar ist Jena zu dieser Zeit eines der geistigen Zentren Europas, was im besonderen Ausmaß auf das akademische und gesellschaftliche Wirken von Persönlichkeiten wie Friedrich Schiller und Johann Wolfgang von Goethe zurückzuführen ist (Entdecke Jena o.D., o.S.).

Einen Wendepunkt in der Stadtentwicklungsgeschichte von Jena leitet schließlich die Gründung des Zeiß-Werks von Carl Zeiß und Ernst Abbe im Jahr 1846 ein. War das klassische Jena eine überschaubare Kleinstadt mit verhalten dimensionierten und ausgestalteten öffentlichen Räumen, führte die Industrialisierung zu einem rasanten Bevölkerungswachstum von ca. 6.500 Einwohner*innen um 1850 auf fast 50.000 in 1922 (Stadt Jena 2017a: 9). Die boomende Industrie im Bereich der Optik, Glasproduktion und Feinmechanik bestimmt zu dieser Zeit das Baugeschehen sowie den kulturellen und gesellschaftlichen Alltag der Stadt. Positiv wirkt sich in diesem Zusammenhang die enge Verknüpfung zwischen Wirtschaft und Wissenschaft aus. Nach dem 2. Weltkrieg und der Gründung der Deutschen Demokratischen Republik fielen die identitätsstiftenden Großbetriebe Carl Zeiß und das Jenaer Glaswerk in Staatseigentum und wurden in volkseigene Betriebe umgewandelt. Zusammen mit dem 1952 gegründeten Betrieb Jenapharm bilden sie in der DDR-Zeit das wirtschaftliche Rückgrat der Stadt. Ausgelöst durch den massiven Ausbau der Zeiß-Werke, erreicht Jena 1975 erstmals die Einwohnerzahl von 100.000 (Stadt Jena 2017a: 11). Im Zuge

des starken Zuzugs wird großflächig industrieller Wohnungsbau betrieben. Die Bedeutung von Wissenschaft und Forschung für die Stadt wird seitens der DDR-Führung durch die Errichtung des 120m hohen Forschungshochhauses im Jenaer Stadtzentrum unterstrichen, welches zunächst von der Friedrich-Schiller-Universität genutzt wurde und heutzutage als Bürostandort dient.

Die Nachwendezeit ist in Jena zunächst durch Massenentlassungen und Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. In den Folgejahren werden die Industriebetriebe jedoch umfangreichen Umstrukturierungen und unternehmensstrategischen Neuausrichtungen unterzogen, sodass die ansässigen Großunternehmen – teils unter neuen Namen (Jenoptik AG wird aus der Carl Zeiss Jena GmbH ausgegliedert) erhalten bleiben und sich Jena erneut als Hochschul- und Technologiestandort profilieren kann.

1.3. Strukturprofil der Stadt heute: Forschungsstarker Technologiestandort

Jena gilt heutzutage als ein prosperierender Wirtschaftsstandort, der sich insbesondere durch eine enge Vernetzung der ansässigen Unternehmen, der Universität und der Fachhochschule sowie den sonstigen Forschungseinrichtungen der Leibniz-, Max-Planck- und Fraunhofer-Gesellschaft auszeichnet. Entgegen den wirtschaftlichen und demografischen Prognosen für Thüringen und weite Teile Ostdeutschlands, weist Jena seit einigen Jahren ein kontinuierliches Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum auf, welches zu einem großen Teil auf die dynamischen und neu entstandenen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie auf die bereits etablierten optischen Technologien und die Medizintechnik zurückzuführen ist. Ziel der kommenden Kapitel ist es, zunächst einen Überblick über die demografische und wirtschaftliche Entwicklung Jenas zu geben, um folglich – und auch vor dem Hintergrund dieser positiven Tendenzen – den Wohnungsmarkt zu skizzieren.

1.3.1. Bevölkerung und Demografie

Die industrielle Prägung Jenas in der DDR-Zeit führte zu einem konstanten Bevölkerungswachstum. Kurz vor der Wiedervereinigung betrug die Einwohnerzahl 108.010 (1988) und lag somit in etwa auf dem heutigen Niveau. Ähnlich wie andere ostdeutsche (Groß-)Städte war Jena in der Nachwendezeit von Schrumpfung betroffen, die im Wesentlichen auf Abwanderung nach Westdeutschland sowie in den suburbanen Raum zurückzuführen war (Stadt Jena 2012: 11). Bis zur Jahrtausendwende verlor Jena somit ca. 10.000 Einwohner*innen; eine Entwicklung, die in anderen ostdeutschen Städten und Regionen jedoch noch drastischer ausgefallen ist. Nach einer Phase der Stagnation wuchs die Bevölkerungszahl seit 2005 wieder und hat mittlerweile den Wert von 1988 wieder erreicht (vgl. Tabelle1).

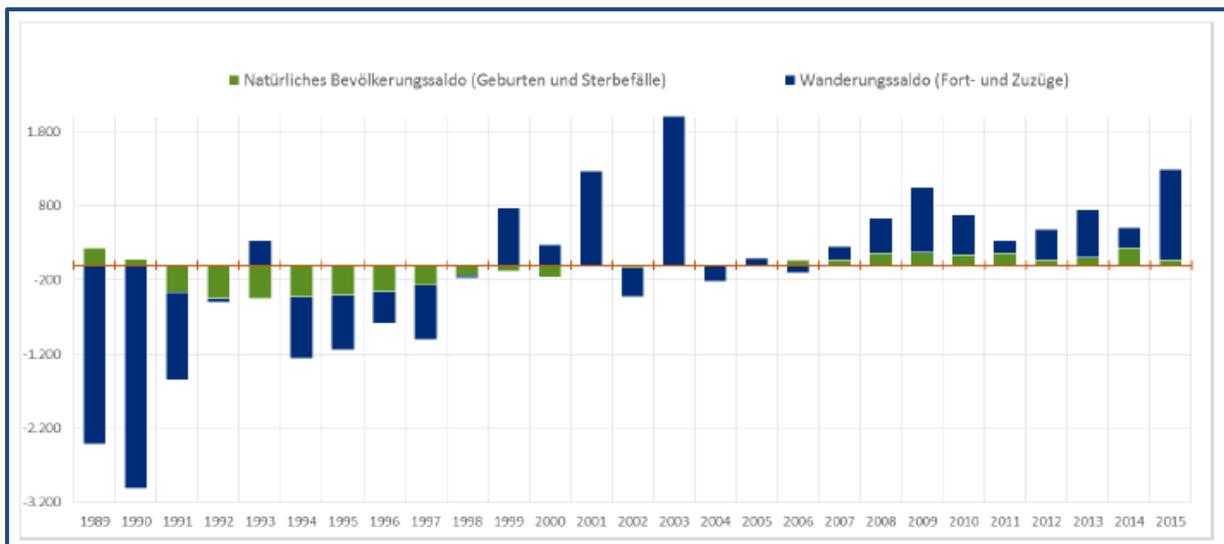
Tabelle 1: Einwohnerentwicklung Stadt Jena 2006-2018

Jahr	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Einwohner*innen	102.494	103.392	105.129	106.428	106.915	107.679	108.207	109.527	110.321	111.099	111.407
Natürliches Saldo je 1.000 EW	0,63	1,54	1,34	1,50	0,58	1,04	2,15	0,65	1,75	0,86	0,46
Natürliche Bevölkerungsentwicklung	65	159	141	160	62	112	233	71	193	96	51
Wanderungssaldo je 1.000 EW	-0,96	4,63	5,15	1,65	3,93	5,91	2,51	11,17	5,87	6,25	2,60
Wanderungen	-98	479	541	176	420	637	272	1224	648	694	290

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2019a

Die demografische Situation Jenas stellt sich aktuell besonders günstig dar. Neben Großstädten, wie Leipzig, Chemnitz oder Dresden ist Jena eine der wenigen Wachstumsinseln in Ostdeutschland, was die positive Bevölkerungsentwicklung von 102.494 (2006) auf 111.407 (2018) belegt. Wie Tabelle 1 und Abbildung 1 zeigen, liegen die wesentlichen Gründe hierfür in den positiven Geburtenzahlen sowie den Wanderungsgewinnen. Der natürliche Saldo (Differenz aus Geburten und Sterbefällen) weist seit 2006 konstant positive Werte auf und führt somit zu einem natürlichen Bevölkerungszuwachs. Hinzu kommt ein positiver Wanderungssaldo (Differenz aus Fort- und Zuzügen).

Abbildung 1: Natürlicher Bevölkerungssaldo sowie Wanderungssaldo Stadt Jena, 1989 bis 2015



Quelle: Stadt Jena 2017a: 15

Für diese beiden Entwicklungen zeichnet sich besonders die Gruppe der Studierenden verantwortlich, die mit 22.830 (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH 2017: 2) (Friedrich-Schiller-Universität und Ernst-Abbe Hochschule) ca. 1/5 der Stadtbevölkerung ausmachen. Diese Abhängigkeit der Bevölkerungsentwicklung von der Hochschulentwicklung wird in Jena zugleich als Chance und Risiko betrachtet, zumal der Großteil der Studierenden aus Ostdeutschland kommt, wo die Altersgruppe der potenziellen Studierenden perspektivisch kleiner wird (Stadt Jena 2017a: 14).

1.3.2. Städtebau und Wohnungsmarkt

Die enge Verknüpfung zwischen der Jenaer Stadtentwicklung und der industriellen Entwicklung wurde bereits einführend geschildert. Hieran angelehnt ist das städtebauliche Erscheinungsbild Jenas vom rapiden Stadtwachstum ab Mitte des 19. Jahrhunderts sowie der planmäßig verlaufenden, industriellen Expansion seit den 1960-er Jahren geprägt. Neben einem kleinen mittelalterlichen Stadtkern besteht Jena daher im Wesentlichen aus den Raumtypen der gründerzeitlichen Stadterweiterung, den Großwohnsiedlungen der DDR-Zeit sowie kleineren Siedlungserweiterungen, die nach 1990 entstanden sind. Ergänzt wird diese Auflistung durch eingemeindete Dorfsiedlungen, die sich im Stadtgebiet befinden. Aufgrund der Dominanz der ansässigen Industrie wurde „immer nur das Notwendigste in Straßen und Plätze investiert“ (Stadt Jena 2013a: 4) und der öffentliche Raum zeichnet sich weniger durch repräsentative Gebäude oder Plätze aus. Hier unterscheidet sich Jena

von Städten, die beispielsweise historisch betrachtet eine Residenzfunktion besaßen und dementsprechend über einen ausdifferenziert gestalteten öffentlichen Raum verfügen.

Der Wohnungsmarkt in Jena ist eindeutig als Mietermarkt zu identifizieren. Ähnlich wie in den anderen Thüringer Städten Erfurt, Weimar und Gera, beträgt die Wohneigentumsquote ca. 22% (Stadt Jena 2017a: 29). Der mittlere jährliche Mietpreisanstieg liegt bei durchschnittlich 2,4% (Stadt Jena 2017a: 29) und weist somit eine hohe Dynamik auf, die in Innenstadtlagen stärker ausgeprägt ist als in den am Stadtrand gelegenen Großwohnsiedlungen, die fast die Hälfte des Jenaer Wohnbestands in sich vereinen (28.000 der 59.000 Wohnungen befinden sich in der Großwohnsiedlungen der DDR-Zeit). Der größte Wohnungsbestand befindet sich hier in Besitz der Jenawohnen GmbH, die mit 14.000 Wohnungen 25% des Gesamtbestands an Wohnungen abdeckt (Stadt Jena 2012: 30).

Die aktuelle Nachfragesituation ist stark mit der positiven Entwicklung des Arbeitsmarktes und des Wirtschaftsstandortes Jena verbunden. Dieser Trend spiegelt sich in den 8.300 Wohneinheiten wieder, die seit 2000 entstanden sind sowie dem kaum vorhandenen Leerstand von 1,7% (Stadt Jena 2017b: 25). Dominierender Bautyp ist hierbei das Mehrfamilienhaus, welches dem Fakt Rechnung trägt, dass mehr als 75% aller Wohnungen in Jena von nur einer oder zwei Personen bewohnt werden (Stadt Jena 2012: 18). Dieser hohe Wert ist unter anderem auf den hohen Studierendenanteil sowie auf den verstärkt wahrzunehmenden Wunsch, in der Innenstadt zu wohnen, zurückzuführen. Die topografische Lage im Saaletal und die dadurch bedingte Bauflächenknappheit schreibt der Aktivierung von (innerstädtischen) Brachflächen eine hohe Bedeutung zu (besonders für die zentral gelegenen und stadtbildprägenden Flächen des Eich- und Inselplatzes). Wohnflächen stehen hierbei jedoch in einer starken Konkurrenz zu den wachsenden Industriebranchen, die ebenfalls auf Flächenausweisungen angewiesen sind. Ein Konflikt, der in Kapitel 3.3 näher beschrieben wird.

1.3.3. Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Der Grundstein für die heutige Wirtschaftsstruktur Jenas wird bereits zu Beginn der Industrialisierung gelegt, als Unternehmer wie Ernst Abbe oder Carl Zeiß Jena als Standort der Feinmechanik etabliert haben. Die anschließende Gründung der Universität ermöglichte in den Folgejahren einen engen Austausch zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Zu DDR-Zeiten bildeten identitätsstiftende Großbetriebe wie Carl Zeiß und das Jenaer Glaswerk schließlich das wirtschaftliche Rückgrat der Stadt. Nach der Wende erfolgte eine Anpassung der Strukturen an ein marktorientiertes Wirtschaftssystem. Infolgedessen erlebte die Stadt einen tiefgreifenden Strukturwandel, dessen Höhepunkt die Entlassung von 16.000 Beschäftigten der Zeiss-Werke bildete (Entdecke Jena o.D., o.S.). Die traditionsreichen Unternehmen wurden in den Nachwendejahren umstrukturiert und es erfolgte eine Neuausrichtung hin zu dynamischen Wachstumsbranchen (im Wesentlichen: Optik, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Medizintechnik), denen aufgrund ihres anschließenden Erfolges ein erheblicher Einfluss in der Stadtentwicklung zugeschrieben wurde (JE4, JE15). Begleitet wurde dieser Prozess durch die Gründung der Ernst-Abbe-Fachhochschule 1991, sodass Jena in den folgenden Jahren ein starkes wirtschaftliches Wachstum erfuhr. Im Zeitraum 2006-2017 ist der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung demnach von 46,96% auf 57,16% gestiegen (vgl. Tabelle 2). Im selben Zeitraum ist die Zahl der Arbeitslosen um 57% (von 5.616 auf 3.202) gesunken.

Tabelle 2: Wirtschaftliche Entwicklung in Jena 2006-2017

Jahr	Entwicklung der SV-Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung in %	Anteil der Beschäftigten im sek. Sektor in %	Anteil der Beschäftigten im tert. Sektor in %	Arbeitslosenanteil an den SVB-Beschäftigten in %
2006	46,96%	23,7	75,9	14,15
2017	57,16%	21,85	78,15	7,34

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2019b

Jena gilt heutzutage als international vernetzter Universitäts-, Technologie- und High-Tech-Wirtschaftsstandort. Neben den *klassischen* Jenaer Wirtschaftsbereichen Optik & Photonik sind die Gesundheitstechnologien sowie die mittelständischen, stark wachsenden unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Informations- und Kommunikationstechnologien) für die dynamische Wirtschaftsentwicklung Jenas verantwortlich. Rund ein Drittel aller Beschäftigten sind insgesamt in den oben genannten Bereichen tätig. Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien wurde in den Gesprächen vermehrt die Bedeutung des in den 1990ern gegründeten Unternehmens Intershop für die IT-Entwicklung hervorgehoben (JE4). Das verarbeitende Gewerbe ist hierbei stark international vernetzt, was die Exportquote von ca. 60% verdeutlicht (für Unternehmen >50 Mitarbeiter) (Stadt Jena 2017a: 34). Neben dem Universitätsklinikum mit 5.195 Mitarbeiter*innen, der Friedrich-Schiller-Universität mit 3.073 Angestellten und der Stadt Jena mit 2.048 Beschäftigten, sind die größten privatwirtschaftlichen Arbeitgeber die Großkonzerne Zeiss (ca. 2.000 Mitarbeiter), Jenoptik AG (1.500), Schott (500) und Analytik Jena AG (461) (ebd.: 34). Die hohe technologische und wissensintensive Ausrichtung in diesen Bereichen verdeutlichen die jährlich rund 250 Patentanmeldungen/100.000 Einwohner (Bundesdurchschnitt: 59 Patente) sowie der überdurchschnittlich hohe Anteil von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mit Hochschulabschluss (31,2%) (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH 2017: 2).

Die positive wirtschaftliche Entwicklung wird in Jena im Wesentlichen auf die engen Verbindungen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zurückgeführt. Laut kommunaler Selbstbeschreibung passen die „Forschungsschwerpunkte der Wissenschaftseinrichtungen und die Schwerpunktbranchen der Technologieunternehmen [...] in Jena hervorragend zusammen“ (Stadt Jena 2013b: 8). Neben den zwei Hochschulen (Friedrich-Schiller-Universität und Ernst-Abbe-Fachhochschule), die zusammen 22.830 Studierende ausbilden, ist Jena Standort von 11 außeruniversitären Forschungseinrichtungen, u.a. der Leibniz-, der Max-Planck- und der Fraunhofer-Gesellschaft. Zudem existieren zahlreiche Clusterinitiativen und Netzwerke in den Bereichen Optische Technologien, Biotechnologien und Medizintechnik.

2. Zuwanderung in die Stadt

2.1. kurze Migrationsgeschichte

Durch die Zugehörigkeit zur DDR, weist Jena eine relativ kurze Migrationsgeschichte auf. Vergleichbar mit Westdeutschland, dessen Städte seit ca. 1960 das Ziel internationaler Gastarbeiter*innen waren, sind in die DDR sog. Vertragsarbeiter*innen aus Staaten wie Ungarn, Mosambik, Kuba oder Vietnam zugezogen. An der Universität Jena waren zudem vereinzelt auch internationale Studierende eingeschrieben. Der Aufenthalt der Vertragsarbeiter*innen und Studierenden war jedoch im Voraus

zeitlich begrenzt und die Zuwandernden wurden in der Regel in extra hierfür bestimmte Wohnheime untergebracht. Auch der Familiennachzug war nicht gestattet (Stadtverwaltung Jena 2018: 7), sodass Zuwanderung und Integration weder im Stadtbild noch im kulturellen Bereich zu einem bedeutenden Maße Einzug gehalten haben. Es ergeben sich somit deutliche Unterschiede im Vergleich zur westdeutschen Migrationsgeschichte.

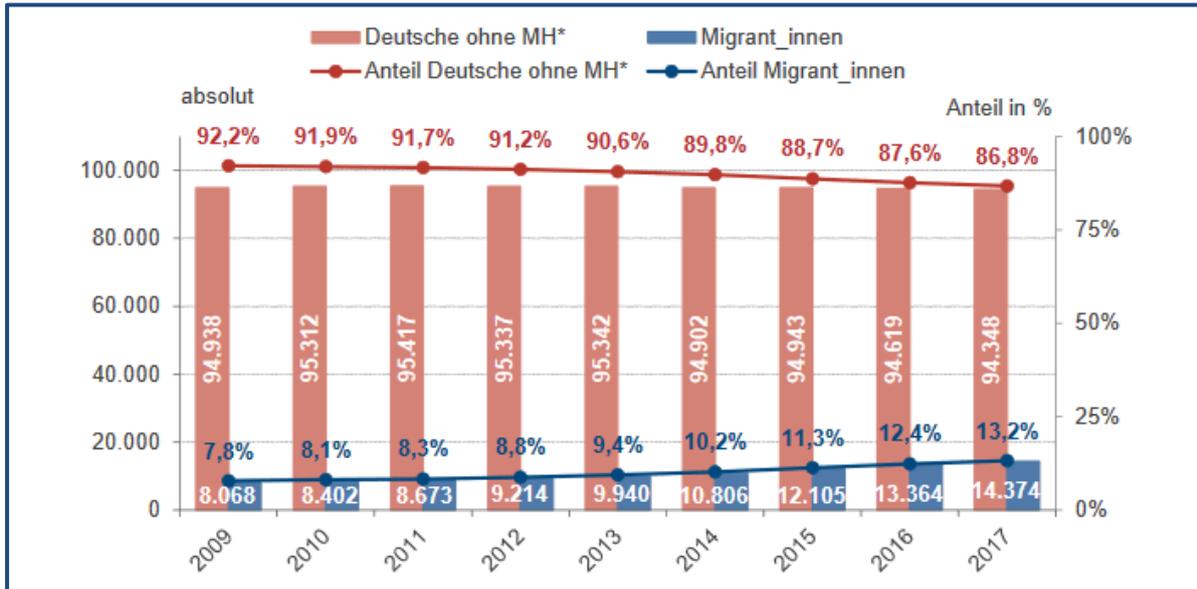
Dennoch ist die Zahl der in Jena lebenden Ausländer*innen seit der Wiedervereinigung gestiegen. Lebten 1990 lediglich 935 Ausländer*innen in Jena (weniger als 1% der Gesamtbevölkerung), stieg diese Zahl in den Nachwendejahren kontinuierlich an. Als zahlenmäßig größte Zuwanderungsgruppe in dieser Zeit sind hier die Aussiedler*innen zu nennen, deren Integration bereits seit 1990 durch eine kommunale Ausländerbeauftragte und einen Ausländerbeirat unterstützt und koordiniert wurde. Die konzentrierte Zuwanderung von Aussiedler*innen nach 1990 erklärt auch die hauptsächlichen Herkunftsländer der heute in Jena lebenden Migrant*innen (Russland, Ukraine, Kasachstan) (Stadt Jena 2017a: 19) sowie die Tatsache, dass 30,2% aller Personen mit Migrationshintergrund bereits länger als 20 Jahre in Jena leben (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015, o.S.).

Seit ca. 2005 hat sich die Herkunft der Migrant*innen in Jena jedoch weiter diversifiziert. Zahlenmäßig besonders angestiegen sind insbesondere Migrant*innen aus der Europäischen Union, die aus Arbeitsgründen in die Stadt kommen (Stichwort EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit) sowie Migrant*innen aus Asien (40% aller in Jena lebenden Ausländer), die zum Studieren nach Jena kommen. Hier sind insbesondere China und Indien als Herkunftsländer zu nennen. Während der Zuzug von (Spät-) Aussiedler*innen mittlerweile nur noch marginal ist, stieg seit 2011 die Zahl der Asylbewerber*innen, ähnlich zum bundesdeutschen Trend, deutlich an. So ist die Anzahl der Bewohner*innen mit Migrationshintergrund in Jena von 2013-2016 um 3.400 Personen gestiegen (Stadtverwaltung Jena 2018: 9). Demnach stieg auch der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund, die erst seit kurzem in Jena leben, zuletzt deutlich an. So betrug 2011 (Daten aus Zensus) der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund, die weniger als 5 Jahre in Jena leben, bereits 20,4% (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015, o.S.). Ein Wert der heutzutage vermutlich höher ausfallen würde.

2.2. Einwohnerentwicklung durch Zuwanderung

Wie bereits geschildert, nahm die Zahl der in Jena lebenden Ausländer*innen, bzw. Personen mit Migrationshintergrund seit 1990 deutlich zu. Die Zahl der in Jena lebenden Ausländer*innen stieg somit kontinuierlich von 935 (1990) auf ca. 3.200 (2000) und weiter von ca. 9.200 (2016) auf ca. 10.000 (2018) (Stadt Jena 2017a: 19). Inzwischen weisen 13,2% der Jenaer Bevölkerung einen Migrationshintergrund auf (Wert für Thüringen: 6%). 8,5% der Jenaer Bevölkerung sind Ausländer*innen (Stadtverwaltung Jena 2018: 7). Somit weist Jena jeweils deutlich höhere Werte als ähnlich große ostdeutsche Städte auf, liegt jedoch weiterhin deutlich hinter vergleichbaren westdeutschen Städten (z.B. Regensburg: Einwohner mit Migrationshintergrund: 30,3%, Erlangen: 33,7%). Das Verhältnis von in Jena gemeldeten Deutschen ohne Migrationshintergrund (abnehmend, rote Linie) und Migrant*innen (zunehmend, blaue Linie) verdeutlicht Abbildung 2.

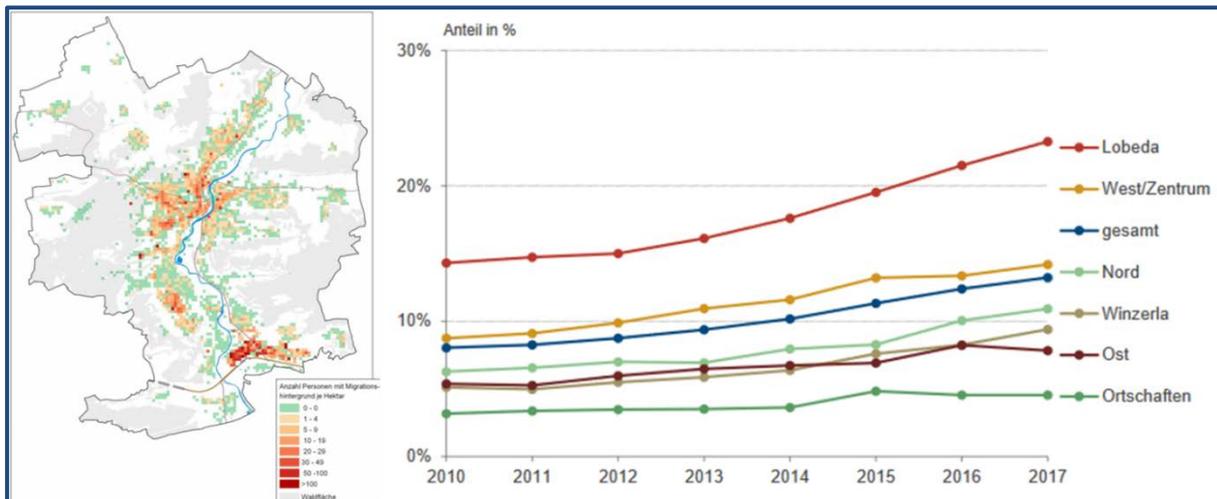
Abbildung 2: Deutsche und Migranten in Jena



Quelle: Stadtverwaltung Jena 2018: 10

Räumlich betrachtet weist die Verteilung der Ausländer*innen und Migrant*innen deutliche Muster auf. Wie Abbildung 3 verdeutlicht, hat sich der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund besonders stark in den Planungsräumen Lobeda und West/Zentrum entwickelt. Zum einen werden also Großwohnsiedlungen der DDR-Zeit (Stadtteile Lobeda und Winzerla) als bevorzugte Wohnquartiere aufgesucht. Hier wirken die relativ günstigen Mietpreise attraktiv auf internationale Studierende sowie Geflüchtete. Zum anderen findet ein recht gleichmäßig verteilter Zuzug in den Innenstadtbereich Jenas statt, der sich jedoch weniger aus Geflüchteten zusammensetzt, sondern mehr von Bildungswandernden geprägt wird; also internationalen Studierenden und Wissenschaftler*innen (Stadtverwaltung Jena 2018: 38).

Abbildung 3: Sozialräumliche Verteilung von Personen mit Migrationshintergrund in Jena



Quelle: Stadtverwaltung Jena 2018: 32f. (kombinierte Darstellung)

2.3. Attraktivität der Stadt für Zuwanderer (nach Altersgruppen, Motiven, Herkunft und Dauer)

Zuwanderung aus dem In- und Ausland

Tabelle 3 zeigt, dass die Zahl der Zuzüge nach Jena im Zeitraum 2006-2017 von 5.591 auf 7.457 zugenommen hat. Der absolute Höchstwert im Jahr 2015 erklärt sich durch den Höhepunkt der Flüchtlingsbewegungen.

Tabelle 3: Zuzüge nach Jena 2006-2017

Zuzüge (absolut)	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Insgesamt	5.591	6.697	6.560	6.996	6.994	7.120	8.324	7.919	7.457
Davon aus Deutschland	4.595	5.599	5.343	5.532	5.375	5.425	6.380	5.782	5.465
Davon aus Thüringen	2.236	2.593	2.243	2.271	2.276	2.308	3.188	2.615	2.344
Davon aus Ausland	971	1.086	1.205	1.446	1.617	1.687	1.940	2.131	1.990
Davon aus EU	410	447	437	521	561	621	628	598	563
Davon aus Unbekannt	25	12	12	18	2	8	4	6	2

Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage: Stadt Jena 2019

Tabelle 4 zeigt analog hierzu die Fortzüge aus Jena im Zeitraum 2006-2017 und weist ähnliche Entwicklungen auf; nämlich steigende Fortzugszahlen aus Jena. Wie den Zahlen zu entnehmen ist, weist Jena insgesamt betrachtet positive Wanderungssalden auf (vgl. Kapitel 1.3.1, Abbildung 1). Gepaart mit dem natürlichen Bevölkerungswachstum sind diese hauptverantwortlich für das anhaltende Bevölkerungswachstum Jenas. Bei näherer Betrachtung ergeben sich jedoch deutliche Unterschiede der räumlichen Herkunft.

Tabelle 4: Fortzüge aus Jena 2006-2017

Fortzüge (absolut)	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Insgesamt	5.485	5.947	5.875	6.555	6.407	6.956	7.094	7.150	6.867
Davon nach Deutschland	4.649	5.038	4.912	5.551	5.330	5.772	5.595	5.570	5.557
Davon nach Thüringen	1.835	2.045	2.028	2.187	1.900	2.126	2.026	1.961	2.051
Davon ins Ausland	788	878	939	987	1.052	1.142	1.216	1.427	1.192
Davon in die EU	355	386	377	411	443	482	532	475	411
Davon nach Unbekannt	48	31	24	17	25	42	283	153	118

Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage: Stadt Jena 2019

So wird deutlich, dass zwar der Großteil der Zuwanderung nach Jena aus bundesweiter Migration resultiert, diese Zuwanderung jedoch seit 2008 stagniert. Gleichzeitig hat die Zahl der bundesweiten Fortzüge jedoch deutlich zugenommen, sodass Jena kontinuierlich Einwohner*innen an andere Bundesländer verliert – exklusive Thüringen. Als mögliche Wegzugsgründe werden im Migrationsbericht 2018 unter anderem bestehende soziale Netzwerke in westdeutschen Großstädten sowie ein höheres Lohnniveau in Westdeutschland angeführt (Stadtverwaltung Jena 2018: 16). Die Zuwanderung aus Thüringen liegt seit 2006 stets deutlich über den Fortzügen, was im Wesentlichen auf Zuzüge aus dem Umland sowie aus anderen Kreisen Thüringens zurückzuführen ist (Stadt Jena 2017a: 18).

Verglichen mit der Binnenmigration, stellt sich die internationale Zu- und Abwanderung im Zeitraum 2006-2017 wesentlich dynamischer dar. So nehmen die Zu- und Fortzüge seit 2006 kontinuierlich zu (vorläufiger Höhepunkt 2015/2016, Zuwanderung von Geflüchteten). Das Wanderungssaldo ist hierbei durchgängig positiv, sodass festgestellt werden kann, dass das Bevölkerungswachstum Jenas (abgesehen vom natürlichen Bevölkerungswachstum) maßgeblich auf Zuwanderung aus Thüringen sowie dem Ausland zurückzuführen ist. Die Zuwanderung aus der Europäischen Union steigt hierbei an, wird jedoch von außereuropäischer Zuwanderung übertroffen, die sich aus internationalen Studierenden, Fachkräften und Geflüchteten zusammensetzt. So sind bis März 2017 insgesamt ca. 2.500 Geflüchtete nach Jena gekommen, von denen der Großteil aus Syrien (ca. 1.500 Personen), Afghanistan (ca. 450) und dem Irak (ca. 350) stammt (Stadt Jena 2017a: 19). Der Anteil ausländischer Studierender steigt ebenfalls stark und ist von 6% (Wintersemester 2009/10) auf 15% (Wintersemester 2017/18) gewachsen (Stadtverwaltung Jena 2018: 22).

Zuwanderung nach Motiven und Altersklassen

Im Folgenden soll die Zuwanderung nach Jena, aufgeteilt nach Altersklassen, dargestellt werden. Solch eine Aufteilung nach Altersklassen ermöglicht in der Regel Rückschlüsse auf die Motive der Zugezogenen. Tabelle 5 zeigt die Wanderungsbilanzen Jenas für verschiedene Altersgruppen in den Jahren 2006-2017.

Tabelle 5: Wanderungssalden nach Altersgruppen in Jena 2006-2017

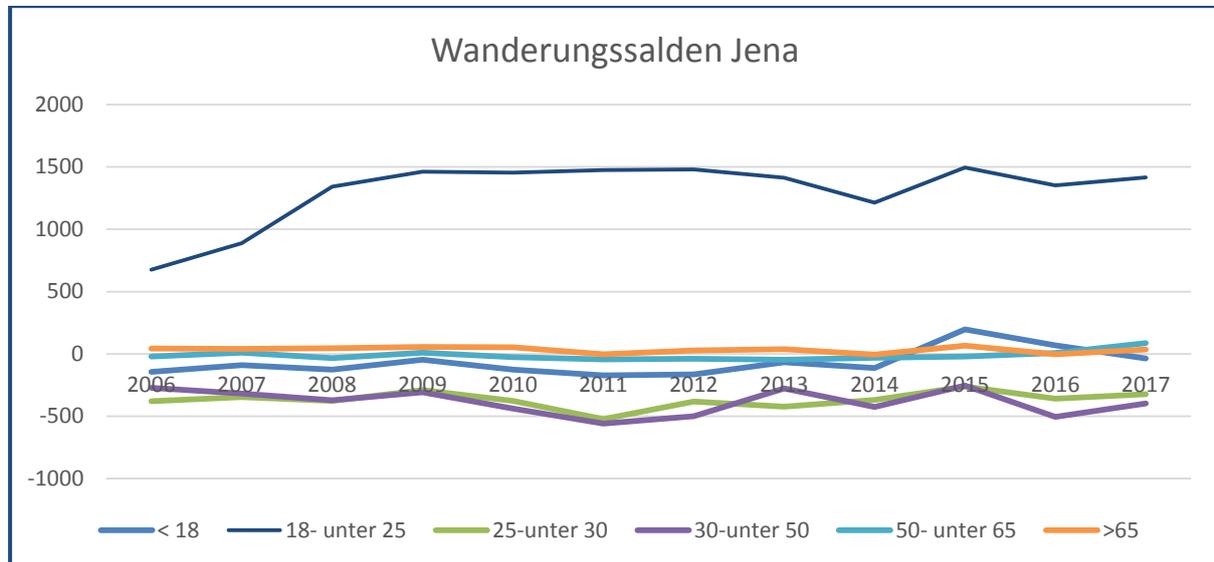
Wanderungsbilanz	2006	2008	2010	2012	2014	2015	2016	2017
Unter 18-Jährige	-144	-126	-126	-164	-112	198	68	-36
18-unter 25-Jährige	677	1342	1455	1480	1214	1496	1351	1417
25-unter 30-Jährige	-380	-377	-376	-382	-370	-262	-358	-323
30-unter 50-Jährige	-272	-371	-439	-501	-425	-253	-505	-397
50-unter 65-Jährige	-21	-34	-27	-40	-30	-22	6	86
Über 65-Jährige	42	45	54	27	-5	67	-2	35

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2018

Bei der Betrachtung der Wanderungssalden nach Altersklassen wird deutlich, dass die Gruppe der 18- bis unter 25-Jährigen das größte positive Wanderungssaldo verzeichnet. Seit 2006 steigt die Zuwanderung dieser Altersgruppe, die üblicherweise mit Ausbildungs- und Studienzwecken einhergeht, zunehmend an. Im gleichen Zeitraum lässt sich jedoch auch ein negatives Wanderungssaldo der Altersgruppen der 25- bis unter 30-Jährigen sowie der 30- bis unter 50-Jährigen feststellen. Bei diesen Gruppen, die als Berufseinsteiger und Familiengründer bezeichnet

werden, findet deutlich mehr Fort- als Zuzug statt. Bei den älteren Altersgruppen sind die Wanderungssalden seit 2006, mit kleinen Abweichungen, nahezu ausgeglichen. Eine mögliche Erklärung für den positiven Wanderungssaldo der unter 18-Jährigen im Jahr 2015/16 könnte die Zuwanderung unbegleiteter, minderjähriger Flüchtlinge sein. Die oben genannten Wanderungsmuster sind in Abbildung 4 grafisch dargestellt.

Abbildung 4: Wanderungssalden Jena 2006-2017



Quelle: eigene Darstellung, nach Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2018

3. Umgang mit Zuwanderung: Planungspolitiken der Stadt

3.1. Planerische Zuwanderungsstrategien

In den folgenden Kapiteln soll beschrieben werden, wie das Thema der Zuwanderung auf planerischer und stadtentwicklungspolitischer Ebene in Jena verortet ist, welche Ansätze einer möglichen Zuwanderungsstrategie zugeordnet werden können und inwiefern diese Ansätze in Strategien und Projekte eingebunden sind. Den Fokus hierbei bilden Fachkräfte, denen für die zukünftige Stadtentwicklung eine überaus bedeutende Rolle zugeschrieben wird. Dementsprechend sind die gezielte Anwerbung und der Zuzug von Fachkräften ein in der Stadtpolitik stark verankertes Thema, welches zudem in entsprechende Maßnahmen und Projekte integriert wurde. Als Grundlage für untenstehende Ausführungen dienen im Wesentlichen das 2018 vom Stadtrat verabschiedete integrierte Stadtentwicklungskonzept Stadt Jena.2030+, kommunale Konzepte aus unterschiedlichen Ressorts der Stadtentwicklung, Positionspapiere sowie Erkenntnisse, die aus den geführten Experteninterviews gewonnen wurden.

3.1.1. Treibende Kräfte

Ein besonders hoher Stellenwert für die zukünftige Stadtentwicklung Jenas wird der Fachkräftegewinnung zugeschrieben. Wird zum einen darauf hingewiesen, dass die überdurchschnittlich hohe Akademikerquote von ca. 30% optimale Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung bietet, bestehen in einigen Berufsbranchen erhebliche Fachkräfteengpässe. Besonderen Fokus, neben dem Mangel an Pflegekräften, nehmen hier Ingenieur*innen, Wissenschaftler*innen und Führungskräfte im internationalen Management ein,

denen eine besondere Bedeutung als „ökonomisches Potenzial, vor allem in den technologiebasierten und wissensintensiven Unternehmen“ (Stadt Jena 2017a: 38), zugeschrieben wird. Diese Unternehmen sind es auch, die in den letzten Jahren die höchsten Wachstumsraten verzeichnet haben. Da die lokale Wirtschaft stark exportorientiert und international ausgerichtet ist, steht Jena laut Stadtentwicklungskonzept „im weltweiten Wettbewerb der Städte um Bewohner, Unternehmen und Besucher“ (Stadt Jena 2017a: 100). Die Gewinnung von Fachkräften, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, ist somit entscheidend für die Stadt Jena, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten bzw. auszubauen. Passend hierzu beschreibt der Geschäftsführer der Jenaer Arbeitsagentur „als wohl größte Herausforderung, [...] dass sich für den Agenturbezirk innerhalb der nächsten fünf Jahre ein Bedarf von 13.000 neuen Arbeitskräften abzeichnet. [...] Fast allen Branchen hat die Jenaer Agentur in einer Prognose für das Jahr 2023 eine Fachkräfte-Lücke vorausberechnet“ (Ostthüringer Zeitung 2019).

Bestätigend hierfür können Statistiken der Bundesagentur für Arbeit herangezogen werden. So liegt in Jena im Bereich der MINT-Berufe (Berufe aus den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik), die Vakanzzeit (Zeit, die zwischen dem gewünschten Besetzungstermin der offenen Stelle und der Abmeldung dieser bei der Bundesagentur liegt) bei 164 Tagen (Bundesagentur für Arbeit 2018, o.S.). Der bundesdeutsche Durchschnitt beträgt hingegen 114 Tage. In den anderen Fallstudien des DFG-Projekts ist der Wert zudem auch jeweils deutlich niedriger als in Jena. In Jena können darüber hinaus 46,4% (Bundesdurchschnitt: 30,2%) (ebd., o.S.) aller offenen Arbeitsstellen den MINT-Berufsaggregaten zugewiesen werden, was auf einen erhöhten Bedarf der Unternehmen nach Fachkräften in diesen Berufsgruppen hinweist sowie gleichzeitig auf Probleme, diese offenen Stellen entsprechend zu besetzen.

Als weiteren (indirekten) Treiber für die Entwicklung pro-aktiver Zuwanderungsstrategien können die kommunalen Finanzen herangezogen werden. So berechnet das von der Stadt Jena beauftragte Szenario 2030 den Zusammenhang von städtischen Investitionen, dem Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft sowie den Finanzierungsmöglichkeiten der kommunalen Investitionen. Das Ergebnis der Untersuchung hat – im Vergleich zu Städten mit ähnlichen Bevölkerungs- und Wirtschaftsprofilen – eine sowohl überdurchschnittliche kommunale Infrastruktur als auch ein überdurchschnittliches jährliches Investitionsniveau offenbart. Um diese laufenden Kosten zu decken, bedarf es laut der Studie eines beschleunigten Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums. In diesem Zusammenhang werden der zunehmende Fachkräftemangel sowie der Mangel an verfügbaren Gewerbe- und Wohnflächen als größte Hindernisse für die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt gesehen (Stadtverwaltung Jena 2019, o.S.).

3.1.2. Handlungsfelder der Stadtentwicklung

Die empirischen Erhebungen hinsichtlich der Jenaer Stadtentwicklungspolitik weisen darauf hin, dass ein besonderer Fokus auf der Entwicklung der lokalen Wirtschaft liegt. Diese Zielsetzung soll durch eine Zusammenarbeit der Unternehmen, Hochschulen sowie den ansässigen Forschungseinrichtungen erreicht werden. Als eines von drei zentralen Handlungsfeldern, wird im Stadtentwicklungskonzept demnach die Entwicklung Jenas zu einem „zukunftsfähigen Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort“ hervorgehoben. Diesem Handlungsfeld wurde als strategisches Ziel ein „stetiges, qualitatives Wachstum im Bereich Wirtschaft und Arbeit“ (Stadt Jena 2017a: 99) hinzugefügt. In diesem Zusammenhang ist auch das im obigen Kapitel beschriebene Ziel der Fachkräftegewinnung einzuordnen sowie die Argumentation, dass die kommunale Finanzlage und die

Investitionen in Infrastrukturen nur mit anhaltendem wirtschaftlichen Wachstum weiterhin gedeckt sind.

Zusammen mit der Verfügbarkeit von zu entwickelnden Gewerbeflächen, werden Fachkräfte in Jena als Kernvoraussetzung für wirtschaftliches Wachstum gesehen. Dieser Bedarf an qualifizierten Arbeitnehmer*innen kann jedoch nicht komplett aus endogenen Potenzialen gedeckt werden, sodass die Gewinnung von Fachkräften mittels pro-aktiver Zuwanderungsstrategien den wesentlichen Untersuchungsgegenstand dieses Forschungsberichts darstellen. Diese Priorisierung der städtischen Entwicklungspolitik auf die Wirtschaft als Wachstumsmotor (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH 2018: 5) deckt sich mit den Erkenntnissen, die aus den Interviews gewonnen wurden. So berichtet ein*e Vertreter*in der Privatwirtschaft, dass in Jena ein sehr starkes Bewusstsein für wirtschaftliche Belange auf den unterschiedlichsten Akteursebenen vorhanden ist (JE14).

Ergänzend hierzu wird auf die Bedeutung anderer kommunaler Handlungsfelder hingewiesen. So werden die Bereitstellung von KITA- und Schulplätzen, Wohnungsneubau und Mobilität als weitere Rahmenbedingungen genannt, die mit dem Ziel der Fachkräftegewinnung korrelieren. Laut Oberbürgermeister Nitzsche wird, ergänzend zum geplanten Zeiss-Komplex (vgl. 3.1.4), „der Kita-Bedarfsplan [...] laufend angepasst. [...] Zudem sollen in Jena in den kommenden Jahren mehrere Tausend Wohneinheiten geschaffen werden [und] eine bessere Zusammenarbeit mit dem Umland [ist geplant].“ (Ostthüringer Zeitung 2018). Zudem soll gemeinsam mit Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen ein fachkräfteorientiertes Stadtmarketing eingeführt werden (Stadtverwaltung Jena 2019, o.S.). Es gilt jedoch zu betonen, dass nach Einschätzung des Projektteams diese Maßnahmen und Handlungsfelder eher als ergänzend betrachtet werden und den Themen Wirtschaft und Arbeit (im Speziellen: Fachkräftegewinnung) untergeordnet sind. Hierzu stellt ein*e Gesprächspartner*in passender weise fest. „Der limitierende Faktor für unser Wachstum? Wir haben lange Zeit geglaubt, das wären die Flächen, das wären unsere Gewerbe- und Wohnraumentwicklung, es zeigt sich aber in letzter Zeit, dass die Fachkräftesituation eigentlich noch das akutere Problem ist“ (JE16).

3.1.3. Leitbilder und Zielgruppen der Stadtentwicklungskonzepte

Das Stadtentwicklungskonzept Jena.2030+ sieht Jena in „2020 als ein international bekanntes Hochtechnologiezentrum, [welches] von einer einzigartigen Symbiose zwischen Wissenschaft und Unternehmertum“ (Stadt Jena 2017a: 99) geprägt ist. Hierbei verweist die Stadt auf die über Jahrhunderte gewachsenen Kooperationen zwischen der Universität bzw. der Fachhochschule und den ansässigen Hochtechnologieunternehmen, die von einem intensiven Austausch und ständigem Wissenstransfer geprägt sind. Darüber hinaus wird Jena als eine „wachsende und zukunftsfähige Stadt“ (Stadt Jena 2017a: 99) dargestellt, deren „Bevölkerungswachstum in hohem Maße von zukünftigen Zuzugsraten und damit von den Standortqualitäten von Wissenschaft, Wirtschaft und der Stadt abhängig ist“ (Stadt Jena 2017a: 95). Im Stadtentwicklungskonzept sind diese Leitbilder in jeweils festgelegte Zukunftsthemen integriert.

Passend zu den dargestellten treibenden Kräften für die Entwicklung von Zuwanderungsstrategien und den wesentlichen Handlungsfeldern sind entsprechend der obenstehenden Ausführungen Fachkräfte die zentrale Zielgruppe der Stadtentwicklungspolitik. Hierbei ist es wichtig zu erwähnen, dass mit Fachkräften nicht nur Hochschulabsolvent*innen gemeint sind, sondern die Definition von Fachkräften in Jena, laut Aussage eines*r Gesprächspartners*in immer davon abhängig ist, wie die

jeweiligen Unternehmen Fachkräfte definieren (JE13). So werden auch beruflich qualifizierte als Fachkräfte gesehen.

Ausgehend von den Folgen des demografischen Wandels sowie dem forcierten Wirtschaftswachstum wird, gemäß den Berechnungen der Wirtschaftsförderung, für Jena ein Bedarf von ca. 1.800 Fachkräften pro Jahr prognostiziert (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH 2018: 9). Da der lokale Bildungs- und Ausbildungsmarkt diesen Bedarf aktuell und zukünftig wohl nicht decken kann, sollen endogene und exogene Potenziale zur Fachkräftegewinnung genutzt werden. Endogene Potenziale konzentrieren sich hier unter anderem auf den Übergang von der Schule in den Beruf über berufliche Ausbildungsprogramme sowie die Stärkung von MINT-Berufsfächern. Sie beziehen zudem das Umland mit ein. Da die demografischen Prognosen für das Umland und den Rest Thüringens jedoch negativ sind, sollen verstärkt auch überregionale und internationale Fachkräftepotenziale erschlossen werden. Internationale Zuwanderung nimmt hierbei einen immer höheren Stellenwert ein (JE2); in besonderem Maße gilt dies für spezialisierte Führungskräfte, die in den Unternehmen und den akademischen Forschungseinrichtungen gebraucht werden.

Als Herausforderung wird hier die Konkurrenz zu anderen forschungsstarken Standorten gesehen, die beispielsweise über eine größere Strahlkraft verfügen (JE13). Bei der Gewinnung von Fachkräften wurde neben der internationalen Zuwanderung zudem auch auf das Potenzial von Rückkehrer*innen hingewiesen; also ehemalige Bewohner*innen, die Jena zu Berufs- oder Studienzwecken verlassen haben, im fortgeschrittenen Alter jedoch weiche Standortfaktoren wie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu schätzen wissen und somit Jena als Wohn- und Arbeitsort wieder vermehrt in Betracht ziehen (JE2, JE13).

Einen weiteren Fokus der Stadtentwicklungspolitik stellt die Gruppe der Studierenden dar. Zum einen werden sie als mögliche Fachkräfte von morgen gesehen, die in der Stadt gehalten werden sollen. In diesem Zusammenhang kann wohl auch der häufig verwendete Begriff *Talente* verstanden werden, der im Kontext der zukünftigen Fachkräftegewinnung häufig benutzt wird. Zum anderen federn sie den demografischen Wandel etwas ab und senken den Altersdurchschnitt Jenas (JE4). Dies setzt jedoch den ständigen Zuzug von Studierenden voraus, da die Mehrheit der Universitätsabsolvent*innen Jena nach dem Studium wieder verlässt. Da zudem der Großteil der Jenaer Studierenden traditionell aus Thüringen und anderen ostdeutschen Bundesländern zum Studium nach Jena kommt und dieses Potenzial aufgrund des demografischen Wandels nach und nach abnimmt, soll Jena auch vermehrt als Standort für internationale Studierende präsentiert werden. Im internationalen Wettbewerb wird hier besonders das Vorhandensein großer Unternehmen hervorgehoben, die Nähe zur Natur sowie die im Vergleich zur relativ geringen Stadtgröße ausgeprägte Urbanität Jenas betont (JE3).

3.1.4. Konkrete Projekte der Stadtentwicklung

Die Stadtentwicklungspolitik ist stark auf die Gewinnung von Fachkräften fokussiert, da in Jena Fachkräfte als wichtige Faktoren für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum gesehen werden, welches gemäß der oben dargestellten Argumentationskette wiederum für die Sicherung der Kommunal Finanzen benötigt wird. Folgende Projekte können diesem Ziel direkt zugeordnet werden und werden im Folgenden kurz vorgestellt:

a) Jenaer Allianz für Fachkräfte:

Die Jenaer Allianz für Fachkräfte wurde 2008 gegründet und verfolgte bei ihrer Gründung das übergeordnete Ziel, den Übergang zwischen Schule und Beruf zu verbessern und unter anderem Ausbildungsplätze zu schaffen. Sie setzt sich, unter der Federführung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH, aus Akteuren der Wirtschaft, Wissenschaft und Bildung zusammen. Die Allianz versteht sich im Wesentlichen als zentrale Informationsplattform, Initiator und als Sprachrohr gegenüber Politik und Öffentlichkeit. In der Allianz existieren vier Steuerungsgruppen, welche die Themen Berufsorientierung (inkl. Gesundheitswirtschaft), MINT-Bildung, Internationale Fachkräfte sowie IT-Fachkräfte behandeln.

Die Agenda der Allianz wurde seit Ihrer Gründung grundlegend modifiziert. War ursprünglich der Mangel an Ausbildungsplätzen der Treiber für den Zusammenschluss, ist es mittlerweile der Mangel an Auszubildenden und Fachkräften, welche die offenen Stellen und Ausbildungsplätze belegen können. Zudem ist die Allianz daran interessiert, die Konkurrenzsituation der Unternehmen bei der Anwerbung von Fachkräften zu reduzieren und stattdessen Kooperationen zu schaffen. Unter anderem werden so gemeinsame Auftritte auf Karrieremessen, Fortbildungen, der regelmäßige Austausch über behördliche und gesetzliche Zuwanderungsthemen sowie Marketingkampagnen durchgeführt. Die Allianz ist zudem in bereits bestehende Initiativen wie das Jenaer Bündnis für Familie (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2014: 114) eingebunden, welches zielgenau auf die Bedürfnisse der Familien internationaler Fachkräfte eingeht.

Aktuell hat die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH eine Fachkräftestudie in Auftrag gegeben, welche den spezifischen Bedarf an Fachkräften sowie die vorhandenen Potenziale Jenas analysieren soll. Die Ergebnisse sollen im Anschluss dem Stadtrat vorgelegt werden, Handlungsempfehlungen erarbeitet sowie auf eine Umsetzung geprüft werden (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH 2018: 10). Diesbezüglich sollen Faktoren wie Wohnraumentwicklung, Stadtentwicklung, Entwicklung von Schulen und Kindertagesstätten sowie weiche Standortfaktoren „mit den Schwerpunkten des Fachkräftebedarfs“ (Stadtverwaltung Jena 2019, o.S.) abgeglichen werden. Zudem wird mit der Studie eine weitere Vernetzung der Akteure angestrebt, um weitere Handlungen auf kommunaler, regionaler und überregionaler Ebene abzustimmen.

b) Kommunaler Welcome-Service:

Die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH hat 2012 den Welcome-Service gegründet, um Jenaer Unternehmen dabei zu unterstützen, potenzielle neue Fachkräfte vom Standort Jena zu überzeugen und neu hinzugezogenen Fachkräften das Einleben zu erleichtern. 2014 wurde der Jenaer Willkommensservice vom bundesweiten Innovationswettbewerb „Ausgezeichnete Orte im Land der Ideen“ 2013/14 als einer von 100 Preisträger*innen ausgezeichnet.

Interessierte Unternehmen können so zum Beispiel Pakete buchen, bei denen Mitarbeiter*innen der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH den Standort bei organisierten Stadtpaziergängen präsentiert. Hierbei soll „Jena als lebenswerter Standort präsentiert werden“ (JE13). Bei Zuzügen aus dem Ausland unterstützt der Welcome-Service die Unternehmen und Neubürger*innen bei behördlichen oder administrativen Angelegenheiten (z.B. Ausländerbehörde, Bürgerservice, Fahrerlaubnisstelle, Kitacardbeantragung, Kontoeröffnung) (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH, o.D., o.S.). Weitere Serviceleistungen sind darüber hinaus der sog. Dual Career Informationsservice, der oder die mitumziehende Partner*in bei der Stellensuche unterstützt sowie die Erstellung von Informationsbroschüren, die bei der Orientierung helfen sollen. Neben den oben

erwähnten Schlüsselmaßnahmen wurde zudem der International Club eingeführt. Ziel des Clubs ist die schnelle Integration neuzugezogener Fachkräfte und der begleitenden Familien über Stammtische und diverse Familien-Events.

Ursprünglich sollte der Welcome-Service neben den oben dargestellten Angeboten auch noch weitere kommunale Dienstleistungen bündeln. Dies konnte jedoch zum Zeitpunkt der Einrichtung nicht gänzlich umgesetzt werden, sodass in Jena aktuell ein erweiterter kommunaler Bürgerservice diskutiert wird, der zusammen mit einer neuen Bibliothek errichtet werden soll.

c) Zeiss Hightech-Komplex:

Auf dem ehemaligen Produktionsareal der Schwesterfirma Schott AG, welches zum Teil ungenutzt brach liegt, plant die Carl Zeiss AG bis 2023 die Errichtung eines Hightech-Komplexes. In diesem Komplex sollen dann auf einer Fläche von 80.000 m² alle lokalen Zeiss Einheiten in Jena gebündelt werden. Hierdurch verspricht sich das Unternehmen betriebsinterne Synergieeffekte sowie die „Sicherung der Attraktivität für die besten Talente, als Ausbildungsunternehmen für den Nachwuchs und als Kooperationspartner für Wirtschaft und Wissenschaft“ (Zeiss 2018a, o.S.). Über Flächen für Start-Ups und Ausgründungen sowie ein Veranstaltungsforum soll die Bindung zur Wissenschaft und zur Stadt hergestellt werden. Somit wird dem Zeiss-Komplex eine Schlüsselrolle übertragen, Jena als „Forschungs-, Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort“ weiterzuentwickeln (Zeiss 2018b, o.S.). Der Neubau soll somit laut Aussage des Vorstandsvorsitzenden der Carl Zeiss AG „mit der Stadt Jena und der natürlichen Umgebung wirken und nicht ohne oder gar gegen sie“ (ebd. 2018b, o.S.). Das Dezernat für Stadtentwicklung tritt hierbei unterstützend und koordinierend auf und ist insbesondere für die Schaffung neuer Verkehrsanbindungen, Parkflächen sowie für die Entwicklung eines nachhaltigen Energieversorgungskonzeptes zuständig.

d) Weitere Projekte:

Neben den oben beschriebenen Schlüsselprojekten bestehen in Jena zahlreiche weitere Maßnahmen, die von unterschiedlichen Akteuren entwickelt wurden. So zeichnet die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH seit 2017 Unternehmen mit dem *i-work Business Award* aus, die aktiv ausländische Fachkräfte anwerben und diese bei ihrer Integration unterstützen. Zudem existiert das kommunale Schulprojekt „MINT-Bildungsregion Jena stärken“, welches die mathematisch-informatisch-naturwissenschaftlich-technische Bildung im Schulalltag stärker akzentuieren soll und somit dem Fachkräftemangel langfristig vorbeugen soll. Um die Chancen und Herausforderungen der dynamisch-wachsenden Informations- und Kommunikationstechnologien in Jena stärker zu bündeln, soll zudem ein neu zu schaffendes Clustermanagement eingesetzt werden.

Neben dem kommunalen Welcome-Service, der sich vornehmlich an Fachkräfte richtet, hat die Friedrich-Schiller-Universität zudem den Career&Welcome Point eingerichtet. Bezogen auf das Themenfeld der Zuwanderungsstrategien ist die primäre Aufgabe hier die Unterstützung internationaler Gastwissenschaftler*innen während ihres Aufenthalts in Jena. Zudem dient er als eine Art Clearing-Stelle zwischen Unternehmen, der Wirtschaft, Studierenden und der Universität. Primäres Ziel ist hier die Internationalisierung der Universität. Als weiteres universitäres Projekt, jedoch temporärer Art, kann das Projekt *STAY – Studieren. Arbeiten. Leben in Thüringen.* genannt werden, welches die Bindung von internationalen Studierenden und Absolvent*innen an den Thüringer Arbeitsmarkt fördern soll und 2017 abgeschlossen wurde.

3.1.5. Zusammenspiel von Stadtentwicklungs- und Integrationskonzepten

Sowohl das Stadtentwicklungs- als auch das Integrationskonzept Jenas betrachten internationale Zuwanderung positiv und betonen das Selbstverständnis Jenas als „weltoffene, internationale und tolerante Stadt“ (Stadt Jena. 2017a: 104; Stadt Jena. 2016: 2). Migration wird in beiden Konzepten als Chance für die Stadt gewertet, was vermutlich vor allem auf eine besonders von Unternehmen und Hochschulen geförderte positive Perspektive auf Zuwanderung zurückgeführt werden kann, die ökonomische Potenziale in den Vordergrund rückt.

Diese Sichtweise wird besonders im Stadtentwicklungskonzept deutlich. Während das Integrationskonzept konkrete Ziele für eine erfolgreiche Integration benennt und primär eine Handlungsanweisung zur gesellschaftlichen Teilhabe von Migrant*innen darstellt, erwähnt das Stadtentwicklungskonzept Migration vor allem im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Entwicklung (Stadt Jena. 2017a: 19, 62, 94, 134). Der Ausbau eines vor allem auf Fachkräfte ausgerichteten Netzwerks zur Willkommenskultur, die Förderung von Internationalisierung und Toleranz zur Schärfung des Stadtmarketings als internationaler Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort und der Beitrag von Migrant*innen zu einem positiven Wanderungssaldo veranschaulichen beispielhaft die an ökonomischen Chancen orientierte Perspektive auf Zuwanderung (Stadt Jena. 2017a: 102ff, 19f). Handlungsansätze für eine Integration der Migrant*innen werden dabei vor allem für Fachkräfte benannt (Stadt Jena. 2017a: 105).

Das Integrationskonzept der Stadt ist in das Entwicklungskonzept zwar integriert und es wird mehrfach darauf Bezug genommen, wird dabei aber primär im Bereich Bildung, Soziales und Gesundheit angesiedelt (Stadt Jena. 2017a: 62). So gesehen kann es eine Ergänzung zu den vor allem an Fachkräften orientierten Ansätzen des Entwicklungskonzepts darstellen, da es umfassende Ziele zur Integration aller Zuwanderungsgruppen formuliert, ohne nach beruflichen Qualifikationen zu unterscheiden.

3.2. Akteure und lokale Governance-Formen

Nachdem in den oben dargestellten Kapiteln die wesentlichen Projekte, Zielgruppen und Handlungsfelder dargestellt wurden, soll der Fokus im Folgenden nun auf den hierin involvierten Akteuren liegen. Angelehnt an eine der zentralen Forschungsfragen im Forschungsprojekt gilt es zu klären, welche Akteure das Thema Zuwanderung in Jena aktiv auf die stadtpolitische und planerische Agenda setzen, inwiefern Koalitionen und Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteure bestehen und ob diesbezüglich von sogenannten Wachstums-Koalitionen gesprochen werden kann. Der Fokus liegt hierbei wie im bisherigen Forschungsbericht auf der Gewinnung von Fachkräften.

3.2.1. Treibende Akteure

Zentrale Treiber für die Entwicklung von Zuwanderungsstrategien sind wie bereits geschildert der steigende Bedarf an Fachkräften sowie der internationale Wettbewerb, in dem die Unternehmen stehen. Um diesem Wettbewerb gerecht zu werden, bestehen bei einigen Unternehmen große Expansionspläne, die den Bedarf an Fachkräften vermutlich weiter steigen lassen. Exemplarisch kann hier die Carl Zeiss AG angeführt werden, die bis 2023 über 300 Millionen Euro in einen neuen Hightech-Standort investiert und somit 500 neue Arbeitsplätze am Standort Jena schafft (vgl. Kapitel 3.1.4). Hinzu kommen die enormen Wachstumsraten der Schlüsselbranche *Digitale Technologien*, die in den letzten Jahren bei ca. 15% pro Jahr (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH 2018: 12) lagen. Dementsprechend können die hochspezialisierten Unternehmen als treibende Akteure genannt werden, deren zentrale Motive die Gewinnung von Fachkräften sowie die Verfügbarkeit von Flächen sind. Über Headhunter, Netzwerke und Berufsmessen versuchen sie gezielt Fachkräfte anzuwerben (JE2). Die Anwerbung der Fachkräfte erfolgt hierbei eigenständig durch die Unternehmen, da das Anforderungsprofil für neue Mitarbeiter*innen sehr speziell und die Wirtschaftsstruktur Jenas zu diversifiziert ist (JE2, JE7), um die Anwerbung zentral durch die Stadt zu koordinieren. Dasselbe gilt für das Universitäts-Klinikum, welches unter anderem gezielt ausgebildetes Pflegepersonal in Italien anwirbt (JE2). Neben der Anwerbung nimmt das Halten von Fachkräften für die Unternehmen eine weitere wichtige Rolle ein. Dies wird über unterschiedlichste

Bonus- und Incentivemaßnahmen (JE14) sowie beispielsweise über die Teilnahme am Projekt *STAY – Studieren. Arbeiten. Leben in Thüringen* (siehe Kapitel 3.1.4) angestrebt. Diesbezüglich wird seitens der Unternehmen als einer der wichtigsten Standortfaktoren, die Weiterentwicklung der Jenaer Willkommenskultur betont (JE4).

Die Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH unterstützt die Jenaer Unternehmen bei der Anwerbung von Fachkräften, beispielsweise mithilfe koordinierter Auftritte auf Messen sowie beim Standortmarketing. Neben der praktischen Unterstützung der Unternehmen übernimmt die Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH auch programmatische und politische Aufgaben und trägt die Interessen der Privatwirtschaft und Wissenschaft in die Stadtpolitik und Stadtverwaltung. Wie die oben genannten Projekte (Kapitel 3.1.4) jedoch zeigen, setzen die wesentlichen Aufgabenbereiche der Wirtschaftsförderung nach der Anwerbung von Fachkräften ein; sie wirkt auf praktischer Ebene insbesondere unterstützend beim „on-boarding“ (JE2) und der anschließenden Integration. Als maßgebliche Projekte sind diesbezüglich der Welcome-Service und der International Club zu nennen. Hierbei könne sie aber noch aktiver auftreten, wie ein*e Interviewpartner*in bemerkte (JE10).

Die Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH wurde 2008 gegründet. Gesellschafter sind zu jeweils 95% die Stadt Jena und zu 5% Sparkasse Jena-Saale-Holzland. Der Aufsichtsrat setzt sich zusammen aus Mitgliedern der Wirtschaft, Wissenschaft und des Stadtrats. Aufgrund ihrer Rechtsform, einer von der Stadtverwaltung ausgelagerten GmbH, wird ihr eine hohe politische Eigenständigkeit attestiert. Zudem wird ihre Vermittlerrolle zwischen Stadtverwaltung und Privatwirtschaft positiv bewertet (JE4) und von den ansässigen Unternehmen als positiver Standortfaktor wahrgenommen (Stadt Jena 2013b: 21). Für die lokale *Governance* der Zuwanderungspolitik nimmt die Wirtschaftsförderung insbesondere als Vermittler und Initiator diverser Projekte und Netzwerke (z.B. Jenaer Allianz für Fachkräfte) zwischen den Unternehmen und der Stadtpolitik somit eine überaus zentrale Rolle ein. Im von der Wirtschaftsförderung erstellten Positionspapier *Jena braucht Wachstum* bezieht sie zudem aktiv Stellung und bezeichnet die Zuwanderung von Fachkräften, neben der Ausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen, als essentiell für die zukünftige Stadtentwicklung. Die diesbezügliche Zusammenarbeit zwischen Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung wird von den befragten Akteur*innen als sehr positiv und konstruktiv bezeichnet (JE4, JE13). Ergänzend hierzu kann die von der Stadtverwaltung geschaffene Stabsstelle für Migration und Integration genannt werden, die das Thema der Zuwanderung – mit dem Schwerpunkt auf Integration – institutionell in der Stadtverwaltung verortet hat (JE1).

Während die Zusammenarbeit zwischen der Wirtschaftsförderung und der Stadtentwicklung als äußerst positiv beschrieben wird, besteht bei der Koordination mit der Universität – „auch wenn gleiche Zielgruppen angesprochen werden“ (JE4), noch Optimierungsbedarf. Wenngleich die historisch gewachsene Verbindung zwischen Universität und Stadt von einem*r Gesprächspartner*in als enorm bezeichnet wurde (JE15), agiere die Universität jedoch ab und zu „wie so ein eigener Planet“ (JE4). Über den Career & Welcome Point sowie das International Office betreibt die Universität eher eigene Projekte, welche sich auf den Zuzug von internationalen Studierenden und Wissenschaftler*innen ausrichtet. Diesbezüglich hat in einem Interview ein*e Vertreter*in der Universität auf die Autonomie der Universität hingewiesen und betont, die Universität betrachte sich dementsprechend nicht primär als Akteur*in der Stadtentwicklung. Demnach verfolgt die Universität nicht das primäre Ziel mit ihren Ausbildungsangeboten den lokalen Arbeitsmarkt mit entsprechenden Fachkräften zu stärken. In diesem Kontext ist auch das Projekt *STAY – Studieren. Arbeiten. Leben in Thüringen*. (siehe Kapitel 3.1.4) einzuordnen, dessen räumliche Bezugsebene nicht nur Jena, sondern

ganz Thüringen ist. Deutlich größere Ausstrahleffekte auf den lokalen Arbeitsmarkt gehen von der Fachhochschule aus. Hierauf wird gesondert im nächsten Kapitel eingegangen.

3.2.2. Koalitionen und Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteuren

Eingebettet in die historische Entwicklung der Stadt, waren Austausch, Kooperation und Netzwerke schon lange ein zentrales Thema in Jena. Der Grundstein hierfür wurde durch die bereits genannten Firmengründungen zur Zeit der Industrialisierung gelegt, die zur damaligen Zeit einen großen Einfluss auf die Stadtentwicklung Jenas gehabt haben – und noch immer haben. In den folgenden Jahrzehnten wurde der ständige Wissenstransfer von Wirtschaft und Wissenschaft stets weiter intensiviert und von einer traditionell wirtschaftsnahen Stadtpolitik und Verwaltung unterstützt. Hierzu trug zu einem wesentlichen Anteil auch die geografische Lage bei, die eine starke Konzentration vielfältiger, urbaner Nutzungen im Innenstadtbereich, gepaart mit den kleinteilig verteilten Universitätsstandorten sowie der Innenstadtlage großer Unternehmenssitze wie Jenoptik und Carl Zeiss (Stadt Jena 2017a: 49), hervorbrachte. Diese direkten Kontakte der unterschiedlichsten Akteure führten zu der Bildung zahlreicher Koalitionen und Netzwerke und haben unter anderem auch das Ziel der Fachkräftegewinnung auf die stadtpolitische Agenda getragen (JE4). Diese Agenda wird von einem breiten Spektrum der handelnden Akteure geteilt und integriert mittlerweile verstärkt auch Handlungsfelder wie Wohnen und Mobilität. Exemplarisch hierfür kann die Jenaer Allianz für Fachkräfte genannt werden, in der neben den ansässigen Großunternehmen Vertreter der Industrie- und Handelskammer, der Arbeitsagentur, des Thüringer Wirtschaftsministeriums sowie der Universität und Hochschule vertreten sind.

Neben der Allianz für Fachkräfte bestehen in Jena zudem enge Vernetzungen zwischen den Unternehmen und den wissenschaftlichen Einrichtungen. Besonders die Ernst-Abbe Fachhochschule geht hier enge Kooperationen mit den Unternehmen ein, die sich über den Austausch von Praktikant*innen und Werkstudierenden, Mentoringvereinbarungen und gemeinsame Lehraufträge institutionalisieren (JE2). Das Unternehmensnetzwerk OptoNet e.V. kann als Beispiel für die hohe Eigeninitiative und den hohen Organisationsgrad der Unternehmen gesehen werden. In diesem Netzwerk sind Privatunternehmen, Forschungsinstitute, Hochschuleinrichtungen sowie branchennahe Beratungsunternehmen und Personaldienstleister organisiert. Neben dem Ziel der nationalen Vernetzung, versucht das Netzwerk im Rahmen einer Internationalisierungsstrategie die internationale Bekanntheit des Wirtschaftsstandortes Jena zu profilieren und somit attraktiv für internationale Arbeitnehmer*innen zu sein.

3.2.3. Formen von Wachstums-Koalitionen

Die bereits beschriebenen Projekte und Maßnahmen, in die jeweils unterschiedliche Akteure der Stadtpolitik eingebunden sind, lassen vermuten, dass Zuwanderung und wirtschaftliches Wachstum in Jena auf eine breite Zustimmung trifft und von vielen Akteuren positiv gesehen wird. Ein*e Stadtpolitiker*in: „Wachstum ist alternativlos in Jena“ (JE16). Da Fachkräfte als essentiell für die weitere Stadtentwicklung betrachtet werden, wird diesbezüglich die Gewinnung von Fachkräften als besonders wichtig eingeschätzt. Um dieses Ziel zu erreichen, wird unter anderem die Zusammenarbeit des Dezernats für Stadtentwicklung und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft von den Interviewpartner*innen als sehr intensiv und professionell bezeichnet (JE13). Dies deckt sich mit Aussagen, wonach die Bearbeitung wirtschaftlicher und zugewanderungsrelevanter Aspekte in der Vergangenheit durch ein sehr enges Netzwerk zwischen der Stadtspitze, Teilen der SPD und der Wirtschaftsförderung gesteuert wurde; diese Bearbeitung stadtentwicklungsrelevanter Themen in

einem kleinen Akteurskreis wird von einem*r Interviewpartner*in mit dem Begriff „Filz“ (JE11) eher negativ beschrieben.

Vor diesem Hintergrund wurde die Wahlniederlage des langjährigen SPD-Oberbürgermeisters (2006-2018) sowie die Neubesetzung des Dezernenten für Stadtentwicklung von einigen Gesprächspartnern damit begründet, dass sich der Oberbürgermeister in den letzten Jahren zu wenig auf wirtschaftsnahen Themen wie den stärker werdenden Fachkräftemangel oder die Flächenknappheit fokussiert hat. Stattdessen, so der Vorwurf, standen eher wirtschaftsfremde Themen wie die kommunale Entschuldung, die Integration von Geflüchteten oder die Entwicklung nachhaltiger Verkehrskonzepte im Fokus der Stadtpolitik (JE11). Unter anderem diese Kritik verhalf dem seit Mitte 2018 amtierenden Oberbürgermeister (FDP) zu seinem Wahlerfolg, der, in enger Abstimmung mit der Wirtschaftsförderung, zu Beginn seiner Amtszeit eine Wachstums- und Investitionsstrategie ausgerufen hat. Die in diesem Zusammenhang formulierten Inhalte wurden per Stadtratsbeschluss in den Stadtrat getragen und werden hier aktuell diskutiert.

Als ein Kernpunkt der Wachstums- und Investitionsstrategie wird der Bildung von Koalitionen besondere Priorität eingeräumt, da „die Wachstumspotenziale Jenas [...] nur in enger Kooperation von Wirtschaft, Wissenschaft und Stadt/Kommunalpolitik erfolgreich genutzt werden“ (Stadtverwaltung Jena 2019, o.S.) können und ein erfolgreiches Wachstum „nicht vorrangig von der Kommunalpolitik oder gar der Stadtverwaltung erreicht werden“ (ebd., o.S.) kann. Stattdessen wird sich auf die in der Jenaer Tradition liegenden engen Kooperationen zwischen Wirtschaft, Wissenschaft, Kommunalpolitik und Bürgergesellschaft berufen. Dieses weit verbreitete Wachstumsparadigma trifft jedoch bei einigen Parteien auch auf Kritik, die den Fokus auf Soziales, Lebensqualität und Freiraumbewahrung stärker betont haben wollen und den Bürgerwillen vertreten, der „das Wachstum nicht mehr will“ (JE13). Es kann also von einer Diskrepanz zwischen der politisch induzierten Wachstumspolitik und dem teilweise vorherrschenden Bürgerwillen attestiert werden. Diese lokalen Probleme, Widerstände und Konflikte bilden den Schwerpunkt der folgenden Kapitel.

3.3. Stadtpolitische Probleme, Widerstände und Konflikte

In den folgenden Kapiteln sollen die Forschungsfragen des Projekts diskutiert werden, welche Probleme durch Zuwanderung auf der kommunalen Ebene auftreten und inwieweit sich hieraus Widerstände und Konflikte gegenüber Zuwanderung in der Stadtpolitik ergeben. Wie den oben dargestellten lokalen Planungspolitiken zu entnehmen ist, wird das Thema Zuwanderung in Jena häufig auf die Gewinnung von Fachkräften fokussiert und zudem in der Regel mit wirtschaftlichem und demografischem Wachstum gleichgesetzt. Aufgrund dieses Jenaer Spezifikums werden nachfolgend nicht nur Probleme, Widerstände und Konflikte beschrieben, die explizit nur mit Zuwanderung verbunden sind. Stattdessen sollen die Ausführungen, aus einer allgemeineren Perspektive heraus, auch Abwehrhaltungen und Konflikte darstellen, die in der von der Wirtschaftsförderung und der Stadtpolitik forcierten Wachstumspolitik begründet sind.

3.3.1. Lokale Probleme durch Zuwanderung

Die Lage Jenas im Saaletal wurde eingangs bereits erwähnt. Dies hat zur Folge, dass die Stadtgrenzen Jenas topografisch begrenzt sind und eine großflächige Ausweisung von Bauflächen erschweren. Eine Thüringer Gebietsreform, die einst die Flächen von Jena erweitern sollte, wurde Mitte der 2000er abgelehnt, sodass das beschriebene Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum einen Engpass bei

Wohnungs- und Gewerbeflächen hervorgerufen hat, der im direkten Widerspruch zum im Szenario 2030 anvisierten Wachstum steht. Diese von vielen Akteur*innen geschilderte Wohnungsknappheit wurde jedoch auch von einem*r Gesprächspartner*in relativiert, der auf die gut erreichbaren Gemeinden und Städte im Umland Jenas verwies, von denen man gut einpendeln kann (JE15).

Die Flächenknappheit für gewerbliche Einrichtungen habe solch ein Ausmaß erreicht, dass besonders in der stark wachsenden und hochmobilen IT-Branche aufgrund des zunehmenden Flächendrucks bereits Standortverlagerungen oder Ausgliederungen in Betracht gezogen wurden (JE7, JE13, JE14). Ebenso besteht ein erhöhter Flächenbedarf der Hochschulen und der wissenschaftlichen Forschungsinstitute (JE4). Diese Engpässe äußern sich schließlich unter anderem in steigenden Mieten, nicht umsetzbaren Expansionsplänen der Unternehmen, ungenügenden Kita-Kapazitäten sowie einem nicht ausdifferenzierten Wohnungsangebot, welches besonders für hochqualifizierte Fachkräfte bedeutend ist. Diesbezüglich diagnostiziert ein*e Interviewpartner*in für Jena „erhebliche Wachstumsschmerzen“ (JE13).

3.3.2. Lokale Widerstände gegen Zuwanderung

Nahezu von allen Gesprächspartnern wurde Jena als eine sehr tolerante und liberale Stadt beschrieben. Eine Haltung, die zu einem großen Teil auf die lange Historie der Universität zurückzuführen ist und Jena auch zu DDR-Zeiten zu einem Zentrum der Protestbewegungen gemacht hat. Zuwanderung und Vielfalt werden in Jena demnach seit langem als „Motor für die Entwicklung der Stadtgesellschaft“ (JE1) gesehen. An diesem Leitbild wurde sich auch in der Regierungszeit des langjährigen Oberbürgermeisters (2006-2018) orientiert, der sich intensiv gegen fremdenfeindliche Stimmen in Jena eingesetzt hat (JE4, JE16). Das im Vergleich zu Thüringen und Ostdeutschland unterdurchschnittliche Wahlergebnis der AfD bei der Bundestagswahl 2017 (13%) bestätigt die obigen Ausführungen.

Zugleich wird Jena von einigen Gesprächspartner*innen jedoch auch als eine zunehmend polarisierte Stadt beschrieben, in der sich die tolerante und liberale Grundhaltung im Wesentlichen auf das urban geprägte Zentrum und die angrenzenden Ortsteile beziehen. In diesen Ortsteilen lebt eine überdurchschnittlich gebildete Bevölkerung und hier befinden sich die Standorte der Universität, der Fachhochschule sowie der ansässigen Unternehmen. Zudem wird das Zentrum als bevorzugter Wohnort von (internationalen) Fachkräften und Akademiker*innen gewählt. Zuwanderer, und damit indirekt auch die aufgeführten Planungspolitiken, welche diese adressieren, werden hier als durchgehend positiv betrachtet, und es wurden von den Gesprächspartner*innen keine lokalen Widerstände identifiziert.

Ein etwas differenzierteres Bild ergibt sich in den Randgebieten der Stadt; also in Stadtteilen, „in denen sich Leute vom wirtschaftlichen Aufschwung der Stadt nicht mitgenommen fühlen“ (JE7). Hier lässt sich in Teilen der Zivilbevölkerung eine ablehnende Haltung gegenüber Zuwanderung feststellen. Von Gesprächspartner*innen wurden diese Personengruppen als „Verlierer der Transformationsprozesse“ (JE4) beschrieben, deren zentrale Motive Verlustängste und die Angst vor Überfremdung sind (JE7) und von entsprechenden politischen Parteien im Stadtrat vertreten werden (JE11). Besonders „alteingesessene Jenaer*innen fühlen sich mehr und mehr an den Rand gedrängt“, so ein*e Kommunalpolitiker*in (JE10). Dies hat zur Folge, dass die Zuwanderung – sei es von internationalen Fachkräften oder wie zuletzt, von Geflüchteten – teilweise kritisch gesehen wird. Es wird hierbei jedoch kaum differenziert, woher die Zuwandernden kommen und ob sie einer Arbeit nachgehen oder nicht (JE7). Welchen Einfluss sowohl das wirtschaftliche und demografische

Wachstum der letzten Jahre als auch die aktuellen und anvisierten Wachstumspolitiken auf diese Polarisierung der Stadt besitzen, ist nicht Gegenstand dieses Forschungsberichts; darf jedoch durchaus kritisch hinterfragt werden.

Ausgehend von dem deutlichen Wohnungsengpass, haben sowohl einige Gesprächspartner als auch die untersuchten Planungsdokumente verstärkt Stadt-Umland-Kooperationen zur Lösung hervorgehoben. „Die Wachstumspotenziale der Stadt können nur gemeinsam mit dem Umland genutzt werden“ (JE4). Konkret sind hiermit verbesserte Verkehrsanbindungen in die umliegenden Städte und Gemeinden gemeint, um diese somit als Wohnstandort für Jenaer Arbeitnehmer zu entwickeln. Dieser Ansatz wird jedoch auch kritisch hinterfragt, da so deutliche höhere Verkehrsbelastungen entstehen und die im weiteren Umland lebende Bevölkerung – ähnlich zu den städtischen Randgebieten Jenas – vermutlich eine ablehnende Haltung gegenüber (internationaler) Zuwanderung äußern würde. „Die Haltungen gegenüber Flüchtlingen unterscheiden sich regional stark. In der prosperierenden Stadt Jena sieht die Bevölkerung (67,8%) vor allem Vorteile und Chancen der Migration, während Bewohner anderer Regionen wesentlich skeptischer sind“ (Göttert, A. et al. (2016): 4), fasst eine Studie des Instituts für Soziologie der Universität Jena zusammen. Zudem sind Proteste aus der Bürgerschaft und Lokalpolitik zu erwarten, die eine mögliche Eingemeindung fürchten und sich auf ihre Eigenständigkeit berufen.

3.3.3. Lokale Konflikte im Umgang mit Zuwanderung

Wie bisher beschrieben, wird Zuwanderung in Jena von der Stadtverwaltung und Stadtpolitik deutlich forciert und – in Form von Fachkräften – als essentiell für wirtschaftliches Wachstum, die weitere Konsolidierung der Kommunalfinanzen und somit für die zukünftige Stadtentwicklung gesehen. Einhergehend mit diesem Wachstum ist in der Regel die Ausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen, die in Jena besonders von den Unternehmen und der Wirtschaftsförderung gefordert werden, gleichzeitig jedoch enorme Planungskonflikte hervorrufen.

Während die als weitgehend tolerant und weltoffene beschriebene Jenaer Bevölkerung Zuwandernde und Zuwanderung positiv betrachtet, wird der benötigte Flächenbedarf hierfür sehr kritisch gesehen. In der im Stadtrat diskutierten Wachstums- und Investitionsstrategie werden „große politische Hindernisse und Konflikte bei der Ausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen“ (Stadtverwaltung Jena 2019, o.S.) festgestellt, die sich in historisch gewachsenen Bürgerbewegungen und -initiativen äußern (JE7). Als prominentes Beispiel hierfür kann die geplante Bebauung am Eichplatz herangezogen werden, die eine Mischnutzung von Wohnen und Gewerbe in zentraler Lage vorsah, jedoch in einer Bürgerbefragung abgelehnt wurde. Ein weiteres Konfliktobjekt bilden die besonders in den attraktiven Hanglagen vorhandenen Kleingärten, deren Flächen die Stadtverwaltung zumindest teilweise in Wohnnutzung überführen möchte, hierbei jedoch auf starke Proteste stößt. Seitens der Stadtverwaltung und Stadtpolitik wird betont, dass bei Neubauprojekten von den Anwohner*innen „um jeden Zentimeter gerungen wird“ (JE7) sowie eine ausgeprägte NIMBY-Haltung (*Not in my backyard*; aus dem Englischen) existiert, während die Bewohner*innen ein „arrogantes Herangehen“ (JE10) der Stadtverwaltung bei Planungsprozessen festgestellt haben. „Die einen behaupten, die Stadt involviert sie nicht, die anderen behaupten, sie beteiligen sich nicht“ (JE7).

Die beschriebenen Planungskonflikte bei den Flächenausweisungen haben schließlich dazu geführt, dass sich – nach Aussage eines*r Mitarbeiters*in aus der Verwaltung – die Politik „nicht mehr traut, was zu tun“ (JE7) und somit der dringend benötigte Wohnungs- und Gewerbeneubau nur verzögert

fortgeschritten ist. Die Stadtverwaltung und Stadtpolitik sieht sich somit mit dem Problem konfrontiert, dass das in der Wachstums- und Investitionsstrategie angestrebte Wachstum, einhergehend mit dem Zuzug von Fachkräften und Wohnungsneubau, planerisch nicht umgesetzt werden kann und somit eine politische Ratlosigkeit hinsichtlich dem „entscheidenden Punkt“ (JE13), also der Umsetzung der Wachstumspolitiken, herrscht. Die Stadt stehe vor der Herausforderung, Argumente für Wachstum aufzubauen. In diesen Kontext kann somit möglicherweise auch der im Szenario 2030 hergestellte Zusammenhang des jährlichen städtischen Investitionsniveaus, dem Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft sowie den Finanzierungsmöglichkeiten der kommunalen Investitionen, eingeordnet werden (vgl. Kapitel 3.1.1).

Neben den beschriebenen Konflikten, die größtenteils baulicher Natur sind, lässt sich zudem ein latenter Konflikt beim Thema Zuwanderung auf der Verwaltungsebene feststellen. So haben einige Gesprächspartner*innen angemerkt, dass die fokussierte Ausrichtung der Jenaer Zuwanderungsstrategie auf Fachkräfte rein ökonomischen Zwecken diene und hierbei die Integrationsbedürfnisse von anderen Migrantengruppen vernachlässigt werden (JE1, JE9).

4. Fazit und Schlussfolgerungen

Der oben stehende Forschungsbericht hat deskriptiv zunächst die Ansätze einer planerischen Zuwanderungsstrategie in Jena skizziert. Nachfolgend wurden Akteurskonstellationen analysiert sowie lokale Widerstände und Konflikte im Themenfeld Zuwanderung aufgezeigt. Das folgende Kapitel soll die oben beschriebenen Ausführungen aufgreifen und im Hinblick auf zentrale Leitfragen des Projektes interpretieren. Hierbei sollen Aspekte beleuchtet werden, inwiefern sich das Handlungsfeld Zuwanderungsstrategien als kommunales Handlungsfeld etabliert hat, welche Perspektiven hierbei auf unterschiedliche Zuwanderungsgruppen gerichtet werden und abschließend, welche Chancen und Grenzen hinsichtlich der Steuerbarkeit von Zuwanderung durch die Stadt bestehen.

4.1. Wandel von der reaktiven zur pro-aktiven Zuwanderungspolitik?

In dem Forschungsbericht wurde, aufgeschlüsselt nach treibenden Kräften, Zielgruppen, Leitbildern, Projekten sowie lokalen Akteure und Koalitionen, verdeutlicht, dass die Gewinnung von Fachkräften in Jena prominent auf der stadtpolitischen Agenda vertreten ist. Eingebettet in die historisch gewachsenen Netzwerke und Verflechtungen zwischen Unternehmen, Wissenschaft und Stadtverwaltung sowie unterstützt durch die traditionell wirtschaftsnahe Stadtpolitik, wurden beispielsweise das Projekt Welcome-Service sowie die Jenaer Allianz für Fachkräfte, eingerichtet. Beide Projekte können als Hinweis dafür gesehen werden, dass Zuwanderung (hier: Fokus auf Fachkräfte) in Jena nicht nur als reaktives Handlungsfeld gesehen wird, sondern in pro-aktive Ansätze eingebunden ist. Als entscheidende Treiber hierfür können der Fachkräftemangel sowie der zunehmende globale Wettbewerb herangezogen werden, der die Stadt dazu zwingt, aktiver um Zielgruppen wie Bewohner*innen, Arbeitnehmer*innen oder Studierende zu werben. Zudem wurde deutlich, dass Zuwanderung als Mittel gesehen wird, um die forcierte Verbesserung der kommunalen Finanzlage durchzusetzen, und somit indirekt zu einer pro-aktiven Zuwanderungspolitik beitragen kann. Die entscheidenden Akteure hierbei sind die Unternehmen, welche die direkten Bedarfe für Fachkräfte haben, die Wirtschaftsförderung als Sprachrohr der Unternehmen sowie die Stadtpolitik, die wirtschaftliches Wachstum als essentiell für eine finanziell-konsolidierte Stadtentwicklung sieht.

Wesentliche Maßnahmen, die in das in Kapitel 3.1.4 beschriebene Welcome-Center eingebunden sind, setzen jedoch erst nach Ankunft der Fachkräfte an und können somit vielleicht passender als *Ankommenstrategien* bezeichnet werden. Nichtsdestotrotz versucht die Kommune Zuwanderung pro-aktiv zu beeinflussen, indem es das Ankommen von Fachkräften erleichtern möchte. Die Jenaer Allianz für Fachkräfte lässt sich hingegen eher als eine kommunale Austauschplattform beschreiben, die versucht Kooperationen zu schaffen. Somit wirbt sie nicht direkt um Zuzug, hat aber zum Ziel die Rahmenbedingungen zu verbessern, in denen die Unternehmen agieren. Beide Projekte sind also nicht direkt in die Anwerbung von Fachkräften eingebunden. Stattdessen tritt die Kommune eher als eine Art Dienstleister für die Unternehmen auf, was sich im Serviceangebot des Welcome-Centers sowie in der aktiven Rolle der Wirtschaftsförderung äußert. Pro-aktiv und in enger Zusammenarbeit mit den Unternehmen tritt die Kommune im Wesentlichen in der Schaffung und Initiierung von Netzwerken auf. Hier beruft sich Jena auf seine lange Tradition, die von einer engen Kooperation der unterschiedlichen Akteuren geprägt ist.

4.2. Wandel von der Problem- zur Potenzial-Perspektive auf Migration?

Grundsätzlich kann man sagen, dass Zuwanderung in Jena als durchweg positiv betrachtet wird. Vielfalt wird in diesem Zusammenhang im Integrationskonzept aus dem Jahre 2016 als „sinnvoll im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Gesellschaft [betrachtet] und [als] ein Potenzial einer modernen Gesellschaft“ (Stadt Jena 2016: 2). Darüber hinaus heißt es, „die Stadt Jena versteht sich als tolerante, offene und internationale Stadt, als Zentrum von Wissenschaft, Kultur, Arbeit und Entwicklung. Migration ist längst zum Bestandteil der Jenaer Stadtgesellschaft geworden und die Stadt Jena erkennt Vielfalt im Sinne eines *diversity mainstreaming* in jeglicher Hinsicht an, d.h. gesellschaftliche Vielfalt wird als wertvoll betrachtet“ (ebd. 2016: 2). Von einem*r Gesprächspartner*in der Verwaltung wird ausgeführt, „dass wir Zuwanderung gut finden, dass wir glauben, dass Vielfalt ein Motor für Entwicklung in der Stadtgesellschaft ist“ (JE1). Es ist davon auszugehen, dass die hier aufgezeigte Potenzialperspektive stark von der ansässigen Wirtschaft geprägt ist, welche in dem Zuzug internationaler Fachkräfte unter anderem „exogene Potenziale“ (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH 2018: 11) zur wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt sieht. Ein*e Gesprächspartner*in hob zudem das Potenzial internationaler Studierender für die Universität sowie die Bedeutung von Geflüchteten für das positive Wanderungssaldo der Stadt hervor (JE1). Wie aber in Kapitel 3.3.2 geschildert, bedarf es hier einer innerstädtischen Differenzierung. So kann man festhalten, dass Zuwanderung sowohl in den Stadtrandgebieten als auch in den Umlandgemeinden distanzierter betrachtet wird und nicht ausschließlich als Potenzial gesehen wird. Inwiefern, temporär betrachtet, ein Wandel von einer Problem- zur Potenzial-Perspektive stattgefunden hat, kann jedoch nicht abschließend beantwortet werden. Es gilt jedoch in diesem Zusammenhang festzustellen, dass Zuwanderung in Jena traditionell positiv bewertet wird, was unter anderem auch auf das Engagement des langjährigen SPD-Oberbürgermeisters zurückzuführen ist.

In der, wie oben beschriebenen potenzial-orientierten Perspektive auf Zuwanderung und Migration, ist es zudem interessant zu betrachten, wie der Begriff Integration verwendet und gefüllt wird. So lässt sich beobachten, dass mit der Hervorhebung des Potenzials auch die Bedeutung einer besonderen Art von Willkommenskultur betont wird, die in allen gesellschaftlichen Bereichen verankert werden soll. „Integrationsprozesse richten sich [demnach] nicht nur an die Menschen mit Migrationshintergrund, sondern auch an die aufnehmende Gesellschaft“ (Stadt Jena 2016: 2). Diesbezüglich wurde jedoch kritisch angemerkt, dass die Notwendigkeit solch einer

Willkommenskultur unter anderem von den Unternehmen und der Universität erkannt wurde und diese offiziell propagieren; die Motivation hierfür jedoch vermutlich eher ökonomisch begründet ist (JE9). Ein*e weitere*r Gesprächspartner*in führt diesbezüglich aus, dass Integration nicht nur bedeutet, dass sich „etwas oder jemand Fremdes in einen bestehenden Kosmos integriert, beispielsweise ein bestehendes Unternehmen oder eine bestehende Organisationseinheit. Das ist Integration nicht, das kann es gar nicht auf Dauer sein, das funktioniert auf Dauer nicht, sondern auch die Unternehmen müssten sich in ihrer Struktur und in ihrer Umgangsweise mit den internationalen Fachkräften verändern“ (JE13).

Hinsichtlich des von der Wirtschaftsförderungsgesellschaft verliehenen Preises, dem *i-work Business Award* (Kapitel 3.1.4), der Unternehmen auszeichnet, die aktiv ausländische Fachkräfte anwerben und diese bei ihrer Integration unterstützen, wird die Interpretation der Willkommenskultur weiter ausgeführt: „Und das gibt es, diese Beispiele wollen wir in besonderer Weise auszeichnen und da sind erstaunliche Entwicklungen, die Firmen verändern sich, sie werden internationaler, es wird zur Firmenkultur wie man dort mit Internationalen umgeht, wie man mit unterschiedlichen Religionen, Hautfarben umgeht. Der Fokus steht dann sehr auf die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und nicht mehr, wo diese herkommen, und das zeichnen wir aus“ (JE13). Passend hierzu wird in dem Integrationskonzept der Stadt auch davon gesprochen, das Konzept eher als ein Inklusionskonzept zu betrachten, da es unabhängig von individuellen Fähigkeiten, ethnischer sowie sozialer Herkunft, Geschlecht oder Alter, an die gesamte Stadtgesellschaft gerichtet ist.

4.3. Lokale Praktiken der Differenzierung von Zuwanderungsgruppen

Aufbauend auf den dargestellten Ergebnissen lässt sich festhalten, dass Zuwanderungsstrategien in Jena eindeutig auf die Zielgruppe der Fachkräfte ausgerichtet sind. In den untersuchten Konzepten und Positionspapieren wird insbesondere die Anwerbung von Ingenieuren, IT-Fachkräften, Top-Managern sowie Talenten wiederholt als Ziel definiert und mit einer positiven städtischen Entwicklung gleichgesetzt. Interessant ist diesbezüglich, dass es in Jena zwar einen nachweisbaren Fachkräfteengpass in den o.g. Berufsfeldern gibt, dieser jedoch ebenso sehr, identisch zum bundesweiten Trend, auch im Pflegebereich ausgeprägt ist (Bundesagentur für Arbeit 2018, o.S.). In den präsentierten Strategien, Projekten und Stadtentwicklungskonzepten wird der Bedarf an Pflegekräften jedoch deutlich weniger definiert und nicht in die Entwicklung von expliziten Zuwanderungsstrategien integriert. Um die Anwerbung und die Integration von Fachkräften zu erleichtern, wurde hingegen extra der Welcome-Service entwickelt. Hieraus lässt sich interpretierend schließen, dass die Initiative der treibenden Akteure (Unternehmen, Wirtschaftsförderung, Stadtpolitik) den Bedarf von Fachkräften stärker in die Stadtpolitik getragen hat und diese als gewinnbringend für die Stadt angesehen werden. Der Fachkräftemangel von Pflegekräften scheint hingegen eher auf nationaler Ebene diskutiert zu werden.

Diese vermeintliche Differenzierung der Zuwanderungsgruppen wurde von einigen Interviewpartner*innen kritisch betrachtet. So berichtete ein*e Gesprächspartner*in, dass bei der Entwicklung des Stadtentwicklungskonzeptes die deutsch-französische Kindertagesstätte sowie die bilinguale Ganztagsgrundschule als Standortfaktor wiederholt erwähnt wurden, während hingegen die Migrant*innenselbstorganisationen diesbezüglich kaum eine Beachtung fanden (JE1). Auch die oben bereits erwähnte Potenzialperspektive auf Migrant*innen wurde diesbezüglich kritisiert. Die so häufig zitierte Weltoffenheit beziehe sich primär auf solche, die der Stadt einen Nutzen bringen und werde von den handelnden Akteure auch bewusst so eingesetzt (JE9).

4.4. Politische Konflikte zwischen Wirtschaft und Bürgerschaft (liberales Paradoxon)

In Kapitel 3.3.3 wurde bereits ausführlich beschrieben, inwiefern die von der Stadtpolitik und Wirtschaft verfolgte Wachstums- und Investitionsstrategie Konflikte mit der Bürgerschaft hervorruft. Insbesondere die Neuausweisungen von Flächen für Wohnen und Gewerbe stoßen hier auf großen Protest, sodass das angestrebte Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum planerisch und städtebaulich nur in kleinen Schritten umgesetzt werden kann. Insbesondere im Stadtzentrum ist großflächiger Neubau somit kaum umzusetzen. Dies ist, wie bereits erwähnt, jedoch eher auf die Protesthaltung der Bürgerschaft zurückzuführen als auf die eigentliche Ablehnung von Zuwandernden. Lediglich in den am Stadtrand gelegenen Stadtteilen sowie im Umland lassen sich vereinzelt ablehnende Haltungen gegenüber Zuwandernden festmachen, die aber laut Aussagen der Interviewpartner*innen vermutlich eher auf sozio-ökonomische Differenzen in der Stadtgesellschaft zurückzuführen sind – und nicht auf eine grundsätzliche Ablehnung von Zuwanderung.

Das liberale Paradoxon, welches ursprünglich für Nationalstaaten entwickelt wurde, beschreibt grundsätzlich das Spannungsfeld zwischen liberaler Wirtschaftspolitik, die auf Zuwanderung angewiesen ist, und nationalstaatlicher Identitätspolitik, die eher auf Abschottung abzielen. Wie beschrieben, bestehen in Jena Interessensgegensätze zwischen der Wirtschaft/Stadtpolitik, die auf Flächenexpansionen und die Zuwanderung von Fachkräften angewiesen ist und der Bürgerschaft, die sich gegen dieses Wachstum wehrt. Diese ablehnende Haltung ist aber zum größten Teil auf Flächenkonflikte zurückzuführen und nicht, wie im liberalen Paradoxon angenommen, auf identitätsstiftende Politiken, die in der Regel mit Ein- und Ausgrenzung von Zuwanderungsgruppen einhergehen.

4.5. Steuerbarkeit der Zuwanderung durch die Stadt: Chancen und Grenzen

Wie der Bericht gezeigt hat, sind die kommunalen Einfluss- bzw. Steuerungsmöglichkeiten für Zuwanderung vielfältig. In Jena stehen Fachkräfte im Fokus der Zuwanderungsstrategien. Somit hat die Kommune eine bewusste Zielgruppe ausgewählt und die dargestellten Projekte, wie das Welcome-Center und die Jenaer Allianz für Fachkräfte, hieran anlehnend entwickelt. Ermöglicht wurden diese Fokussierung und deren Umsetzung in Projekte und Strategien durch intensive Netzwerke und ein Agenda-Setting, welches von einflussreichen Akteuren der Stadtpolitik getragen wird. Dieser ständige Austausch, welcher in historisch gewachsene Verflechtungen zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik eingebettet ist, kann als entscheidende Voraussetzung für die Implementierung von Zuwanderungspolitik auf der kommunalen Ebene gesehen werden – und somit indirekt auch als eine wichtige Voraussetzung für die Steuerbarkeit von Zuwanderung. So wurde die Jenaer Allianz für Fachkräfte auf Initiative der Wirtschaftsförderung gegründet und kann somit auch als Beispiel angeführt werden, wie eine Kommune Netzwerkbildungen stimulieren kann, die sich dann wiederum positiv auf die Steuerungsspielräume auswirken. Die Stadtverwaltung greift diesen für Jena so bedeutenden Aspekt auf und versucht „sich genau an der Schnittstelle zu fragen, was kann eigentlich die Stadtverwaltung dann leisten“ (JE4) um diesen Vernetzungsgedanken weiterzuentwickeln. Die Ausgliederung der Wirtschaftsförderung aus der Verwaltung hat zu einer hohen Eigenständigkeit und zu einem großen Gestaltungsspielraum der Wirtschaftsförderung als Akteur*in der Stadtentwicklung geführt. Die Rolle, die sie hierbei als Vermittler zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft im Handlungsfeld *Zuwanderung* einnimmt, wurde von einigen Gesprächspartner*innen lobend hervorgehoben.

Neben den positiven Faktoren *Akteure* und *Netzwerke*, bieten sich für Jena insbesondere Gestaltungsspielräume durch das Prestige der hier ansässigen Unternehmen wie der Carl Zeiss AG oder der Jenoptik AG. Diese Unternehmen genießen in ihrer Branche jeweils einen außerordentlich guten Ruf, der sich als positiver Standortfaktor herauskristallisiert hat. Mit leichten Abstrichen gilt dies auch für die Friedrich-Schiller Universität in Jena. Es ist demnach nicht so wichtig, wie bekannt und groß eine Stadt ist, um attraktiv für Zuwandernde zu sein, sondern wie bekannt die in der Stadt ansässigen Unternehmen und Forschungseinrichtungen sind, merkte ein*e Gesprächspartner*in an (JE7). Hierauf aufbauend hat Jena ein starkes Selbstbewusstsein entwickelt und nimmt sich selbst als eine sehr attraktive Stadt wahr, die neben den genannten beruflichen Möglichkeiten – in der Selbstzuschreibung – auch über ein attraktives Stadtbild verfügt und zudem landschaftlich reizvoll gelegen ist. Diesbezüglich wurde seitens einiger Gesprächspartner*innen jedoch die enorme Bedeutung einer vorhandenen Willkommenskultur für Unternehmen im globalen Wettbewerb betont.

Neben den aufgeführten Chancen, die der Stadt Jena gewisse Steuerungsmöglichkeiten der Zuwanderung ermöglichen, sollen nachführend Hemmnisse aufgeführt werden, welche diese kommunale Einflussnahme reduzieren. Hier ist zum einen das von einigen Gesprächspartner*innen angeführte „staubige Image“ (JE2, JE7) der Stadt zu nennen. Zudem bestehe nach wie vor, verglichen mit Westdeutschland, ein Lohngefälle, welches insbesondere kleinere und mittelständische Unternehmen vor große Herausforderungen stellt in Konkurrenz mit anderen Standorten zu treten. Bedingt durch die DDR-Vergangenheit hat Jena zudem nur eine verhältnismäßig kleine ausländische Community, sodass der Standort Jena international womöglich weniger bekannt ist als andere Standorte mit einer längeren Migrationsgeschichte.

Das wesentliche Hemmnis für die Steuerbarkeit der Zuwanderung liegt jedoch nicht in den oben genannten Faktoren. Während die Stadtpolitik und die Wirtschaft, vertreten durch die Wirtschaftsförderung, das Thema der Fachkräftegewinnung erfolgreich auf die stadtpolitische Agenda gebracht haben (und kooperierende Akteurskonstellationen sich somit erneut als positiv wirkender Faktor für die Entwicklung von Zuwanderungspolitiken darstellen), scheint das entscheidende Hemmnis in Jena nicht in der Entwicklung, sondern in der Umsetzung der Zuwanderungspolitiken zu bestehen. Unter anderem bedingt durch die topografische Lage im Saaletal stößt die Stadt im wahrsten Sinne des Wortes an ihre Grenzen bei der Ausweisung von neuen Wohn- und Gewerbeflächen, die dringend benötigt werden. Hieraus ergeben sich deutliche Grenzen einer kommunalen Zuwanderungspolitik, da Zuwanderung immer als Querschnittsthema gesehen werden muss, was unter anderem die Schaffung von Wohnraum, die Weiterentwicklung von Verkehrskonzepten oder die Bereitstellung von Kinderbetreuungsangeboten impliziert. Nur wenn diese Handlungsfelder gleichzeitig entwickelt werden, bestehen Möglichkeiten für Kommunen, mittels Zuwanderungsstrategien, Zuwanderung positiv zu beeinflussen.

Die Rolle, bzw. die Abhängigkeit in der Zuwanderungspolitik von nationalstaatlichen Politiken wurde von den Gesprächspartner*innen hingegen nicht als entscheidendes Hemmnis dargestellt. Die Kommune besitzt, eingebettet in die nationalen Gesetzeslagen, demnach über Einflussmöglichkeiten Zuwanderung auf der lokalen Ebene zu steuern.

Liste der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Natürliches Bevölkerungssaldo sowie Wanderungssaldo Stadt Jena, 1989 bis 2015	4
Abbildung 2: Deutsche und Migranten in Jena	8
Abbildung 3: Sozialräumliche Verteilung von Personen mit Migrationshintergrund in Jena	8
Abbildung 4: Wanderungssalden Jena 2006-2017.....	11
Tabelle 1: Einwohnerentwicklung Stadt Jena 2006-2018	3
Tabelle 2: Wirtschaftliche Entwicklung in Jena 2006-2017.....	6
Tabelle 3: Zuzüge nach Jena 2006-2017.....	9
Tabelle 4: Fortzüge aus Jena 2006-2017	9
Tabelle 5: Wanderungssalden nach Altersgruppen in Jena 2006-2017	10

Liste der Interviews

Institution	Datum	Code
Stadtverwaltung	14.08.2018	JE1
Lokale Wirtschaft	14.08.2018	JE2
Wissenschaft	15.08.2018	JE3
Stadtverwaltung	15.08.2018	JE4
Presse	15.08.2018	JE5
Wissenschaft	15.08.2018	JE6
Stadtverwaltung	16.08.2018	JE7
Wissenschaft	16.08.2018	JE8
Zivilgesellschaft	16.08.2018	JE9
Kommunalpolitik	18.09.2018	JE10
Kommunalpolitik	18.09.2018	JE11
Wissenschaft	19.09.2018	JE12
Stadtverwaltung	19.09.2018	JE13
Lokale Wirtschaft	16.10.2018	JE14
Kommunalpolitik	16.10.2018	JE15
Stadtverwaltung	16.10.2018	JE16

Literaturverzeichnis

- Bundesagentur für Arbeit (2018): Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit von ausgewählten Indikatoren zum Thema Fachkräftemangel für die Städte Göttingen, Jena, Brandenburg/Havel, Bamberg, Wismar, Ravensburg (unveröffentlicht).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2014): Wie können Kommunen für qualifizierte Zuwanderer attraktiv werden? Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018): Sonderauswertung des BBSR von Wanderungsdaten für die Städte Göttingen, Jena, Brandenburg/Havel, Bamberg, Wismar, Ravensburg (unveröffentlicht).
- Entdecke Jena (o.D.): Jena – Geschichte der Universitäts- und Zeiss-Stadt in Thüringen. [online]. Verfügbar unter: <https://www.entdecke-jena.de/jena/geschichte.htm> zuletzt abgerufen: 09.10.2018
- Göttert, Anne; Hinz, Sarah; Meyer, Daniel; Schmalz, Stefan; Singe, Ingo (2016): Beschäftigte mit steigenden Ansprüchen? Erste Ergebnisse der Regionalstudie „Arbeit und Leben“ (RAuL). [online]. Verfügbar unter: https://www.sociologie.uni-jena.de/soziologie_multimedia/Downloads/LSDoerre/WPESJ+14_2016+RAuL_Studie.pdf zuletzt abgerufen: 09.01.2019.
- Melderegister Stadt Jena (2018): Jena in Zahlen. [online]. Verfügbar unter: https://www.jena.de/de/stadt_verwaltung/stadtportraet/jena_in_zahlen/281948 zuletzt abgerufen: 09.10.2018.
- Ostthüringer Zeitung (2018): Zeiss baut Jena für 300 Millionen Euro um: Das sind die wichtigsten Fakten. [online]. Verfügbar unter: <https://www.otz.de/startseite/detail/-/specific/Zeiss-baut-Jena-fuer-300-Millionen-Euro-um-Das-sind-die-wichtigsten-Fakten-972122243> zuletzt abgerufen: 22.01.2019.
- Ostthüringer Zeitung (2019): Jena kann nicht ohne die Landkreise wachsen. [online]. Verfügbar unter: <https://m.otz.de/web/mobil/jena/detail/-/specific/Jena-kann-nicht-ohne-die-Landkreise-wachsen-2094926293> zuletzt abgerufen: 22.01.2019.
- Stadt Jena (2012): Schriften zur Stadtentwicklung: Wohnen in Jena. [online]. Verfügbar unter: https://www.jena.de/de/stadt_verwaltung/stadtverwaltung/dezernat3/fd_stadtplanung_entwicklung/schriftenreihe_stadtentwicklung/374478 zuletzt abgerufen: 09.10.2018.
- Stadt Jena (2013a): Schriften zur Stadtentwicklung: formatio jenensis. Standard für die Gestaltung des öffentlichen Raumes. [online]. Verfügbar unter: https://www.jena.de/de/stadt_verwaltung/stadtverwaltung/dezernat3/fd_stadtplanung_entwicklung/schriftenreihe_stadtentwicklung/374478 zuletzt abgerufen: 09.10.2018.
- Stadt Jena (2013b): Schriften zur Stadtentwicklung: Arbeiten in Jena. [online]. Verfügbar unter: https://www.jena.de/de/stadt_verwaltung/stadtverwaltung/dezernat3/fd_stadtplanung_entwicklung/schriftenreihe_stadtentwicklung/374478 zuletzt abgerufen: 09.10.2018.
- Stadt Jena (2016): Gesamtkonzept zur gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in der Stadt Jena – INTEGRATIONSKONZEPT. [online]. Verfügbar unter: <http://welcome-in-jena.de/jenaer-integrationskonzept-2016> zuletzt abgerufen: 11.12.2018.
- Stadt Jena (2017a): Integriertes Stadtentwicklungskonzept der Stadt Jena.2030+. [online]. Verfügbar unter: <https://blog.jena.de/jena2030/2018/03/23/integriertes-stadtentwicklungskonzept-beschlossen/> zuletzt abgerufen: 09.10.2018.
- Stadt Jena (2017b): Wohnstadt Jena. Stadtumbau und kommunale Wohnraumversorgung. [online]. Verfügbar unter:

https://www.jena.de/fm/1727/Jena%20Wohnstadt_Teil%20A_Analysen_Dezember%202017.pdf
zuletzt abgerufen: 09.10.2018.

Stadt Jena (2019): Sonderauswertung zu Zu-/und Fortzügen nach/aus Jena (unveröffentlicht). Jena.

Stadtverwaltung Jena (2018): Migrationsbericht Jena 2018. [online]. Verfügbar unter:
https://www.jena.de/fm/1727/Migrationsbericht_2018-1.pdf zuletzt abgerufen: 09.10.2018.

Stadtverwaltung Jena (2019): Amtsblatt der Stadt Jena. Beschlussvorlage Nr. 18/1970-BV. [online].
Verfügbar unter: <https://rathaus.jena.de/de/sitzungskalender> zuletzt abgerufen: 19.11.2018.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2015): Zensus 2011. [online]. Verfügbar unter:
https://www.zensus2011.de/DE/Home/home_node.html zuletzt abgerufen: 09.10.2018.

Thüringer Landesamt für Statistik (2019a): Bevölkerung, Mikrozensus, Gebiet. [online]. Verfügbar
unter: <https://statistik.thueringen.de/Themennavi.asp?sg=12> zuletzt abgerufen: 09.10.2018.

Thüringer Landesamt für Statistik (2019b): Arbeitsmarkt, Erwerbstätigkeit. [online]. Verfügbar unter:
<https://statistik.thueringen.de/Themennavi.asp?sg=13> zuletzt abgerufen: 09.10.2018.

Wegweiser Kommune (2018): Statistische Daten Jena. [online]. Verfügbar unter:
<http://www.wegweiser-kommune.de/statistik/jena+demographischer-wandel+2014-2016+tabelle> zuletzt abgerufen: 09.10.2018.

Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH (o.D.): Willkommensservice. [online]. Verfügbar unter:
https://www.jenawirtschaft.de/fileadmin/website/media/Leistungen/Dokumente/WF_Jena_WillkommensService_1117_WEB.pdf zuletzt abgerufen: 09.10.2018.

Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH (2017): Jena Daten und Fakten, 2. Quartal 2017.
[online]. Verfügbar unter:
https://www.jena.de/de/stadt_verwaltung/stadtverwaltung/dezernat3/fd_stadtplanung_entwicklung/schriftenreihe_stadtentwicklung/374478 zuletzt abgerufen: 09.10.2018.

Wirtschaftsförderungsgesellschaft Jena mbH (2018): Jena braucht Wachstum. [online]. Verfügbar
unter: <https://www.jena.de/fm/1727/Jena%20braucht%20Wachstum.pdf> zuletzt abgerufen:
09.10.2018.

Zeiss (2018a): Hightech-Standort in Jena. Was hat ZEISS vor? [online]. Verfügbar unter:
<https://www.zeiss.de/corporate/ueber-zeiss/zeiss-in-deutschland/jena.html> zuletzt abgerufen:
11.10.2018.

Zeiss (2018b): Neuer Hightech-Standort. ZEISS stellt Ergebnis des Architekturwettbewerbs für seinen
neuen Hightech-Standort in Jena vor. [online]. Verfügbar unter:
https://www.zeiss.de/corporate/newsroom/pressemitteilungen.html?id=ergebnis-des-architekturwettbewerbs_2018 zuletzt abgerufen: 11.10.2018.

Henning Boeth

Zuwanderungsstrategien in Brandenburg/Havel

Fallstudienreport

im Rahmen des DFG-Projekts

„Zuwanderungsstrategien – Planungspolitiken der Regenerierung von Städten“

Inhalt

1. Stadtprofil	2
1.1. Größe und Lage	2
1.2. Geschichtliche Entwicklung der Stadt	2
1.3. Strukturprofil der Stadt	3
1.3.1. Bevölkerung und Demografie.....	3
1.3.2. Städtebau und Wohnungsmarkt	4
1.3.3. Wirtschaft und Arbeitsmarkt.....	6
2. Zuwanderung in die Stadt	7
2.1. Kurze Migrationsgeschichte	7
2.2. Einwohnerentwicklung durch Zuwanderung	8
2.3. Attraktivität der Stadt für Zuwanderer (nach Altersgruppen, Motiven, Herkunft und Dauer) ...	9
3. Umgang mit Zuwanderung: Planungspolitiken der Stadt	11
3.1. Planerische Zuwanderungsstrategien	11
3.1.1. Treibende Kräfte.....	11
3.1.2. Handlungsfelder der Stadtentwicklung.....	12
3.1.3. Leitbilder und Zielgruppen der Stadtentwicklungskonzepte	14
3.1.4. Konkrete Projekte der Stadtentwicklung	16
3.1.5. Zusammenspiel von Stadtentwicklungs- und Integrationskonzepten	18
3.2. Akteure und lokale Governance-Formen	18
3.2.1. Treibende Akteure.....	18
3.2.2. Koalitionen und Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteuren	21
3.2.3. Formen von Wachstums-Koalitionen	23
3.3. Stadtpolitische Probleme, Widerstände und Konflikte	25
3.3.1. Lokale Probleme durch Zuwanderung	25
3.3.2. Lokale Widerstände gegen Zuwanderung.....	26
3.3.3. Lokale Konflikte im Umgang mit Zuwanderung	27
4. Fazit und Schlussfolgerungen	27
4.1. Wandel von der reaktiven zur pro-aktiven Zuwanderungspolitik?.....	27
4.2. Wandel von der Problem- zur Potenzial-Perspektive auf Migration?.....	30
4.3. Lokale Praktiken der Differenzierung von Zuwanderungsgruppen	31
4.4. Politische Konflikte zwischen Wirtschaft und Bürgerschaft (liberales Paradoxon)	31
4.5. Steuerbarkeit der Zuwanderung durch die Stadt: Chancen und Grenzen	31
Liste der Abbildungen und Tabellen	35
Liste der Interviews	35
Literaturverzeichnis.....	36

1. Stadtprofil

1.1. Größe und Lage

Brandenburg/Havel liegt 85km westlich von Berlin und ist mit 72.150 Einwohner*innen die drittgrößte Stadt des Landes Brandenburg. Sie ist kreisfreie Stadt, eines von drei Oberzentren Brandenburgs und Sitz von zwei Fachhochschulen mit insgesamt 2.780 Studierenden (WS 2016/17). Verkehrstechnisch ist Brandenburg/Havel über die B1 sowie den zweimal stündlich verkehrenden Regionalexpress direkt mit Berlin und Potsdam verbunden. Das Stadtbild der Stadt ist maßgeblich von der Havel bestimmt, die in Form von Seitenarmen und Kanälen durch die Stadt fließt. Darüber hinaus beherbergt die Stadt viele Kulturdenkmäler und gilt mit ihrer über tausendjährigen Historie als „Wiege der Mark“.

1.2. Geschichtliche Entwicklung der Stadt

Brandenburg/Havel gilt als die älteste Stadt in Brandenburg und kann auf eine mehr als 1.000-jährige wechselhafte Stadtgeschichte zurückblicken. Erstmals urkundlich erwähnt wurde die Stadt 948 (Stadt Brandenburg an der Havel o.J.a, o.S.)¹. Ende des 12. Jahrhunderts folgte schließlich die Teilung in *alte Stadt Brandenburg* (heutiger Stadtteil Altstadt) und *neue Stadt Brandenburg* (heutiger Stadtteil Neustadt). Die zunehmende Bedeutung der beiden Städte als Handelsstandort spiegelt sich in dem Beitritt zur Hanse in den Jahren 1314/15 wider. Im Dreißigjährigen Krieg erlebt die Stadt schließlich einen ersten Bedeutungsverlust, der im Jahr 1816 in dem Verlust der Kreisfreiheit mündet und die Zuordnung zum Kreis Westhavelland beinhaltet.

Wie in den meisten Regionen Deutschlands, trug die Industrialisierung im 19. Jahrhundert zu einem deutlichen Wandel der Städtelandschaft bei. Im Zuge der Frühindustrialisierung zunächst als Standort von Tuch- und Seidenfabriken bekannt, führt die Eröffnung der Eisenbahnlinie Berlin-Magdeburg sowie die Gründung der Brennabor-Werke zu einer Verdopplung der Bevölkerung innerhalb von 40 Jahren auf 51.000 Einwohner*innen im Jahr 1905. Im Zuge des Wachstums erlangt Brandenburg/Havel auch erneut den Status als kreisfreie Stadt und es erfolgen Stadterweiterungen im gründerzeitlichen Stil sowie großflächiger Siedlungsbau, der wie zur damaligen Zeit üblich, in direkter Nähe zu den Fabriken entsteht. Die metallverarbeitende Industrie wird im Folgenden schnell zum dominierenden Wirtschaftssektor und durch die Errichtung des Stahl- und Walzwerks am Silokanal untermauert. Ab 1933 wird Brandenburg/Havel schließlich als Rüstungszentrum ausgebaut und infolgedessen stark durch Luftangriffe im 2. Weltkrieg zerstört.

Das DDR-Regime knüpft ab 1949 an die industrielle Vergangenheit der Stadt an und beschließt Brandenburg/Havel zum wichtigsten Zentrum der Stahlindustrie im Staatsgebiet auszubauen. Hierfür wird 1950 ein neues Stahl- und Walzwerk auf dem bisherigen Gelände am Silokanal errichtet. 1980 erfolgten eine umfangreiche Erweiterung und Modernisierung der Anlagen. Noch von den Luftangriffen im Zweiten Weltkrieg gezeichnet, kann der Wohnungsbestand das Bevölkerungswachstum im Zuge der planerischen Industrialisierung nicht mehr aufnehmen, sodass 1959 mit dem Stadtteil Brandenburg/Havel-Nord die Errichtung der ersten DDR-Stadterweiterung in der Stadt beschlossen wird. In den 1970er Jahren wird schließlich der „Sprung“ über den Silokanal

¹ Sofern nicht anders vermerkt, beziehen sich die weiteren Angaben in diesem Kapitel auf die hier angegebene Quelle.

gewagt und mit dem Stadtteil Höhenstücken ein weiteres Wohngebiet in industrieller Bauweise fertiggestellt. 1988 wird mit 94.872 die höchste Einwohnerzahl der Stadtgeschichte erreicht.

Nach der Wiedervereinigung erlebt Brandenburg/Havel als Standort der Schwerindustrie einen Prozess der Deindustrialisierung, der als Folge zahlreiche Privatisierungen und Stilllegungen von Betrieben bedeutete. Zwischen 1989 und 1993 gingen in der Stadt über ein Drittel, insgesamt ca. 18.000 Arbeitsplätze verloren (Schwarzer und Schweigel 1995, S. 274). Gleichzeitig wurden jedoch durch Neuansiedlungen größerer Betriebe (z.B. Heidelberger Druckmaschinen AG) sowie durch die Übernahme einzelner traditioneller, metallverarbeitender Betriebe auch Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten. Trotzdem war die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer*innen bis weit in die 2000er rückläufig, und die Bevölkerung nahm zwischen 1990 und 2002 um 15% ab. Gezeichnet von hohen Leerstandsquoten und unsanierter Bausubstanz, beginnen schließlich die großflächige Sanierung der Innenstadt sowie der gleichzeitige Rückbau in den DDR-Großwohnsiedlungen. Um den wirtschaftlichen Strukturwandel abzufedern, wird Brandenburg/Havel 1992 mit der Gründung der Technischen Hochschule (THB) Hochschulstandort. 2015 folgt die Gründung der Medizinischen Hochschule Brandenburg (MHB).

1.3. Strukturprofil der Stadt

1.3.1. Bevölkerung und Demografie

Die planmäßige Ansiedlung von industriellen Großbetrieben in Brandenburg/Havel zu DDR-Zeiten führte zu einem konstanten Bevölkerungswachstum, was die Stadt bis kurz vor der Wende auf fast 100.000 Einwohner*innen wachsen ließ. Ähnlich wie andere ostdeutsche Städte war Brandenburg/Havel in der Nachwendezeit von Schrumpfung betroffen, die im Wesentlichen auf arbeitsbedingte Abwanderung nach Westdeutschland sowie Wohneigentumsbildung im suburbanen Raum zurückzuführen war. Bis zur Jahrtausendwende verlor Brandenburg somit ca. 12.000 Einwohner*innen. In den 2000er Jahren setzte sich der Schrumpfungsprozess – wenn auch etwas abgemildert – fort, bis 2013/14 mit 71.032 Einwohner*innen schließlich der niedrigste Einwohnerstand erreicht war (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Einwohnerentwicklung Brandenburg/Havel 2006-2017

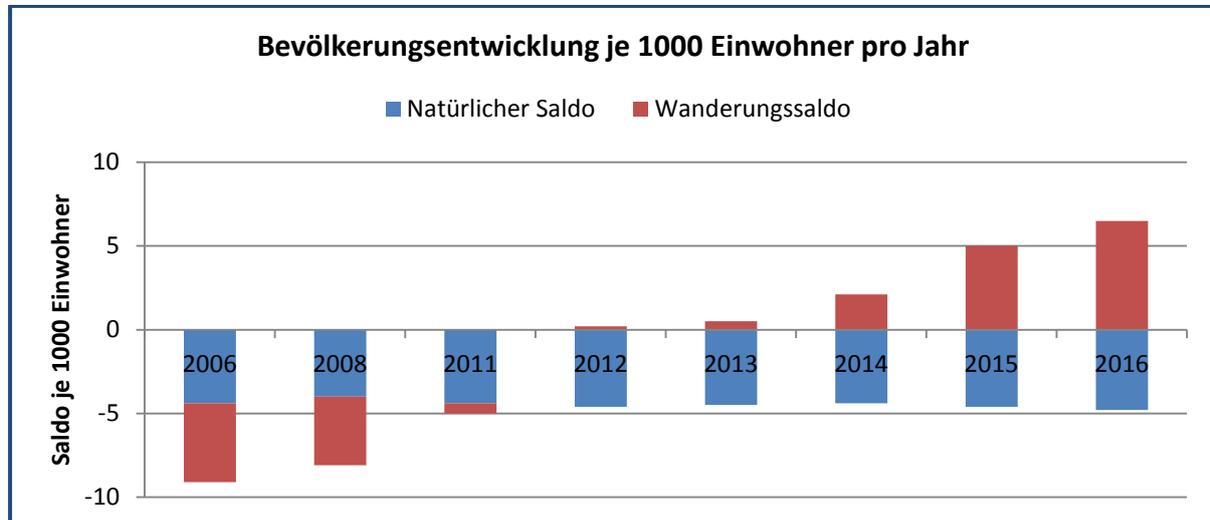
	2006	2008	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bevölkerung (absolut)	73.475	72.516	71.381	71.149	71.032	71.032	71.574	71.664	71.886
Natürlicher Saldo (je. 1000 Ew.)	-4,4	-4,0	-4,4	-4,6	-4,5	-4,4	-4,6	-4,8	-5,2
Wanderungssaldo (je 1000 Ew.)	-4,7	-4,1	-0,6	0,2	0,5	2,1	5,0	6,5	8,1

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2020; Bertelsmann Stiftung 2019

Die dargestellte negative Bevölkerungsentwicklung seit 1990 ist auf den negativen natürlichen Saldo (Differenz aus Geburten und Sterbefällen) sowie auf die Wanderungsverluste zurückzuführen (Differenz aus Fort- und Zuzügen). Während sich der natürliche Saldo seit ca. 2000 konstant im negativen Bereich hält (ca. -250 und -360 Personen pro Jahr) (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 13), zeigt der Wanderungssaldo eine steigende Tendenz und erreichte 2012 erstmals einen positiven Wert; der sich seitdem weiter erhöht hat (vgl. Abbildung 1). In den letzten Jahren

übertrafen die Wanderungsgewinne sogar erstmals seit 1990 die Sterbeüberschüsse, sodass die Bevölkerungsentwicklung von Brandenburg/Havel sich konsolidiert hat, bzw. leicht gewachsen ist². Auf die jeweiligen Zuwanderungsgruppen, die für das positive Wanderungssaldo verantwortlich sind, wird in den Kapiteln 2.2 und 2.3 näher eingegangen.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung je 1000 Einwohner/Jahr



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2020; Bertelsmann Stiftung 2019

Neben der geschilderten Bevölkerungsentwicklung, die typisch für ostdeutsche Städte mit einer ähnlichen industriellen Vergangenheit ist, passt auch die Altersstruktur in dieses Bild. Mit einem Durchschnittsalter von 47,9 Jahren (2016) wird folglich ein ähnlich hoher Wert erreicht, wie in vergleichbaren Brandenburger Städten (Cottbus: 46,5 Jahre, Frankfurt (Oder): 47,1 Jahre) (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 17). Diese Entwicklung ist im Wesentlichen von der überproportionalen Zunahme der Einwohner*innen ab 75 Jahren bei einem gleichzeitigen Rückgang des Anteils der 18-25-Jährigen beeinflusst.

Hinsichtlich der Sozialstruktur ist Brandenburg/Havel noch stark von seiner industriellen Geschichte als Arbeiterstadt geprägt. Resultierend aus dem seit 1990 stattgefundenen Strukturwandel weist die Stadt, ähnlich wie andere altindustriell geprägte Städte, einen vergleichsweise niedrigen Bildungsgrad (Anteil von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Hochschulabschluss 2016: 11,5%) (Bertelsmann Stiftung 2019, o.S.) sowie ein geringes durchschnittliches Haushaltseinkommen auf. Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner*in befindet sich demnach mit einem Wert von 17.609€ (Durchschnittswert Land Brandenburg: 19.431€) (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2018, 18f.) auf dem vorletzten Platz in Brandenburg und wird lediglich vom Landkreis Uckermark unterboten.

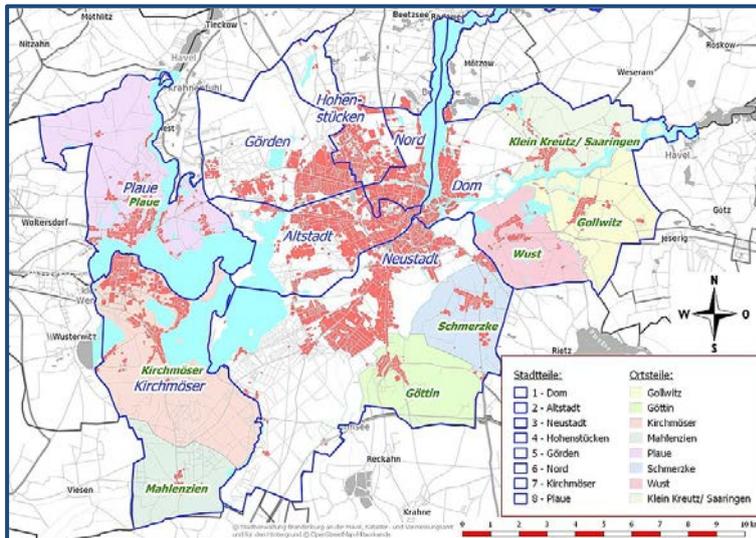
1.3.2. Städtebau und Wohnungsmarkt

Wie in der geschichtlichen Entwicklung bereits angedeutet, bestand die heutige Stadt Brandenburg/Havel lange Zeit aus jeweils eigenständigen kleineren Städten (Dominsel, Altstadt,

² Der „Sondereffekt“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018b, S. 21) durch den verstärkten Zuzug von Geflüchteten zwischen 2014-2016 wird lt. Angaben der Ausländerbehörde mit 1.314 Zuzüglern angegeben. Im selben Zeitraum sind 398 wieder fortgezogen, sodass der Anteil der Geflüchteten an allen Zuzügen bei 23,9% lag.

Neustadt), die erst später zu einem gemeinsamen Siedlungskörper zusammengewachsen sind. Demnach besteht die Kernstadt aus drei historischen Stadtkernen (insgesamt ca. 400 Baudenkmäler), die mit der gründerzeitlichen Stadterweiterung im angrenzenden Ring sowie den geplanten Stadterweiterungen der 1920/30er und 1960/70er Jahre („Stadt des Siedlungsbaus“) den dominierenden Siedlungsbereich bilden. Die Polyzentralität von Brandenburg/Havel wird durch außerhalb vom Stadtzentrum liegende Siedlungsbereiche unterstrichen (z.B. Kirchmöser, Plaue), die teilweise historisch gewachsen sind, aber auch aus neu entstandenen Einfamilienhaussiedlungen bestehen. Abbildung 2 zeigt die Siedlungsflächen der Stadt.

Abbildung 2: Stadtteile Brandenburg/Havel



Quelle: Stadt Brandenburg an der Havel o.J.b

Der Wohnungsmarkt in Brandenburg/Havel ist eindeutig als Mietermarkt zu identifizieren. In 2011 lebten 69% aller Haushalte zur Miete, 22% in Eigentum (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015, 98, 131). Gesamtstädtisch betrachtet kann der Wohnungsmarkt mit einer Leerstandsquote von 11,4% als krisenhaft (Rink und Wolff 2015, S. 316) bezeichnet werden, der gleichzeitig jedoch zumindest eine sehr gute Wohnungsraumversorgung der Bevölkerung gewährleistet. Dementsprechend kann für Brandenburg/Havel ein niedriges Mietpreinsniveau festgehalten werden, welches zudem wenig differenziert ist.³ Der durchschnittliche Mietpreis für eine Standardwohnung lag 2015 bei 5,28 €/m² (netto, kalt). Somit fällt Brandenburg/Havel deutlich ab zu anderen Städten in der Hauptstadtregion (vgl. für 2015: Werder/Havel 7,08 €/m², Potsdam 8,05 €/m², Berlin 8,09 €/m²) (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 35); weist jedoch in den letzten Jahren einen leichten Anstieg bei den Mietpreisen auf.

Bzgl. der Leerstandsquoten ist auf eine ausgeprägte Differenzierung im Stadtgebiet zu verweisen. So betrug der Leerstand in den zentral gelegenen Stadtteilen Innenstadt und Ring mit sinkender Tendenz 13 bzw. 11% und im Stadtteil Nord 9%. Die Leerstandsquote in der industriell errichteten Großwohnsiedlung Hohenstücken betrug – trotz intensiven Rückbauprogrammen – laut der Wohnungsmarktprognose 2017 immer noch 26% (Stadt Brandenburg an der Havel 2018b, S. 18). Innerhalb der Stadtteile können Leerstandsquoten als auch Mietpreise zudem noch deutlich

³ 29% aller Wohnungen liegen in der Mietenklasse 5,00 bis 5,50 €/m², jeweils ca. ein gutes Drittel der Wohnungen im Stadtgebiet liegt mit den Angebotsmieten nur leicht darunter und darüber (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 36).

variieren, was mit der jeweiligen Lage zusammenhängt⁴. Auf Hohenstücken entfällt auch der Großteil der Wohnungen, die weiterhin rückgebaut werden sollen. Angelehnt an die Wohnungsmarktprognose aus dem Jahr 2017, wird für die Gesamtstadt bis 2030 ein weiteres Rückbauvolumen von 5.400-5.700 Wohneinheiten prognostiziert (Stadt Brandenburg an der Havel 2018b, S. 10). Der Anteil unsanierter Wohnungen am Gesamtgebäudebestand hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt, beträgt aktuell noch 8% und ist mehrheitlich in Hand von privaten Eigentümern. 72% aller Wohnungen gelten mittlerweile als komplett saniert (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 34).

1.3.3. Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Der geschichtliche Überblick aus Kapitel 1.2 hat bereits die Geschichte von Brandenburg/Havel als Industriestadt herausgearbeitet. Der Grundstein hierfür, insbesondere für die Stahlproduktion, die metallverarbeitende Industrie sowie den Maschinen- und Eisenbahnbau, wurde bereits in der Zeit der Industrialisierung gelegt und in der DDR-Zeit weiter ausgebaut. Die ansässige Industrie war zur damaligen Zeit prägend für den Charakter, die Demografie und die Identität der Stadt, was sich auch in der früheren Selbstbezeichnung als „Stahlstadt“ niederschlägt. Diese monostrukturelle Fokussierung auf die industrielle Produktion hat Brandenburg/Havel nach der Wiedervereinigung wirtschaftlich besonders hart getroffen, sodass ein einschneidender Strukturwandel eingesetzt hat, der lange Zeit steigende Arbeitslosenzahlen, sinkende Produktivität sowie einen überdurchschnittlichen Auspendler*innen-Anteil bedeutete.

Diese negative wirtschaftliche Entwicklung konnte zuletzt jedoch gestoppt werden, sodass sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mittlerweile leicht verbessert haben. Im Zeitraum 2006-2018 ist beispielsweise der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung demnach von 46,0% auf 62,0% gestiegen (vgl. Tabelle 2). Im Zeitraum 2010-2017 konnte zudem die Zahl der Arbeitslosen von 5.317 auf 3.365 gesenkt werden, was – ähnlich zum gesamtdeutschen Trend – eine Abnahme um 36,7% bedeutet (Stadt Brandenburg an der Havel 2019c, S. 6). Gleichzeitig haben sowohl die Ein- als auch die Auspendlerzahlen zugenommen. Die Arbeitsplatzdichte (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je 1.000 Einwohner) ist im Zeitraum 2010-2017 von 368 auf 411 gestiegen (Stadt Brandenburg an der Havel 2019c, S. 49). Dieser Wert liegt deutlich über dem Durchschnittswert des Landes Brandenburg (334).

Tabelle 2: Wirtschaftliche Entwicklung in Brandenburg/Havel 2005-2016

Jahr	Entwicklung der SV-Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung in %	Anteil der Beschäftigten im sek. Sektor in %	Anteil der Beschäftigten im tert. Sektor in %	Arbeitslosenanteil an den SVB-Beschäftigten in %
2006	46,0	26,9	72,0	24,4
2018	62,0	24,0 ⁵	74,8	10,7

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2019

Das industrielle Erbe der Stadt lässt sich auch heute noch an den wirtschaftlichen Strukturdaten ablesen. Obwohl ein leicht rückläufiger Trend zu erkennen ist, beträgt der Anteil aller Beschäftigten

⁴ Die Lagen werden im INSEK 2018 wie folgt unterteilt: Einfache Lage: Ländliche Ortslage und Siedlungsränder; mittlere Lage: mittlere Infrastrukturausstattung, Nähe zu Naherholungsgebieten, zentraler als die einfache Lage; gute Lage/Toplage: Innenstadt/Wasserstandorte in der Innenstadt.

⁵ Wert für 2016.

in der Industrie nach wie vor noch 24%. Insgesamt sind demnach noch ca. 5.000 Personen (18%) (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 41) aller Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe tätig, der sich zukünftig einem zunehmenden internationalen Wettbewerb stellen muss. Größte Arbeitgeber sind in diesem Bereich insbesondere international aufgestellte Großunternehmen wie die Heidelberger Druckmaschinen AG (470 Beschäftigte), B.E.S. Brandenburger Elektrostahlwerke (740 Beschäftigte) sowie die ZF Getriebe Brandenburg GmbH (1.180 Beschäftigte). Weitere wichtige Wirtschaftsbranchen sind neben der ansässigen Industrie der Tourismus⁶, die Informations- und Kommunikationstechnologie sowie die Kreativwirtschaft, die Gesundheitswirtschaft und die Traditionsbranche Mobilität und Verkehr. Diese Bereiche sind zu einem sogenannten Wirtschaftscluster zusammengeführt worden (Wirtschaftsregion Westbrandenburg 2016: 9). Die Gesundheitswirtschaft ist der Bereich, der sich am dynamischsten entwickelt und mittlerweile ca. 24% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf sich vereint⁷ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 42).

Trotz der Bedeutung der Gesundheitswirtschaft sowie als Standort landesweiter (z.B. Oberlandesgericht) oder bundesweiter (Deutsche Rentenversicherung) Behörden, liegt der Anteil der Beschäftigten im tertiären Sektor insgesamt bei vergleichsweise niedrigen 74,8% (vgl. Tabelle 2). Hierzu passend, ist der Anteil von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mit Hochschulabschluss mit 11,5% zwar steigend, jedoch nach wie vor relativ niedrig. Eine Tatsache, die typisch für ehemals altindustrielle Standorte ist. Dementgegen wirken sollen unter anderem die beiden Hochschulen in Brandenburg/Havel (Technische Hochschule (THB), Medizinische Hochschule (MHB)), an denen insgesamt 2.770 (WS 2016/17) Studierende immatrikuliert sind.

2. Zuwanderung in die Stadt

2.1. Kurze Migrationsgeschichte

Durch die Zugehörigkeit zur ehemaligen DDR weist Brandenburg/Havel eine relativ kurze Migrationsgeschichte auf. Vergleichbar mit Westdeutschland, dessen Städte seit ca. 1960 das Ziel internationaler Gastarbeiter waren, sind in die DDR sog. Vertragsarbeiter*innen in geringer Zahl aus Staaten wie Ungarn, Mosambik, Kuba oder Vietnam zugezogen. Während der DDR-Zeit sind in diesem Zusammenhang insgesamt ca. 800 Familien aus Vietnam nach Brandenburg/Havel gezogen, die mittlerweile „in der Stadt weitgehend zuhause“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2017, S. 7) sind. Aufgrund der Zugehörigkeit zur ehemaligen DDR ergeben sich jedoch deutliche Unterschiede im Vergleich zur westdeutschen Migrationsgeschichte, die sich in einem allgemein geringeren Ausländeranteil sowie einer weniger stark ausgeprägten Diversifizierung der Nationalitäten widerspiegelt.

War Brandenburg/Havel nach der Wiedervereinigung vor allem durch enorme Abwanderung gezeichnet, wurde gleichzeitig auch Zuzug durch Migrant*innen generiert, der sich jedoch – wie im gesamten Bundesland Brandenburg und den weiteren neuen Bundesländern – nahezu ausschließlich auf die Gruppe der Spätaussiedler*innen, Kontingentflüchtlinge und Asylbewerber*innen

⁶ Besonderen Einfluss hatte hier insbesondere die Bundesgartenschau 2015, die zu einer deutlichen Steigerung der Übernachtungszahlen geführt hat.

⁷ Diese Zahl umschließt das klassische Gesundheitswesen als auch den Sektor Heime und Sozialwesen.

beschränkte (Stadt Brandenburg an der Havel 2017, S. 12). Diese wurden anhand festgelegter Quoten nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Landkreise und Städte verteilt, von denen Brandenburg/Havel als drittgrößte Stadt Brandenburgs einen vergleichsweise großen Anteil erhielt. Passend zu dieser Entwicklung wurde bereits 1991 in Brandenburg /Havel auch die Stelle einer Ausländerbeauftragten geschaffen (Stadt Brandenburg an der Havel 2017, S. 8)

In den Folgejahren konnte Brandenburg/Havel wenig Zuwanderung aus dem In- und Ausland verzeichnen. Die Gründung der Technischen Hochschule Brandenburg 1992 hat jedoch dazu beigetragen, dass zumindest in kleinem Ausmaße Zuzug generiert werden konnte und die Bevölkerungsstruktur sich etwas diversifizierte. So sind aktuell 411 Personen aus 75 Ländern an der THB immatrikuliert (Ausländeranteil WS 2017/18 an allen immatrikulierten Studierenden: 16,5%), von denen jedoch nur ca. 100 auch in der Stadt leben (Stadt Brandenburg an der Havel 2017: 8). Für das Jahr 2012 konnte demnach nur ein sehr geringer Ausländeranteil von 2,1% erreicht werden, der in etwa dem Landesdurchschnitt entsprach.

Seit 2015 ist der Ausländeranteil in Brandenburg/Havel aufgrund der Zuwanderung von Geflüchteten deutlich angestiegen. Hier sind insbesondere Geflüchtete aus Syrien und Afghanistan zu nennen, die sich „erst langsam in Brandenburg, aber auch grundsätzlich in der deutschen Gesellschaft zurechtfinden“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2017, S. 8) müssen. Zudem ist unklar, ob diese Bevölkerungsgruppen längerfristig in Brandenburg/Havel bleiben werden.

2.2. Einwohnerentwicklung durch Zuwanderung

Wie oben beschrieben, nahm die Zahl der in Brandenburg/Havel lebenden Ausländer*innen bzw. Personen mit Migrationshintergrund seit 1990 in drei wesentlichen Phasen (Direkt nach der Wende: Spätaussiedler*innen, Kontingentflüchtlinge, Asylbewerber*innen; im Zuge der THB-Gründung: Studierende; seit 2015: Geflüchtete) leicht zu. Im Jahr 2017 betrug der Ausländeranteil in der Stadt 4,8%, was leicht über dem Landesdurchschnitt liegt und mehr als eine Verdopplung im Vergleich zu 2012 bedeutet. Knapp die Hälfte der Ausländer*innen stammt hierbei aus Europa, vor allem aus Osteuropa. Zahlenmäßig weiterhin bedeutende Gruppen kommen aus Syrien, Afghanistan und Vietnam (Stadt Brandenburg an der Havel 2017, S. 7).

Es wird davon ausgegangen, dass die internationale Zuwanderung von Asylbewerber*innen nach Brandenburg/Havel perspektivisch, wenngleich auf einem niedrigeren Niveau als 2015, weiter stattfinden wird (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 49). Als Wohnorte werden in diesem Zusammenhang vermutlich Wohnformen im unteren Marktsegment nachgefragt werden (vor allem in Hohenstücken). Hier befindet sich bereits jetzt mit 14,4% die höchste Konzentration von Ausländer*innen⁸ (Stadt Brandenburg an der Havel 2017, o.S.). Überdurchschnittliche Werte werden zudem in den Stadtteilen Altstadt und Nord erreicht. Wie jedoch die Ausführungen gezeigt haben, war Brandenburg/Havel lange Zeit von Abwanderung geprägt und kein bedeutendes Ziel für internationale Zuwanderung. Vielmehr scheint Zuwanderung aus Deutschland bzw. dem Bundesland Brandenburg einen relevanten Einfluss auf die Einwohnerentwicklung der Stadt zu nehmen. Hierauf wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

⁸ Im Wesentlichen bedingt durch den geringen Mietspiegel; teilweise vermutlich jedoch auch auf Gemeinschaftsunterkunft für Geflüchtete in der ehemaligen Rolandkaserne.

2.3. Attraktivität der Stadt für Zuwanderer (nach Altersgruppen, Motiven, Herkunft und Dauer)

Zuwanderung aus dem In- und Ausland

Tabelle 3 zeigt, dass die Zahl der jährlichen Zuzüge nach Brandenburg/Havel im Zeitraum 2006-2018 von 2.447 auf 3.244 zugenommen hat. Die absoluten Höchstwerte in den Jahren 2015/16 erklären sich auch durch den Höhepunkt der Flüchtlingsbewegungen.

Tabelle 3: Zuzüge nach Brandenburg/Havel 2006-2018

Zuzüge	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Insgesamt	2.447	2.575	2.530	2.591	2.786	2.790	3.389	3.447	3.279	3.244
Davon aus Deutschland	2.102	2.241	2.175	2.297	2.385	2.439	2.909	2.838	2.668	k.A.
Davon aus Brandenburg	1.275	1.341	1.241	1.362	1.383	1.356	1.801	1.664	1.585	1.357
Davon aus Ausland	345	334	355	294	401	351	480	611	611	k.A.

Quelle: Stadt Brandenburg an der Havel 2019b

Tabelle 4 zeigt analog hierzu die Fortzüge aus Brandenburg/Havel im Zeitraum 2006-2018. Der Vergleich der beiden Tabellen verdeutlicht die in Kapitel 1.3.1 dargestellte Entwicklung von einem langezeit negativen zu einem positiven Wanderungssaldo. Hauptverantwortlich für den zunehmenden Zuzug ist insbesondere die Zuwanderung aus Deutschland. Der Großteil ist hier den Umlandgemeinden aus dem Bundesland Brandenburg zuzuordnen. Von hier wird vermehrt ein Zuzug von jungen Einpersonenhaushalten sowie in geringerem Maße (alleinstehenden) Senior*innen und insgesamt einkommensschwächeren Haushalten verzeichnet (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 14). Zudem haben sich die seit 1990 konstant hohen Wanderungsverluste gegenüber Berlin abgeschwächt, sodass 2015 erstmals Wanderungsgewinne mit der Bundeshauptstadt erzielt wurden. Die internationale Zuwanderung nimmt gemäß Tabelle 3 leicht zu, befindet sich jedoch immer noch auf einem niedrigen Niveau.

Tabelle 4: Fortzüge aus Brandenburg/Havel 2006-2018

Fortzüge (absolut)	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Insgesamt	2.760	2.774	2.664	2.568	2.596	2.477	2.494	2.990	2.635	2.519
Davon nach Deutschland	2.439	2.412	2.349	2.304	2.231	2.280	2.145	2.222	2.037	k.A.
Davon nach Brandenburg	1.190	1.222	1.272	1.207	1.123	1.278	1.132	1.202	1.111	1.112
Davon ins Ausland	321	362	315	264	365	197	349	768	598	k.A.

Quelle: Stadt Brandenburg an der Havel 2019b

Während der Zuzug nach Brandenburg/Havel von 2006-2018 also deutlich zunahm, kann gleichzeitig ein abnehmender Fortzug festgestellt werden (Tabelle 4). Während der Fortzug nach Brandenburg auf einem relativ konstanten Niveau verbleibt und suburbane Wanderungsbewegungen somit, entgegen den Entwicklungen in den 1990er Jahren, zumindest nicht mehr deutlich zugenommen

haben, nahm der Fortzug ins weitere Bundesgebiet seit 2006 deutlich ab. Ein Trend, der mit einigen Abstrichen für Gesamt-Ostdeutschland ausgemacht wurde, sodass Slupina et al. festhalten, dass „Ostdeutschland [...] vom Ab- zum Zuwanderungsland“ (2016, S. 5) wird⁹.

Zuwanderung nach Motiven und Altersklassen

Im Folgenden soll die Zuwanderung nach Brandenburg/Havel, aufgeteilt nach Altersklassen, dargestellt werden. Solch eine Aufteilung nach Altersklassen ermöglicht in der Regel Rückschlüsse auf die Motive der Zugezogenen. Tabelle 5 zeigt die Wanderungsbilanzen von Brandenburg/Havel für verschiedene Altersgruppen in den Jahren 2006-2017.

Tabelle 5: Wanderungssalden nach Altersgruppen in Brandenburg/Havel

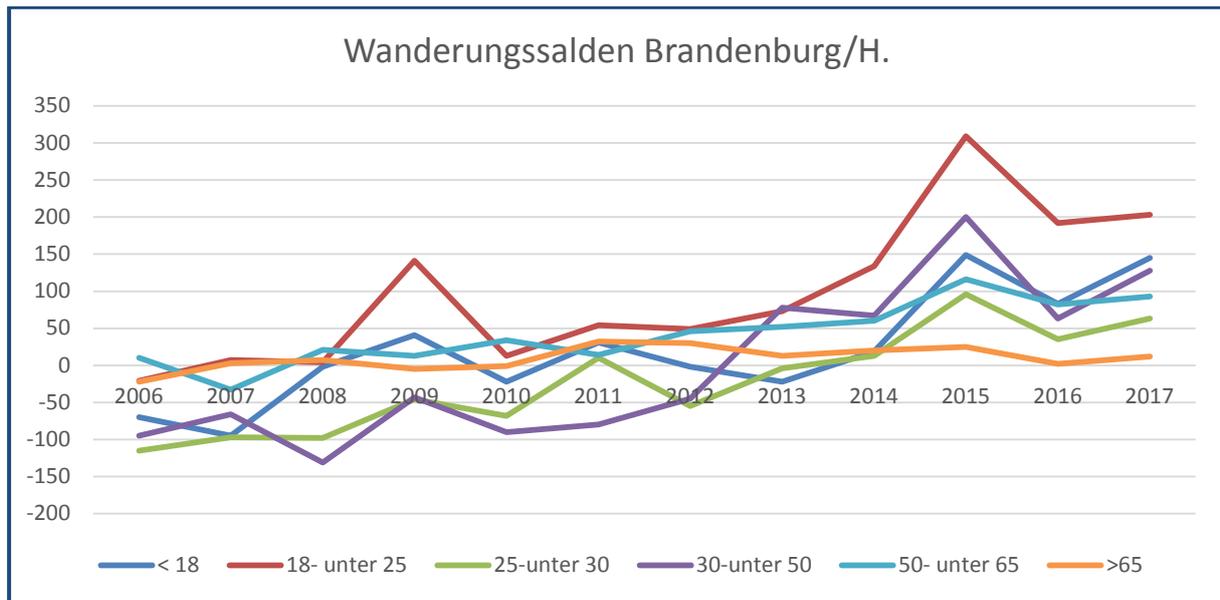
Wanderungsbilanz	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unter 18-Jährige	-70	-95	-2	41	-22	31	-2	-22	19	149	83	145
18- unter 25-Jährige	-21	7	4	141	13	54	49	73	134	309	192	203
25- unter 30-Jährige	-115	-97	-98	-46	-68	10	-55	-4	13	96	35	63
30- unter 50-Jährige	-95	-66	-131	-43	-90	-80	-45	78	57	200	63	128
50- nter 65-Jährige	10	-33	21	13	34	14	46	52	60	116	82	93
Über 65-Jährige	-22	3	7	-5	-1	32	30	13	20	25	2	12

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2020

Bei der Betrachtung der Wanderungssalden nach Altersklassen wird deutlich, dass „sich die Zu- und Wegzüge nach Altersgruppen kaum unterscheiden, d.h. in allen Altersgruppen sind ähnlich hohe Wanderungsdynamiken zu verzeichnen und in allen Altersgruppen werden derzeit Gewinne erzielt“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 14). Die größte Bedeutung kommt hierbei den Gruppen der Bildungswandernden (18- unter 25 Jahre) sowie den Familienwandernden (30- unter 50 Jahre + unter 18-Jährige) zu. Erklärungen hierfür könnten sowohl die zunehmende Bedeutung der THB, die Neugründung der MHB sowie der Standort von zwei Oberstufenzentren (inkl. Landesfachklassen) sein. Ebenso lässt sich in der Grafik der verstärkte Zuzug von Familien ins Stadtgebiet erkennen. Die oben genannten Wanderungsmuster und Entwicklungen sind in Abbildung 3 grafisch dargestellt.

⁹ Hier gilt es darauf hinzuweisen, dass von Zuzug in der Regel eher (Groß-)Städte profitieren, während die ländlichen Räume weiterhin von massivem Fortzug betroffen sind.

Abbildung 3: Wanderungssalden Brandenburg/Havel 2006-2017



Quelle: eigene Darstellung, nach Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2020

3. Umgang mit Zuwanderung: Planungspolitiken der Stadt

3.1. Planerische Zuwanderungsstrategien

In den folgenden Kapiteln soll beschrieben werden, wie das Thema der Zuwanderung auf planerischer und stadtentwicklungspolitischer Ebene in Brandenburg/Havel verortet ist, welche Ansätze einer möglichen Zuwanderungsstrategie zugeordnet werden können und inwiefern diese Ansätze in Maßnahmen und Projekte eingebunden sind. Als Grundlage für untenstehende Ausführungen dienen im Wesentlichen das 2018 fortgeschriebene integrierte Stadtentwicklungskonzept, weitere kommunale Konzepte aus unterschiedlichen Ressorts der Stadtentwicklung, Positionspapiere politischer Parteien, Presseberichte sowie als zentrale Quelle die aus den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse.

3.1.1. Treibende Kräfte

Auf die Einwohnerentwicklung und die lange Schrumpfungsgeschichte von Brandenburg/Havel wurde in Kapitel 2 bereits ausführlich eingegangen. So sind sowohl im Integrierten Stadtentwicklungskonzept als auch in der Stadtumbaustrategie Bevölkerungsprognosen aufgeführt, die aus unterschiedlichen Quellen gespeist und in jeweils unterschiedliche Szenarien eingebunden sind. Den Prognosen ist jeweils gemein, dass sie allesamt von einer negativen Bevölkerungsentwicklung für Brandenburg/Havel ausgehen. Der entscheidende Einflussfaktor hierfür ist der negative natürliche Saldo, der seit ca. 2000 kontinuierlich zwischen -250 und -360 Personen pro Jahr liegt (Stadt Brandenburg an der Havel 2018b, S. 20). Hinzu kommt, dass die Stadt – auch aufgrund des nach 1990 überdurchschnittlich starken Wegzugs von Jüngeren und insbesondere auch Frauen – einen sehr hohen Altersdurchschnitt hat, der Prognosen zufolge weiter steigen wird. Der Anteil von Senior*innen wird demnach bis 2030 von aktuell 27,2% auf 35,3% steigen, und die Zahl der älteren Senior*innen (>80 Jahre) von ca. 5.300 Personen auf ca. 7.850 (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 20).

Laut Aussagen einiger interviewter Expert*innen war Zuwanderung in Brandenburg/Havel aufgrund dieser Schrumpfungshistorie lange Zeit kein bedeutendes Thema in der Stadtpolitik. Da die Wanderungssalden in den letzten Jahren allerdings den Sterbeüberschuss übertrafen, konnte erstmals seit 1990 eine Konsolidierung der Einwohnerzahl bzw. ein leichtes Bevölkerungswachstum verzeichnet werden. Ein*e Interviewpartner*in spricht diesbezüglich von einer „Reurbanisierung des Brandenburger Raumes“ (BB12). Dieser Trend soll beibehalten werden: „Die positiven Wanderungsentwicklungen, die wir jetzt verzeichnen, die wollen wir gerne auch demnächst haben. Da möchten wir alles für tun, dass das so bleibt und im allerbesten Falle, dass die sich noch erhöhen“, so ein*e Mitarbeiter*in der Stadtverwaltung (BB5). Der positive Trend hat also die Perspektiven hinsichtlich des Potenzials von Zuwanderung geweitet und es gleichzeitig verstärkt auf die stadtpolitische Agenda gesetzt. Eine stabile Einwohnerzahl wird zudem als Voraussetzung gesehen, um überhaupt „eine vernünftige Stadtentwicklung“ (BB6) zu betreiben, wie ein*e Interviewpartner*in aus der Stadtpolitik feststellt.

Diesen positiven Entwicklungen steht die Tatsache gegenüber, dass die Sterbefälle perspektivisch jedoch weiter zunehmen werden, sodass ein*e Interviewpartner*in aus der Verwaltung feststellt: „Der demografische Effekt wird sich weiter durchziehen, wir sind einfach überaltert“ (BB5). Da im Integrierten Stadtentwicklungskonzept trotzdem das Ziel einer „eher konsolidierten Bevölkerungsentwicklung“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 37) angestrebt wird, kann dies nur gelingen, wenn auch gleichzeitig sowohl die Zuzugs- als auch die Geburtenrate steigen. Für eine konsolidierte Bevölkerungsentwicklung werden demnach laut Prognosen jährliche Wanderungsgewinne von 450-650 Personen bzw. 500-700 benötigt¹⁰. Es lässt sich zusammenfassen, dass „die beiden für Brandenburg an der Havel zentralen demografischen Prozesse [...] Alterung und [...] Zuwanderung“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 20) sind und das Thema Zuwanderung daher prominent auf die stadtpolitische Agenda gesetzt wird.

3.1.2. Handlungsfelder der Stadtentwicklung

Die empirischen Erhebungen hinsichtlich der Stadtentwicklungspolitik weisen darauf hin, dass Zuwanderung für die weitere Stadtentwicklung in Brandenburg/Havel eine hohe Bedeutung zugeschrieben wird. In diesem Zusammenhang, und auch schon historisch eingebettet in den fortwährenden Stadtumbau, liegt ein besonderer Fokus auf der Entwicklung des Wohnungsmarktes, der laut Aussage im INSEK, durch eine entsprechende „Steuerung“ sowie „gezieltes Handeln beeinflusst werden“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018b, S. 24) kann.

Bezogen auf Aspekte des Mietpreises, der Grundrisse und der Gebäudetypen wurde der Wohnungsmarkt von den Gesprächspartner*innen als weitestgehend homogen bezeichnet, d.h. „im Bestand gibt es neben der historischen Substanz ziemlich viel von der selben Sauce“ (BB1), wie vereinfacht zusammengefasst wird. Weiter wird angeführt, dass kaum nachfragerechter Wohnraum zur Verfügung steht. Die Verbesserung der Wohnungsqualität wird dementsprechend als zentral eingeschätzt, „um Brandenburg an der Havel als Wohnstandort attraktiver und konkurrenzfähiger zu entwickeln und so den gewünschten Zuzug [und die oben erwähnte konsolidierte Bevölkerungsentwicklung] zu erreichen“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 38). Hier soll besonders das bisher sehr kleine Marktsegment „urbaner Wohnangebote“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 37) weiterentwickelt werden. Darüber hinaus soll das Ziel der Eigentumsbildung

¹⁰ Die Zahlen unterscheiden sich nach Angaben des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts (2018) und der Umbaustrategie (2018).

jeder*m Brandenburger*in ermöglicht und durch die Entwicklung von „ggfs. repräsentativen Wohnlagen“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 92) im mittleren und oberen Marktsegment ergänzt werden. Bezugnehmend auf die hiermit angesprochenen Zielgruppen (vgl. Kapitel 3.1.3), sind diese Objekte „im besten Fall [dann] aber eben doch noch ein bisschen preisgünstiger als in Berlin“ (BB5). Im Leitbildthema „Besser Wohnen – Individuell, zukunftsweisend und nachfragegerecht“ werden die oben genannten Ziele im Handlungsfeld Wohnen wie folgt ausformuliert:

„Wohnungsangebot und Wohnumfeld müssen durch den Dreiklang von Anpassung, Aufwertung und Ergänzung so verändert werden, dass es den zukünftigen Wünschen der Wohnungsnachfrager in quantitativer und qualitativer Hinsicht entspricht. Das Wohnungsangebot soll so attraktiv werden, dass die Brandenburger in ihrer Stadt bleiben wollen und neue Mitbürger durch Zuzug gewonnen werden können.“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 72)

Trotz der reduzierten Abwanderung von Bewohner*innen aus Brandenburg/Havel in den letzten Jahren, wurde die Verhinderung von Wegzug von den Gesprächspartner*innen bisher nicht als wesentliches kommunales Handlungsfeld bezeichnet (BB1, BB2). Hier bestehe jedoch weiterhin noch großes Potenzial, um eine stabile Bevölkerungsentwicklung zu erreichen, so die weiteren Ausführungen. Dem Stadtmarketing als kommunales Handlungsfeld wurde ebenso eine untergeordnete Rolle zugewiesen, da es sich zu sehr auf den Tagestourismus fokussiere und weniger in gesamtstädtische Diskussionen zu Zuwanderungsfragen involviert ist. Von einer*m Kommunalpolitiker*in wird diesbezüglich festgestellt: „Stadtmarketing bezüglich Zuzug? Da sehe ich überhaupt keinen Zusammenhang“, „man ist mehr oder weniger eine Tourismusinformation“ (BB11).

Ergänzend zum Handlungsfeld Wohnen wird die Bedeutung von Arbeit und Wirtschaft hervorgehoben. So wird in der 2018 erschienenen Fachkräftebedarfsanalyse für die Wirtschaftsregion Westbrandenburg¹¹ bereits eine „spürbare Verknappung des Fachkräfteangebots“ (Wirtschaftsregion Westbrandenburg 2018, S. 4) festgestellt. Weiter heißt es, dass „ein attraktives Arbeitsplatz- und Wohnungsangebot [...] Voraussetzung von entsprechenden Zuwanderungsgewinnen“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 19) ist. Ergänzend wird auf die Entwicklung weicher Standortfaktoren hingewiesen, die sich positiv auf die Attraktivität und somit möglichen Zuzug auswirken. Demnach müsse man „natürlich auch gucken [...], was ist mit Kulturangebot? Das ist ja dann einfach das Gesamtpaket, womit man sich als Stadt positionieren muss“ (BB5). Es gilt jedoch zu betonen, dass nach den Erhebungen zufolge diese Maßnahmen und Handlungsfelder in der tagespolitischen Umsetzung eher als ergänzend und weniger zusammenhängend betrachtet werden, dem Handlungsfeld Wohnen untergeordnet sind und in der stadtpolitischen Diskussion weniger Aufmerksamkeit erfahren. Die Prioritätenfolge stellt sich demnach wie folgt dar: „Die Prämisse ist Zuzug und den Rest überlege ich mir gar nicht“ (BB11).

In diesem Zusammenhang, also dem Ziel weiteren Zuzug zu generieren, der Fokussierung auf das Handlungsfeld Wohnen, bei einer gleichzeitig gering ausgeprägten ressortübergreifenden Zusammenarbeit, passt auch die im Wesentlichen aus der Kommunalpolitik stammende Forderung nach einer ressortübergreifenden Zuzugsstrategie. Die Erarbeitung einer solchen Strategie wird unter dem Leitbildthema „Zentrum im Havelland – Mehr Ausstrahlung in die Region“ im Integrierten Stadtentwicklungskonzept angeführt und sieht vor, die Handlungsfelder Wohnen und Arbeiten

¹¹ Neben Brandenburg/Havel, aus demographischer und wirtschaftlicher Perspektive die bedeutendste Stadt, gehören zudem die Städte Rathenow und Premnitz zur Wirtschaftsregion Westbrandenburg.

zukünftig stärker zusammenzudenken, denn „das wirklich Überzeugende wäre natürlich Wohnen und Arbeiten am Ort“ (BB5). Diese Forderung lässt sich im Wesentlichen auf die kommunalpolitischen Akteure in Brandenburg/Havel zurückführen, deren Bedeutung für die Zuwanderungspolitiken in Kapitel 3.2.1 herausgearbeitet wird. Entsprechende Forderungen nach einer Zuzugsstrategie lassen sich beispielsweise in einem gemeinsamen Positionspapier der Parteien Die Linke und CDU zur Entwicklung der Stadt Brandenburg an der Havel finden. Neben dem Fokus auf das Handlungsfeld Arbeit werden hier arbeitsplatzbedingte Zuzüge, wohnbedingte Zuzüge und sozial motivierte regionale Umzüge als Schwerpunkte einer zu erarbeitenden Zuzugsstrategie hervorgehoben. Die für die Erarbeitung wesentlich involvierten Ressorts sollen demnach die Stadtplanung/-entwicklung und die Wirtschaftsförderung sein. Im Rahmen der Strategie erhoffen sich einige Akteure eine Förderung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit (BB4). Im INSEK wird die Zuzugsstrategie wie folgt begründet:

„Um sich als Standortalternative zu Berlin oder Potsdam zu profilieren, ist eine integrierte Strategie erforderlich. Diese muss einerseits strategische Leitlinien für die gezielt auf Zuzug ausgerichtete Weiterentwicklung der zentralen Standortfaktoren (Wohnungsangebot, Verkehrsanbindung, Arbeitsmarkt, soziale Infrastruktur, Alleinstellungsmerkmale für besondere Lebensqualität) enthalten. Andererseits muss sie Zielgruppen und Nachfragepotenziale definieren, Kommunikations- und Vermarktungsstrategien umreißen.“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 101)

In welche Leitbilder die dargestellten stadt- und wohnungspolitischen Ziele eingebunden sind und welche Zielgruppen hiermit angesprochen werden sollen, wird im folgenden Kapitel beschrieben.

3.1.3. Leitbilder und Zielgruppen der Stadtentwicklungskonzepte

Seit der erstmaligen Entwicklung eines Masterplans im Jahr 2006 ist das grundsätzliche Leitbild von Brandenburg/Havel „die Stadt im Fluss“. Hiermit sollen Charakteristika wie die attraktive Wasserlage, der nach wie vor anhaltende Strukturwandel sowie das Merkmal, „eine Stadt in Bewegung“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 70) zu sein, hervorgehoben werden. Hierauf aufbauend wurden neun Leitbildthemen entwickelt, von denen das Thema „Urbane Lebensqualität – Stadt zum Leben und Erleben“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, 71f.) laut dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept von 2018 eine Sonderstellung zugeschrieben wird, da es besonders starke Wechselwirkungen zu den anderen Handlungsfeldern einnimmt. Neben der Verbesserung des touristischen und kulturellen Angebots wird hier insbesondere das Ziel formuliert „eine attraktive, lebenswerte und lebendige Stadt [zu sein], in der es sich gut wohnen lässt“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 72).

Die Zuwanderungspolitik von Brandenburg/Havel war hierbei zunächst lange Zeit primär auf das Ziel fokussiert, junge Familien als Neubürger*innen anzuwerben. Mit dieser Strategie verfolgte es einen ähnlichen Ansatz wie zahlreiche andere Klein- und Mittelstädte in Deutschland, die über Flächenreserven verfügen und mit einer angebotsorientierten Planung den Bau von Einfamilienhäusern anbieten. Ergänzend hierzu wurden die Kita-Kapazitäten dementsprechend erweitert und laut Aussagen einiger Interviewpartner*innen auch sonstige Infrastrukturen (Schwimmbad, Theater) an junge Familien angepasst. Zentrale Motive für die Zielgruppe Familien sind die Abmilderung der hohen Sterberate, die Verjüngung der Altersstruktur der Stadt sowie eine Abschwächung des konstant negativen natürlichen Bevölkerungssaldos. Weiter zugespitzt auf die Zielgruppe der „jungen Damen“ (BB7), führt ein*e Mitarbeiter*in der Stadtverwaltung pointiert aus:

„Insofern heißt die Hauptstrategie einfach, junge Damen, 30 Plus bis 45 hatten wir gesagt, also bis im gebärfähigen Alter. Das ist unsere Kernzielgruppe, die wir ansprechen wollen.“ (BB7)

Als besonderes Potenzial für die Zuwanderung von Familien wird der Großraum Berlin/Potsdam definiert. So heißt es unter dem Leitbildthema „Zentrum im Havelland – Mehr Ausstrahlung in die Region“, dass „es [gilt], sich gegenüber dem Großraum Berlin/Potsdam als attraktiver Standort zu positionieren, um an den Wachstumsprozessen der Hauptstadtregion zu partizipieren“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 76). Konkret soll Brandenburg/Havel als Alternative zu Berlin und Potsdam vermarktet werden. Hier baut das Integrierte Stadtentwicklungskonzept von 2018 auf Ziele auf, die bereits im Masterplan 2012 verabschiedet wurden. Dort hieß es, dass „die vielfältigen Wohnungsangebote und Qualitäten des Wohnungsstandorts Brandenburg an der Havel aktiv vermarktet und so regionale und Berliner Nachfragesegmente besser erschlossen werden [sollen]. Ziel ist es dabei auch, Einpendler*innen in stärkerem Maße für den Zuzug nach Brandenburg an der Havel zu gewinnen“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2011, S. 107).

Obwohl die Orientierung an Berlin somit bereits seit 2012 auf der stadtentwicklungspolitischen Agenda diskutiert wurde, weist ein*e Interviewpartner*in darauf hin, dass die Frage nach dem Bezug zur Hauptstadtregion „die ersten 15 Jahre nach der Wende komplett ausgeblendet“ (BB1) wurde und aktuell auch immer noch von einer Art „Abtasten im Sinne von: Wollen wir die eigentlich, was machen die mit unserer Stadt?“ (BB1), gezeichnet ist. Stark beeinflusst von der industriellen Geschichte, hat demnach erst in den letzten Jahren ein Umdenkprozess stattgefunden hin zur Diskussion, über welche Stärken verfügt Brandenburg/Havel und wie können diese zur Attraktivitätssteigerung genutzt werden?

Neben der Zielgruppe Familien haben die Erhebungen ergeben, dass die Stadt das Ziel verfolgt, ihre Bevölkerungsstruktur zu ändern und besonders Zuzug aus der Mittelschicht (BB7) fördern sowie die Anziehungskraft auf „Besserverdienende“ (BB6) verbessern möchte. Diese Ausrichtung ist in der Stadtpolitik „extrem positiv besetzt“ (BB8), so die Bewertung von zwei Kommunalpolitiker*innen: „Also ‘ne große Mehrheit findet sich für den Zuzug von Familien, für den Zuzug von Akademikern, da findet sich immer ‘ne Gruppe von Leuten, die sich das wünscht“ (BB11). Das Motiv hierfür ist mit dem geringen durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen zu erklären (vgl. Kapitel 1.3.1), welches sich laut Aussagen der Interviewten wiederum negativ auf weiche Standortfaktoren wie die Einzelhandelsstruktur oder das Vorhandensein einer gastronomischen und kulturellen Infrastruktur auswirkt. Folgende Zitate einer*s Mitarbeiters*in aus der Verwaltung und einer*s Vertreters*in aus der Zivilgesellschaft greifen die selektive Fokussierung auf die Zielgruppen Familien und Mittelschichten auf:

„Aber das [Zuzug von Älteren] ist nicht die Strategie, die wir verfolgen, sondern wir wollen die Stadt auch verjüngen und wir wollen diese Struktur, die, die bisher durch die Arbeiterschaft vorherrscht, dass man 25% der Menschen haben, die auf zusätzliche Hilfen angewiesen sind, verändern. Wir wollen diese Stadtstruktur insofern stärken, dass die Mittelschicht ausgebaut wird. Da kennt man die Struktur aus den alten Bundesländern, ist die viel ausgeprägter als bei uns. Ich hab, nicht so stark, also die Unterschicht ist dann kleiner, bei uns ist sie noch sehr ausgeprägt. Die Mittelschicht war sehr schwach hier Anfang der Neunziger. Die Oberschicht auch. Und insofern ist die, muss die Tendenz sein, die Mittelschicht einfach zu stärken.“ (BB7)

„Sie brauchen Kaufkraft hier, Sie brauchen Menschen, die hier investieren in die Stadt. Die für Gastronomie, für Dienstleistungen auch Geld ausgeben, damit in der Stadt auch mal was präsent ist. Es nutzt ja nichts, wenn Sie nur Armut pflegen.“ (BB14)

Es gehe darum, nicht ausschließlich quantitativen Zuzug zu generieren, sondern vielmehr gutverdienende Zuzügler*innen von Brandenburg/Havel als Wohnort zu überzeugen. „Arbeiter bringen demnach die Stadt nicht weiter“ (BB10). Stattdessen braucht es den Aussagen zweier Gesprächspartner*innen folgend „ein paar Leute, die Geld haben“ (BB5) und „qualifizierten Jobs“ (BB12) nachgehen.

Als eine weitere relevante Zielgruppe, der ein hohes Zuwanderungspotenzial zugewiesen wird, ist die Gruppe der Rückkehrer*innen zu nennen. Hiermit sind unter anderem Zuzügler*innen gemeint, die nach 1990 nach Westdeutschland gezogen sind oder sich nach 1990 zur Familiengründung ein Eigenheim im direkten Umland gekauft haben. Darüber hinaus werden in diesem Zusammenhang Berufseinsteiger*innen genannt, die zu Ausbildungszwecken Brandenburg/Havel verlassen haben und nun zwecks Familiengründung zurückkehren. Letzteren wird von der Wirtschaftsförderung insbesondere ein großes Potenzial zur Fachkräftesicherung zugeschrieben.

Internationale Zuwanderung wird auf der stadtpolitischen Ebene hingegen kaum diskutiert und nicht als wesentliches Potenzial gesehen, wie auch die kommunale Reaktion auf die Flüchtlingsbewegungen ab 2015 gezeigt habe. So berichtet ein*e Gesprächspartner*in von einer regelrechten Passivität auf der Verwaltungsebene. Das Handlungsbewusstsein des hierfür zuständigen Verwaltungsressorts lautete ihrer Meinung nach: „Wir werden uns da nicht drum kümmern, weil in dem Moment, wo wir die Hand heben und sagen, das ist für uns ein Thema, kommt das Thema auf den Tisch, aber das wollen wir ja gar nicht haben, da sind doch andere für zuständig, sollen die sich aus dem Sozialen drum kümmern“ (BB1).

Inwiefern die Anwerbung von den dargestellten Zielgruppen durch kommunale Projekte umgesetzt werden soll, wird im kommenden Kapitel diskutiert.

3.1.4. Konkrete Projekte der Stadtentwicklung

Die Stadtentwicklungspolitik ist stark auf die Gewinnung von regionalem Zuzug fokussiert, da dieser als Voraussetzung für das Ziel einer konsolidierten Bevölkerungsentwicklung gesehen wird. Hierzu wurden die oben dargestellten Zielgruppen definiert. Folgende Projekte können diesem Ziel und den jeweiligen Zielgruppen direkt zugeordnet werden und werden im Folgenden kurz vorgestellt:

a) Neue Wohnquartiere in der Innenstadt:

Die bisherigen Ausführungen haben den Wohnungsmarkt als das entscheidende Handlungsfeld für die Zuwanderungspolitik der Stadt hervorgehoben. Die Argumentation folgt der Logik, dass nur mit einer Anpassung und Erweiterung des bisherigen Bestands, Wohnqualitäten geboten werden können, die auf dem aktuellen Markt bisher noch stark unterrepräsentiert sind. Der Fokus hierbei liegt eindeutig auf der Innenstadt, denn „wenn wir diesen Zuzug in diesen Größenordnungen, wie wir ihn wollen auch wirklich generieren sollen, dann müssen wir in der Innenstadt ein paar hundert bis eintausend Wohnungen komplett nur in der Innenstadt schaffen“ (BB2), so die Ausführungen einer*s Lokaljournalist*in.

Um also die steigende Nachfrage nach „urbanen Eigentumsformen“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 37) und Wohnangeboten im mittleren und oberen Marktsegment (Stadt Brandenburg an

der Havel 2018b, S. 40) abzudecken, entstehen aktuell einige neue Wohnquartiere in der Innenstadt, die im Folgenden kurz beschrieben und in Zusammenhang mit den jeweiligen Zuwanderungspolitiken gebracht werden sollen.

Als das am zentralsten gelegene Areal kann die Fläche des ehemaligen Packhofs herangeführt werden. 2015 für die BUGA genutzt und anschließend im Wesentlichen durch einen Planungskonflikt hinsichtlich der weiteren Nutzung gekennzeichnet¹², ist für die Randflächen des Areals eine Wohnbebauung vorgesehen, für die mittlerweile auch ein Ausschreibungsverfahren gestartet wurde. Die Herauslösung der Planung zur Randbebauung von der konflikträchtigen Gesamtplanung für das Areal findet statt, damit „die Stadt im Werben um potenzielle Zuzügler aus Berlin und Potsdam nicht den Anschluss verlier[t], deshalb müsse kurzfristig der Bau von attraktiven Wohnungen möglich sein“ (Märkische Allgemeine Zeitung 2018, o.S.), so die Berichterstattung hierzu in der lokalen Presse. Als bestimmte Zielgruppe sind hier, passend zu den Ausführungen aus dem vorherigen Kapitel, Familien definiert. So heißt es in der Ausschreibung für die Baugrundstücke: „Aufgrund des in der Innenstadt fehlenden Angebots an größeren und familiengerechten Wohnungen sollen je Baufeld mindestens die Hälfte der Wohnungen als familiengerechte Wohnungen für 4 Personen oder mehr geplant werden“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2019a, S. 9). Insgesamt sollen ca. 100 Miet- und Eigentumswohnungen am Rande des Packhofgeländes entstehen, die aufgrund der Lage aller Voraussicht nach im höchsten Preissegment der Stadt liegen werden.

Neben dem Packhofgelände soll auf dem Areal der ehemaligen Stärkefabrik ein neues Wohnquartier entstehen. Direkt an der Havel gelegen sehen die Planungen des privaten Entwicklers hier den Neubau von ca. 150 Wohneinheiten vor. Möglicherweise noch exklusiver, entsteht zurzeit das sog. Schillerquartier am westlichen Ende der Neustadt mit 60 hochwertigen Eigentumswohnungen in Wassernähe. In einem Interview berichtet ein*e, in die Entwicklung des Quartiers involvierter Gesprächspartner*in, bezüglich der Entwicklung und Akzeptanz des Quartiers bei den vorgesehenen Zielgruppen wie folgt: „Wir haben vor 2 Jahren angefangen, das war sehr zäh, da kamen zunächst eigentlich erstmal nur Brandenburger, und inzwischen sind es Berliner und Westdeutsche, teilweise Rückkehrer, das Interesse an Brandenburg/Havel ist gewachsen, weil sich sozusagen der Kreis um Berlin schlagartig erweitert hat“ (BB10). Die dargestellten Neubauprojekte stehen somit exemplarisch für die Ziele der Stadt, die Sozialstruktur zu verändern. Als ideale Zielgruppen hierfür sollen gutverdienende Zuwandernde aus dem Berliner Metropolenraum sowie Westdeutschland angesprochen werden.

b) Zukunftsquartier Magdeburger Straße:

Im Integrierten Stadtentwicklungskonzept von Brandenburg/Havel wird die Entwicklung des Zukunftsquartiers Magdeburger Straße als zentrales Vorhaben benannt, welches einen zukünftigen „Treffpunkt von Wirtschaft und Wissenschaft“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 127) darstellt. Auf einer un bebauten Fläche von ca. 13,2 ha (Stadt Brandenburg an der Havel 2018c, S. 3) soll ein funktional gemischtes Stadtquartier entstehen, „in dem wissenschaftliche, technologie- und

¹² Ursprünglich sahen die Planungen des ehemaligen BUGA-Geländes eine reine Wohnbebauung vor, die in der geplanten Form auch auf Akzeptanz in der Bürgerschaft traf. Nachdem diese Planungen von der ehemaligen OB geändert wurden und statt der Wohnungen ein Hotel entstehen sollte, rief dies zahlreiche Proteste hervor. Per Bürgerentscheid wurde schließlich deutlich entschieden, dass der Hotelbau nicht realisiert wird. Seitdem stehen die Planungen – bis auf die Randbebauung, die oben beschrieben wird – für die Fläche weitestgehend still. Da aufgrund des hohen Konfliktpotentials eine intensive Bürgerbeteiligung für die neue Planung vorgesehen ist, verzögert sich der Planungsprozess bis auf weiteres (Märkische Allgemeine Zeitung 2018, o.S.).

hochschulorientierte gewerbliche Nutzungen insbesondere mit Bezug zur digitalen Wirtschaft und zur Forschung und Entwicklung angesiedelt werden“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018c, S. 7). Neben dieser wirtschaftlichen Entwicklungsperspektive soll gleichzeitig Wohnraum geschaffen werden. Aufgrund der Lage, die verkehrstechnisch als sehr gut erschlossen gilt, jedoch bzgl. einer hochpreisigen Wohnnutzung nicht mit Flächen in der Kernstadt konkurrieren kann, ist hier eine Wohnnutzung vorgesehen, die für Studierende geeignet ist, Wohnen auf Zeit für Gastwissenschaftler*innen ermöglicht oder als Wohnstandort für junge Menschen, „die am Beginn einer eigenständigen Wohnkarriere stehen“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018c, S. 8) in Frage kommt.

Das Projekt kann somit als Beispiel dafür gesehen werden, dass die Zuwanderungspolitiken in Brandenburg/Havel womöglich von der nahezu ausschließlichen Fokussierung auf Familien und Besserverdienende auf weitere Zielgruppen wie Studierende, Wissenschaftler*innen oder Kreative erweitert werden sollen. Da die Fläche aktuell noch in Besitz des Landes Brandenburg ist, die Planungen noch nicht über die oben dargestellten Konzeptionen hinausgehen sowie die Finanzierung noch nicht gesichert ist, wird das Projekt von den Interviewpartner*innen zwar als sinnvoll und bedeutsam für die zukünftige Stadtentwicklung von Brandenburg/Havel eingeschätzt; jedoch wird diesbezüglich auch kritisiert, dass die Erarbeitung konkreter Planungsschritte zu viel Zeit in Anspruch nehmen und die Entwicklung von der Stadtentwicklung/-planung nicht prioritär verfolgt wird, sondern auf andere Ressorts (vor allem Wirtschaftsförderung) abgeschoben wird (BB1).

3.1.5. Zusammenspiel von Stadtentwicklungs- und Integrationskonzepten

Wie oben dargestellt wird internationale Zuwanderung auf der stadtpolitischen Ebene kaum diskutiert und nicht als wesentliches Potenzial für die Stadtentwicklung gesehen. Internationale Zuwanderungsgruppen werden in den Zielgruppen für Zuwanderung demnach nicht berücksichtigt. Als Indiz hierfür kann ein Zitat aus dem 2017 erstellten Integrationskonzept herangezogen werden, welches als Reaktion auf die Zuwanderung von Geflüchteten seit 2015 entwickelt wurde und feststellt, dass die zahlenmäßig größten Zuwanderungsgruppen aus Syrien und Afghanistan sich „erst langsam in Brandenburg, aber auch grundsätzlich in der deutschen Gesellschaft zurechtfinden“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2017, S. 8) müssen. Dies entspricht den Darstellungen aus Kapitel 3.1.3, wonach das Verwaltungshandeln in Fragen des Umgangs mit Geflüchteten lange Zeit von einer Passivität gekennzeichnet war und die stadtpolitischen Sphären Stadtentwicklung und Integration, weder auf konzeptioneller noch praktischer Ebene, zusammengedacht werden.

3.2. Akteure und lokale Governance-Formen

Nachdem in den oben dargestellten Kapiteln die wesentlichen Projekte, Zielgruppen und Handlungsfelder der Zuwanderungspolitik in Brandenburg/Havel dargestellt wurden, soll der Fokus im Folgenden nun auf den hierin involvierten Akteuren liegen. Angelehnt an eine der zentralen Forschungsfragen im Forschungsprojekt gilt es zu klären, welche Akteure das Thema Zuwanderung in Brandenburg/Havel aktiv auf die stadtpolitische und planerische Agenda setzen, inwiefern Koalitionen und Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bestehen und ob diesbezüglich von sogenannten Wachstums-Koalitionen gesprochen werden kann.

3.2.1. Treibende Akteure

Die empirischen Erhebungen haben deutlich gezeigt, dass Zuwanderung in der lange Zeit schrumpfenden Stadt als eine Chance für Wachstum gesehen wird. Hierbei nimmt die Politik eine

überaus zentrale Rolle ein, wie folgendes Zitat eines*r Interviewpartners*in belegt: „Ich glaube, auf der stadtpolitischen Ebene hat Zuzug schon einen ziemlich hohen Stellenwert, da sieht man sich quasi jetzt so vor der Chance, nochmal neu durchzustarten“ (BB1). Diese „euphorischen Stimmen“ (BB5), die teilweise auch aus unrealistischen Selbsteinschätzungen und Wahrnehmungen resultieren (BB12), können nur bedingt Parteien zugewiesen werden, sondern kommen von Akteuren mit unterschiedlichen politischen Herkünften. Der CDU-Fraktion kommt hierbei wohl jedoch eine besondere Rolle zu, da sie seit 2003 die Mehrheit im Stadtrat bildet. Die Wachstumsziele für Brandenburg/Havel reichen hierbei von „75.000“ (BB7) bis zu „80.000“ (BB3) Einwohnern und müssen nach Auffassung der Politik zeitnah in konkrete Handlungsansätze umgesetzt werden, denn „wenn man [...] nichts tut und wartet [...], dann erreicht man in der Lage Brandenburgs meines Erachtens nichts. Dann wird das [Wachstum] nicht funktionieren“ (BB6), so ein*e Kommunalpolitiker*in.

In diesem Zusammenhang wird von nahezu allen Gesprächspartner*innen darauf hingewiesen, dass diese Positionen und die darin enthaltenen Erwartungshaltungen jedoch erst seit ein paar Jahren stärker geworden sind. Demnach hat es sehr lange gebraucht bis die Stadtpolitik Fragen diskutiert hat, wie, bzw. ob man sich in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg positioniert, in welchem Verhältnis man zu seiner eigenen Geschichte steht (älteste Stadt Brandenburgs vs. Stahlstadt) und was die eigenen Stärken der Stadt eigentlich sind. In diesem Umdenkprozess (von "Wir müssen hier einen Schrumpfungsprozess gestalten." hin zu "Wir wollen uns als attraktive wachsende Stadt im Brandenburgischen auch nach außen repräsentieren.") (BB1) wird häufig auf die Rolle der bis 2017 amtierenden Oberbürgermeisterin hingewiesen, die den Fokus der Stadtentwicklung neben der gleichzeitigen Ausweisung von Einfamilienhausgebieten stark auf die Kernstadt gerichtet hat und aufgrund konstanter Mehrheitsverhältnisse eine investorenfreundliche Wachstumspolitik durchsetzen konnte. Kritisch betrachtet, stellt ein*e Interviewpartner*in fest, dass die ehemalige Oberbürgermeisterin Investoren für Sanierungen und Neubauten „rote Teppiche ausgelegt“ (BB10) hat.

Den euphorischen Stimmen aus der Stadtpolitik steht die planende Stadtverwaltung gegenüber, die versucht die Wachstumsforderungen „aufs Machbare runter[zu]brechen“ (BB1) und hierbei häufig als „Spielverderber“ (BB5) bezeichnet wird. Beispielhaft kann dies am Ausbau der Kita-Kapazitäten festgestellt werden, der von der Stadtpolitik aufgrund der prioritären Zielgruppe *Familien* und der zuletzt gestiegenen Geburtenraten gefordert wird, während die Stadtplanung/Stadtentwicklung auf den prognostizierten Rückgang der Fertilität verweist und argumentiert, dass man „auch die Demografie im Blick haben“ (BB5) sollte. Hinzu kommen der nach wie vor anhaltende Rückbau, die Überalterung sowie die negative Bevölkerungsentwicklung in den Stadtteilen Hohenstücken und Nord. Diese unterschiedlichen Auffassungen von Stadtentwicklung zwischen den Akteuren lassen sich auch in Bezug auf die Ausweisung von Einfamilienhausgebieten feststellen. Hierzu ein*e Kommunalpolitiker*in:

„Die Verwaltung versucht schon zu steuern, indem sie nicht alles Mögliche ausweist, aber der Druck durch die Zusammensetzung zumindest jetzt im Stadtparlament ist jetzt so, dass die wollen, dass ausgewiesen wird, ausgewiesen wird, ausgewiesen wird.“ (BB11)

Während die zurückhaltende Vorgehensweise der Verwaltung aufgrund der demografischen Entwicklung grundsätzlich nachvollziehbar erscheint und auch auf Zustimmung bei anderen Akteuren trifft, wird, wie folgendes Zitat verrät, jedoch auch deutliche Kritik an der Stadtentwicklung/-planung laut: Die „Verwaltung schätzt es realistisch ein, vielleicht aber auch zu selbstrealistisch in der Analyse,

weil es sind ja doch Potenziale vorhanden“ (BB12). So kritisieren besonders die Wachstumsbefürworter*innen, dass die „Verwaltung bremst“ (BB7), keine Visionen entwickeln kann (BB6, BB10) und die Wachstumsvorgaben der Politik nicht ausreichend umsetzt. Dies wird häufig damit in Verbindung gebracht, dass die handelnden Akteure bereits sehr lange im Amt sind und sich die Denkmuster noch immer maßgeblich im Schrumpfungsprozess befinden. Ein*e Kommunalpolitiker*in fasst dies wie folgt zusammen:

„Man ist doch immer noch im Denken dieser kleinen Schritte, was die Projekte für Flächenausweisung oder auch Verkehrsprojekte angeht, da ist man mir zu klein-teilig in der Stadt. Das ist aber verständlich. [...] Wir haben eben über Jahre hin-weg oder zwanzig Jahre im Grunde den Rückgang verwaltet und das setzt sich in einer Verwaltung auch fest. Da sehe ich eine große Herausforderung.“ (BB6)

Zudem seien die Arbeitsweisen der Verwaltung noch stark von dem autoritären Führungsstil der langjährigen Oberbürgermeisterin geprägt, die laut Aussage eines*r Lokaljournalisten*in „keine Sonne neben sich geduldet hat“ (BB2) und den Kompetenzbereich der planenden Verwaltung stark eingegrenzt hat. Die Kritik weitet sich aus, indem angeführt wird, dass zentrale und stadtentwicklungspolitisch bedeutende Flächen demnach ohne Gestaltungsvorhaben an Investoren veräußert werden und Stadtentwicklung „nur tagesaktuell“ (BB11) und „in Inseln gedacht“ (BB8) wird. Hierbei wird insbesondere auf den Entwicklungsfokus der Kernstadt angespielt, der laut einigen Akteuren mit einem Bedeutungsverlust der randstädtischen Stadtteile einhergeht. Angespielt auf die Fokussierung und Orientierung des Berliner Wachstums, fasst ein*e Interviewpartner*in zusammen, dass die „Speckgürtelgrenze [...] durch die Stadt“ (BB9)¹³ geht und dementsprechend auch nur eine auf wenige Quartiere fokussierte Stadtentwicklung betrieben wird.

Parallel zum Fokus auf die Kernstadt werden darüber hinaus Einfamilienhäuser am Stadtrand wieder stärker nachgefragt und genehmigt. Hier sind insbesondere die „Glücksritter aus der Kommunalpolitik“ (BB12) und Vertreter*innen der Wirtschaftsförderung (besonders das Stadtmarketing) als treibende Akteure zu nennen. Die Ausweisungen sind jedoch, so die Kritik, nicht in ein gesamtstädtisches Konzept eingebunden und bedienen meist nur Marktinteressen (BB11). In diesem Zusammenhang wird von zahlreichen Interviewpartner*innen die Einstellung eines*r Stadtbaudirektors*in oder einer*s Baubeigeordneten gefordert, der*die mit Ressourcen ausgestattet ist und eine geordnete und strategische Stadtentwicklung betreiben kann, da „aktuell niemand da ist der das Thema Stadtentwicklung aktiv in die Politik einbringt“ (BB13). Die untenstehende Aussage eines*r Interviewpartners*in fasst die dargestellten Erkenntnisse wie folgt zusammen:

„Die Entwicklung der Stadt, und da bin ich jetzt beim Verwaltungsdenken, fabrizierte sich glaube ich in erster Linie oftmals auf, prozessual vor allem, die historische Innenstadt. Darin waren die gut, in diesem Bann konnte man sich orientieren und dort konnte auch wenig schief gehen. Jetzt ist man mit dieser historischen Innenstadt so gut wie durch und jetzt werden die dicken Brocken gerade runter vom Markt geräumt und wenn dann jetzt schlussendlich nach so vielen Jahren nach der Wende die Eigentumsverhältnisse geklärt sind, dann passiert das automatisch. Und nun kommen völlig neue Einflüsse auf diese Stadt zu, zum einen Kapital ist günstig, Neubauten werden nachgefragt, werden auch plötzlich realisiert, die man schlecht steuern kann, 34er Bebauung [bezieht sich auf §34 des BauGB] und die Verwaltung ist plötzlich nicht kopflos, aber

¹³ Der Speckgürtel bezeichnet das Berliner Umland, also die Gemeinden die direkt an Berlin angrenzen und in besonderem Maße von Wanderungen aus Berlin profitieren.

oftmals nur zu definieren als Genehmigungsbehörde. Wird aber nicht stark gestalterisch wahrgenommen.“ (BB12)

Die Ausführungen haben die unterschiedlichen Ansichten hinsichtlich Zuwanderung und Wachstum zwischen der Politik und der planenden Verwaltung dargestellt. Die Politik tritt hierbei eindeutig als treibender Akteur auf, während die Verwaltung einerseits als bremsend, andererseits als visionslos beschrieben wird. Hieraus lässt sich ableiten, dass das Verhältnis Politik und Verwaltung durch ein Nebeneinander gekennzeichnet ist und jeweils unterschiedliche Agenden verfolgt werden. Im Folgenden soll dieses Resultat weiter vertieft und das Akteursfeld um die Wohnungswirtschaft erweitert werden.

3.2.2. Koalitionen und Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteuren

Bevor Aussagen über die Akteure der Wohnungswirtschaft gemacht werden, soll darauf hingewiesen werden, dass es sich hierbei um eine sehr heterogene Akteursgruppe handelt. So sind unter der Bezeichnung Wohnungswirtschaft einerseits Akteure vertreten, die Wohnen als Sozialgut betrachten, andererseits international tätige Unternehmen, die Wohnen als Anlageobjekt sehen. Die Spannweite wird durch private, institutionelle oder kommunale Wohnungseigentümer*innen ergänzt. Die große Variation dieser Akteursgruppe kann auf Brandenburg/Havel übertragen werden. So teilt sich der Wohnungsbestand auf genossenschaftliche und privatwirtschaftliche Unternehmen, eine kommunale Wohnungsgesellschaft sowie zahlreiche Privateigentümer*innen auf.

Ausgegangen vom Stadtumbauprozess, der mithilfe des Förderprogramms Stadtumbau Ost auf die Herausforderungen der Stadtentwicklung in den Nachwendejahren reagiert hat, hat sich in Brandenburg im Jahre 2004 die Arbeitsgemeinschaft Stadtumbau (im Folgenden ARGE Stadtumbau) gebildet. In der ARGE Stadtumbau sind sieben Wohnungsunternehmen (1 kommunales, 5 genossenschaftliche, 1 privatwirtschaftliches) vertreten, die zusammen mit der Stadt Brandenburg als Steuerungsgruppe im Stadtumbauprozess fungieren. Vor dem Hintergrund hoher Leerstandsquoten war und ist die Bewältigung und Koordination des Rückbaus von Wohnungsbeständen, die in industrieller Bauweise am Stadtrand errichtet wurden, die Hauptaufgabe der ARGE. Diese Wohnformen sind es auch, die den höchsten Leerstand aufweisen, den größten Angebotsüberhang haben und am stärksten von Überalterung betroffen sind. Dementsprechend sind Aufgaben wie das Management des Generationenwechsels, der laut einer Aussage keine stadtpolitische Rückendeckung genießt und „kein Thema der Stadt“ ist (BB11), die finanzielle Konsolidierung der Unternehmen sowie der weiter anstehende Um- bzw. Rückbau primäre Aufgaben der ARGE-Stadtumbau-Mitglieder. Die in den Zuwanderungspolitiken formulierten Zielgruppen können aufgrund der randstädtischen Lagen und monotonen Bauweisen der Bestände daher nur eingeschränkt adressiert werden. Zudem agieren die Unternehmen mit einer starken Stadtteilfokussierung und folgen weniger einer gesamtstädtischen Agenda. Dementsprechend weisen einige Interviewpartner*innen (BB6, BB8) der im Stadtumbau entstandenen und institutionalisierten ARGE-Stadtumbau einen vergleichsweise geringer werdenden Einfluss im Handlungsfeld der Zuwanderungs- und Wachstumspolitiken zu.

Im Zusammenhang mit Zuwanderung und Wachstum, welches die oben genannten Zielgruppen für urbane Eigentumsformen und Wohnangebote im mittleren und oberen Marktsegment betrifft, werden die Handlungsmöglichkeiten der Bestandswohnungsunternehmen eher gering

eingeschätzt¹⁴. Angesprochen auf die derzeitigen Anforderungen und möglichen Neubauaktivitäten der Wohnungsunternehmen schätzt ein*e Akteur*in der Wohnungswirtschaft die Handlungsmöglichkeiten wie folgt ein:

„Neubau, ich kann es Ihnen noch nicht beantworten. Ich kanns Ihnen nicht beantworten. Ich weiß nur aufgrund dessen, was wir momentan an Möglichkeiten haben, was wir in den Bestandssanierungen schon abfedern müssen, wie wir aufgestellt sind, fordert uns das schon enorm, dass wir sehr müde sind, aber das schaffen wir. Das kriegen wir hin.“ (BB12)

Die Bezeichnung der WOBRA als „Motor der Innenstadtentwicklung“ (SPD-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung Brandenburg an der Havel 2010, S. 2) ist hier etwas irreführend und womöglich auf Marketingzwecke zurückzuführen, die im Rahmen der Neubauaktivitäten im Bahnhofsumfeld und größerer Sanierungen an zentralen Ein- und Ausfallstraßen entwickelt wurden (BB12). Da die WOBRA eine 100%ige Tochtergesellschaft der Stadt ist und somit als ein stadtplanerisches Instrument für Entwicklungen unter kommunaler Eigenregie gesehen werden kann, wird laut den Aussagen einiger Expert*innen hier ein deutliches Potenzial für eine wachstumsorientierte Stadtentwicklung verschenkt. Die Begründung für das passive Agieren könnte erneut in dem langen Prozess der Schrumpfung liegen, da die Wohnungsgesellschaften lange Zeit ausschließlich für die Verwaltung des Rückbaus standen (BB6) – und weniger für neue Entwicklungen. Seitens eines*r Interviewpartners*in wird zudem angemerkt, dass die Politik zufrieden sei, wenn die WOBRA nach jahrelangen Liquiditätsproblemen mittlerweile finanziell konsolidiert ist: „Die [Stadtpolitik] sind zufrieden, wenn in der WOBRA erst mal Ruhe ist. Wenn da nicht die nächste Krise ausgerufen wird“ (BB12). Eine mögliche expansiv orientierte Strategie war demnach lange Zeit nicht vorgesehen (BB12).

Doch womöglich befinden sich die Wohnungsunternehmen aufgrund der zuletzt steigenden Zuzugszahlen im Wandel. So wird die wirtschaftliche Entwicklung der Wohnungsbaugenossenschaft Brandenburg (WBG) positiv dargestellt, was unter anderem auch darauf zurückzuführen ist, dass über Wohnzusammenlegungen und Sanierungen der „Zuzug nach Nord [mittlerweile] bis in die Mittelschicht hineinreicht“ (BB9). Auch Hohenstücken beginnt sich aufgrund selektiver Sanierungsmaßnahmen unterschiedlich zu entwickeln, sodass neben Zuzug, aber auch eine zunehmende Fragmentierung des Stadtteils festgestellt werden kann (BB9). Darüber hinaus weist das Projekt „Finde das Leben“, eine Marketingmaßnahme der WOBRA zur Gewinnung von Rückkehrer*innen und Zuziehenden zumindest darauf hin, dass neben Sanierung und Rückbau auch eine Orientierung auf zuziehende Neukund*innen stattgefunden hat. Brandenburg/Havel wird hier als ein Ort vermarktet, der „Urbanität, Natur und Freiheit vereint [...] [und] nicht die eigenen finanziellen Grenzen überschreite[t] (WOBRA 2019, o.S.). In der Initiative solle ein realistisches Bild von Brandenburg/Havel mit seinen jeweiligen Stärken und Schwächen gezeichnet werden. Eine Selbsteinschätzung, die in den politischen Forderungen nach Wachstum und Zuzug häufig nicht zu finden ist. Hier gilt es jedoch hervorzuheben, dass dieses Projekt in Eigenregie entwickelt wurde und keine kommunalen oder privatwirtschaftlichen Partner*innen mit eingebunden sind. Somit ein weiteres Indiz für das Nebeneinander und die begrenzte Kooperation der wesentlichen Akteure im Bereich der Zuwanderungs- und Wachstumspolitik.

¹⁴ Hier gilt es jedoch anzumerken, dass die drei großen Wohnungsunternehmen WBG, WOBRA und TAG Wohnen mit ihren Beständen im günstigen Mietsegment für den Zuzug unterer Einkommensklassen aus dem direkten Umland, dem weiteren Brandenburg sowie aus dem Ausland jedoch nach wie vor eine außerordentlich wichtige Rolle einnehmen.

Doch wie unter anderem anhand der neu entstehenden Wohnquartiere in der Innenstadt beschrieben (Kapitel 3.1.4), findet auch größerer Neubau statt, der weitestgehend von privaten Investor*innen getragen wird und somit eine Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren vermuten lässt. Auf das Verhältnis von Investoren und Stadtverwaltung bzw. Stadtpolitik wird daher im folgenden Kapitel eingegangen.

3.2.3. Formen von Wachstums-Koalitionen

Nachdem die Rolle der Bestands-Wohnungsunternehmen diskutiert wurde, stellt sich im Folgenden die Frage, welche wohnungswirtschaftlichen Akteure die Weiterentwicklung des Wohnungsmarktes umsetzen, mit denen die definierten Zielgruppen angesprochen werden sollen. Hier nehmen private Investor*innen und Projektentwickler*innen eine überaus wichtige Rolle ein. Von Bedeutung sind hier bzw. waren zu den Hochzeiten der Sanierung in den 2000er Jahren im Wesentlichen Einzelpersonen, die in Innenstadtlagen über Eigentum verfügen. Hinsichtlich großflächigeren Neubaus kommt jedoch vermeintlich größeren Projektentwicklern eine stärkere Bedeutung zu, die in der Regel „freundlich empfangen“ (BB2) werden. So fasst ein*e Interviewpartner*in zusammen:

„In erster Linie guckt man dabei noch nicht mal unbedingt auf die Zuziehenden, sondern in erster Linie guckt man auf die Investoren, die da Angebote schaffen können. Weil aus der Stadt heraus, man da schon mal den ein oder anderen hat, der da hier mal ein Haus saniert hat und da mal was gebaut hat, aber was Masse angeht oder größere Dinge mal anzugehen, man doch drauf angewiesen ist, dass Investoren von außen kommen.“ (BB1)

Hieran anlehnend wurde berichtet, dass Brandenburg/Havel immer interessanter für größere Investor*innen wird. Demnach gibt es viele Anfragen, die sich mittlerweile sogar nicht mehr nur auf die 1A-Lagen beschränken, sondern auch darüber hinausgehen. In diesem Zusammenhang wurde vermehrt die Kritik angeführt, dass die Investor*innen ihre Interessen meist nicht der idealerweise gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung unterordnen. Auch gestalterische Anforderungen werden bei Neubauten häufig nicht berücksichtigt (BB10). Es herrsche eine gewisse „Mc-Geiz Kultur“ (BB10) bei größeren, privat initiierten Bauprojekten, die jedoch bewusst in Kauf genommen wird. „Man sucht lieber auf der Expo Real [Immobilienmesse] einen Baulöwen, anstatt über erprobte Planungsinstrumente einen geordneten Stadtplanungsprozess einzuleiten“ (BB13), heißt es hierzu. Somit kann erneut eine gering ausgeprägte strategische Orientierung hinsichtlich der Steuerung von Stadtentwicklung festgestellt werden, die von folgenden Zitaten unterstrichen wird:

„Also, das passiert gar nicht [Erschließung eigener Bauvorhaben], und der Stadt ist es am liebsten, sie muss nicht die Erschließung in irgendeiner Form durchführen und so. Das ist das einfachste Modell. Ich hänge das jemandem um den Hals, der das komplett leistet. Das hat leider immer Einbußen für Städtebau und Architektur nach sich ziehend in aller Regel schon.“ (BB8)

„Das ist nicht so als würden sie nichts tun, aber bettet man das eigene Handeln in eine langfristige Strategie ein, die man immer mal wieder hinterfragt, wir haben jede Menge von Konzepten, so ist es ja nicht, und es wird natürlich seit Jahrzehnten Geld aus der Städtebauförderung natürlich in die Stadtsanierung gesteckt, aber auch da ist es über viele Jahre ein Reagieren gewesen, kam da ein Bauherr und hat gesagt: Ich würde was machen an meinem Gebäude, könnt ihr mich unterstützen? Dann hat der Eigentümer, Bauherr, Fördergelder bekommen und hat das gemacht.“ (BB1)

Historisch betrachtet steht diese privat initiierte, kleinteilige Art der Stadtentwicklung somit im Gegensatz zur langen Tradition der kommunal geplanten, sozialen Stadtentwicklung in Brandenburg/Havel (vgl. hierzu die die Planung und Errichtung des Wohlfahrtsforums vor ca. 100 Jahren) (Stadtmarketing- und Tourismusgesellschaft Brandenburg an der Havel mbH 2019, o.S.). Hinzu kommt die Tatsache, dass, auch wenn die über private Entwicklungen geschaffenen urbanen Wohnformen eine andere Zielgruppe ansprechen und die präsentierten Akteure des Wohnungsmarktes in Brandenburg/Havel „unterschiedliche Märkte beackern“ (BB2), die ARGE-Stadtumbau Unternehmen in dem neu entstehenden Wohnraum Konkurrenz sehen. So wird befürchtet, dass durch innerstädtischen Umzug womöglich noch größerer Leerstand entsteht. Ein*e Vertreter*in aus der Wohnungswirtschaft schildert diesbezüglich die Strategie, dass die Wohnungsunternehmen versuchen „in der ARGE-Stadtumbau [...] darauf hinzuwirken, dass die Stadt nicht von sich aus aktiv neue Wohnbaugebiete ausweist, die sozusagen so eine allgemeine Qualität haben“ (BB9) und somit Konkurrenz besonders für die WOBRA und WBG darstellt. Diese Ansicht wird seitens der Stadtverwaltung geteilt, wo Zweifel geäußert werden, „dass sich alle Neubauten mit Neubürgern füllen“ (BB5) und die demografische Perspektive nicht unbedingt mit großflächigen Neubauplänen in Einklang steht.

Bezieht man sich auf die Forschungsfragen des Projekts und dieses Kapitels, inwiefern man in Brandenburg/Havel von einer „Wachstums-Koalition“ sprechen kann, ist hiervon aufgrund der gewonnenen und dargestellten Ergebnisse nicht auszugehen. War die Zusammenarbeit der Akteure in Schrumpfszeiten im Wesentlichen durch die institutionalisierte Zusammenarbeit in der ARGE-Stadtumbau geprägt, lässt sich im Bereich der Zuwanderungs- und Wachstumspolitik eher ein Nebeneinander und eine begrenzte Kooperation der wesentlichen Akteure feststellen. Zuwanderung wird demnach grundsätzlich, trotz einer „politisch vergifteten Landschaft“ (BB14), von nahezu allen stadtpolitischen Akteuren befürwortet und aufgrund der Nähe der lange Zeit im Amt befindlichen und marktliberalen Stadtregierung zu privaten Investoren über Sanierungen und Neubau auch ermöglicht. Hierzu führt ein*e Interviewpartner*in aus, dass „die Glücksritter aus der Kommunalpolitik [...] überall versuchen die Neubauquartiere auszuweisen“ (BB12). Diese Entwicklungen finden jedoch weitestgehend ungeplant und strategielos statt und werden von parteipolitischen Differenzen hinsichtlich der Umsetzung der Zuwanderungsziele begleitet, sodass „kein über die sozialen Gruppen und Parteien übergreifendes Bedürfnis an einem Strang zu ziehen [vorherrscht], es ist polarisiert, es ist vergiftet, da liegt die Initiative in der Hand einiger weniger“ (BB14). Auch wenn der Wille da ist, „überall Kapital da ist, geistiges Kapital“ (BB12), es fehlen „Sendungsempfänger“ (BB12) bei den wichtigen Akteuren, sodass „momentan jedes Ressort vor sich hin werkelt“ (BB12). Bezogen auf das Nebeneinander der Handlungsfelder Wohnen und Arbeiten fasst folgendes Zitat die Zusammenarbeit der Akteure wie folgt zusammen:

„Das Problem ist, dass beides nicht zusammen gedacht wird, also im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptes ist man quasi gezwungen sich auch mal mit der Wirtschaftsförderung irgendwie auseinanderzusetzen und auch aus dem Bereich quasi Zuarbeiten mit einzubinden, aber dass man es zusammen denkt und auch versucht aus einer Verknüpfung heraus Synergieeffekte zu erzielen oder Dinge miteinander zu verstärken und zu sagen: Ich kann nicht nur bei Wohnungen werben, ich kann auch bei Arbeit werben, passiert im Prinzip nichts.“ (BB1)

3.3. Stadtpolitische Probleme, Widerstände und Konflikte

In den folgenden Kapiteln sollen die Forschungsfragen des Projekts diskutiert werden, welche möglichen Probleme durch Zuwanderung auf der kommunalen Ebene auftreten und inwieweit sich hieraus Widerstände und Konflikte gegenüber Zuwanderung in der Stadtpolitik ergeben. Wie den oben dargestellten lokalen Planungspolitiken zu entnehmen ist, wird das Thema Zuwanderung in Brandenburg/Havel eher mit regionaler – und weniger mit nationaler und internationaler – Zuwanderung konnotiert, sodass die nachfolgenden Ausführungen sich auch hierauf weitestgehend beziehen.

3.3.1. Lokale Probleme durch Zuwanderung

Auf die unterschiedliche Entwicklung der Brandenburger Stadtteile durch Zuwanderung wurde im bisherigen Forschungsbericht bereits ausführlich eingegangen. Vereinfacht ausgedrückt, erfährt die Kernstadt demnach leichten Zuzug der als Zielgruppen definierten Familien und Mittelschichten. Gleichzeitig entstehen verteilt im Stadtgebiet neue Einfamilienhausgebiete. In die zu DDR-Zeiten entstandenen Stadtteile Nord und Hohenstücken findet bei anhaltendem Rückbau und Wegzug häufig nur Zuzug von einkommensschwachen Gruppen statt, die teilweise Anspruch auf Sozialleistungen geltend machen und somit indirekt auch zu einer finanziellen Mehrbelastung der Kommune beitragen. So sind in Nord und Hohenstücken Schrumpfung, Alterung und zunehmende Segregation die dominanten Entwicklungstrends. Zudem wird beklagt, dass die Stadt speziell für Hohenstücken keine Entwicklungsziele definiert, um diesen Prozessen entgegenzusteuern (BB9), sodass von einigen Interviewpartner*innen von einer sich fragmentierenden Stadt gesprochen wurde (BB8, BB9). Für Hohenstücken, welches in einem Interview als „eine andere Welt“ (BB7) bezeichnet wurde, stellt ein*e Politiker*in fest: „Naja, ich glaube ein wirklich großes Problem ist, dass wir hier keine Stadtentwicklung betreiben, also überhaupt nicht. Also wir entwickeln auch nicht so einen Stadtteil wie Hohenstücken, wir lassen den sich entwickeln“ (BB11). Diese Entwicklung kann aus einer stadtentwicklungs- und sozialpolitischen Sicht, perspektivisch gesehen, die Problemlagen hinsichtlich Mobilität, Chancengleichheit oder Teilhabe von bestimmten Bevölkerungsgruppen weiter verschärfen. Diesen Trend aufgreifend, verdeutlicht folgendes Zitat die in der derzeit verfolgten Stadtentwicklungspolitik enthaltenen Risiken:

„Wenn wir jetzt die Innenstadt verdichten [...] und wenn wir das ungezügelt machen, müssen wir auch verhindern, dass wir solche Effekte haben wie in Falkensee, in Kleinmachnow, in Teltow, dass wir eine zersiedelte Stadt werden und dann wiederum müssen wir sicherstellen, dass wir diesen Zusammenhalt zwischen Alt- und Neubrandenburgern sicherstellen.“ (BB12)

Durch den verstärkten Zuzug von Besserverdienenden in die Kernstadt kann hier zudem auch ein leichter Anstieg der Mieten festgestellt werden. Wenngleich betont wird, dass diese Anstiege aus „fachlicher Beurteilung“ (BB5) positiv gesehen werden, können gleichzeitig „erste Stimmen wahrgenommen [werden], dass die Mietenentwicklung in der Innenstadt zunehmend kritisch ist“ (BB9) und zu einer leichten Verdrängung von Älteren aus der Kernstadt in die ohnehin schon überalterten Stadtteile Nord und Hohenstücken führt. Ein*e Kommunalpolitiker*in beschreibt diesen Prozess, dessen Ausprägung jedoch von anderen Expert*innen auch wieder stark relativiert wurde, folgendermaßen:

„Ältere Anwohner werden massiv aus der Innenstadt rausgedrängt durch die Mieten, geht immer dann genau los, wenn ein Ehepartner stirbt, einer bleibt zurück, dann ist es mit einer

DDR-Erwerbsbiographie nicht mehr möglich die teilweise aufgerufenen Mieten von 8-10€ pro m² zu bezahlen.“ (BB8)

Preiswerter Wohnraum ist aufgrund der hohen Leerstände in Brandenburg/Havel zwar noch vorhanden, jedoch verlagert sich dieser mehr und mehr aus der Kernstadt in die besagten randstädtischen Stadtteile. Förderquoten für Sozialwohnungen bei Neubauten in zentralen Lagen werden von den handelnden Akteure häufig als nicht notwendig erachtet (BB10), sodass es „nicht möglich [ist] mit solchen Argumenten durchzudringen“ (BB8).

3.3.2. Lokale Widerstände gegen Zuwanderung

Entgegen dem Fragmentierungs-Szenario, was im vorherigen Kapitel entworfen wurde und vermutlich durch Zuwanderung verstärkt wirkt, lassen sich kaum lokale Widerstände gegen die Zuwanderung ausmachen, welche Brandenburg/Havel in den letzten Jahren erfahren hat. Demnach gibt es auf Seiten der Bevölkerung „keine gegensätzliche Haltung zu Zuzug aus Deutschland oder aus Potsdam oder Berlin, da wissen alle, dass das nur gut sein kann“ (BB8). Es herrscht ein Konsens, dass eine nicht mehr schrumpfende Stadt bessere Lebensbedingungen für ihre Einwohner*innen bietet. Bezogen auf die von Schrumpfung und Industrie geprägte Vergangenheit, wird angemerkt, dass „die Leute froh sind über alles was entsteht, Sie müssen sich vorstellen, das war vorher eine graue verrußte Stadt“, „die Leute sind froh über jedes Haus was saniert ist“ (BB2). Hinzu kommt, dass die Brandenburger*innen als sehr tolerant beschrieben wurden, was laut Aussage eines*r interviewten Experten*in womöglich auch auf den überdurchschnittlich hohen Anteil an Personen mit Behinderung zurückzuführen ist (BB2).

Gleichzeitig berichten andere Interviewpartner*innen diesbezüglich etwas verhaltener und stellen fest, dass nach wie vor etwas Unbehagen bezüglich steigender Zuwanderungszahlen und einer Orientierung Richtung Berlin/Potsdam besteht (BB1, BB6). „Man zielt da schon auf ein zahlungskräftiges Klientel, und das löst bei einigen schon Sorgen aus“ (BB14). In diesem Zusammenhang werden häufig die steigenden Anforderungen an die kommunalen Infrastrukturen als Argument angeführt. Darüber hinaus wird von einem „Beharrungswillen“ gesprochen, der sich in einer generellen Ablehnung von Veränderungen äußert. In diesem Kontext ist allerdings eher von „subtilen Abwehrreaktionen“ (BB1) auszugehen, die sich weniger in grundsätzlichen Abwehrhaltungen äußert, sondern vermutlich eher projektbezogen vorkommt¹⁵.

Auch wenn internationale Zuwanderung sowohl in der Historie als auch in den präsentierten Politiken nur eine untergeordnete Rolle spielt, soll dieser Punkt in diesem Kapitel kurz behandelt werden. Es wird zwar betont, dass es einige Personen in Brandenburg/Havel gibt, die „keine Zuwanderung aus anderen Ländern möchten“ (BB8), gleichzeitig wird die Stadt aber als „strukturell eher links“ (BB6) bezeichnet, in der Fremdenfeindlichkeit keine große Rolle einnimmt und auch der AfD eine eher schwache Position zugeschrieben wird (BB6). Zurückzuführen sei dies zu einem großen Teil auf ein Aktionsbündnis, welches von der Technischen Hochschule gegründet wurde und auf breite Zustimmung in der Stadtgesellschaft stieß. Deutlich anders stellt sich die Lage hingegen in den Nachbargemeinden (z.B. Rathenow) dar. Hierauf wird jedoch nicht näher eingegangen.

¹⁵ Auch wenn der Konflikt am Packhofgelände auf die geplante Hotelbebauung zurückzuführen ist (und nicht Wohnbebauung) kann dies als Beispiel für einen projektbezogenen Konflikt herangezogen werden. Ein wesentlicher Kernpunkt des Konfliktes war demnach der befürchtete Verkehrszuwachs durch die gewerbliche Hotelnutzung.

3.3.3. Lokale Konflikte im Umgang mit Zuwanderung

Die in den vorherigen Kapiteln dargestellten Probleme und Widerstände in Brandenburg/Havel sind aktuell noch nicht so stark ausgeprägt, dass sie in reale Konflikte münden. Somit handelt es sich bei der einsetzenden Verdrängung unterer Einkommensklassen aus der Kernstadt sowie der gering ausgeprägten subtilen Abwehrreaktionen eher um latente Konflikte. In der zunehmenden Fragmentierung der Stadt besteht jedoch die Gefahr, dass dies mit einer zunehmenden Polarisierung der Stadtgesellschaft einhergeht und somit den Nährboden für anstehende Konflikte bilden kann. Bezogen auf die divergierende Entwicklung von Hohenstücken und der Kernstadt, kann demnach eine Entwicklung von „Parallelstrukturen“ (BB13) beobachtet werden. Inwiefern sich dies in Konflikten äußert, ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch eher spekulativer Natur und kann anhand der gewonnenen Daten nicht weiter präzisiert werden.

Zuletzt soll jedoch auf einen Konflikt eingegangen werden, der in direktem Zusammenhang zur Zuwanderung steht und auf das Nebeneinander von Generationen, besonders in den Stadtteilen Hohenstücken und Nord, zurückzuführen ist. Letzterer wurde als Stadtteil mit dem höchsten Altersdurchschnitt von einer*m Interviewpartner*in als „Sterbepalast“ (BB12) bezeichnet. Hohenstücken und Nord sind die Stadtteile „wo lange Jahre die Monostruktur der Alten war“ (BB9) und das „Miteinanderwohnen der Generationen als Konflikt zunimmt“ (BB9). Eine häufig auftretende Konfliktursache ist demnach Lärm, der in den hellhörigen in industrieller Bauweise errichteten Häusern stark wahrgenommen wird. Das beschriebene Generationenproblem wird hierbei aber unabhängig von der Herkunft der Zuziehenden geschildert. Es mache demnach keinen Unterschied, ob es sich um innerstädtischen Zuzug, Zuzug aus dem Umland oder aus dem Ausland handelt. Der Generationenkonflikt kann somit möglicherweise als quartierbezogenes Hindernis für die Einbeziehung der Stadtteile Nord und Hohenstücken in die gesamtstädtischen Zuwanderungspolitiken gesehen werden.

4. Fazit und Schlussfolgerungen

Der obenstehende Forschungsbericht hat deskriptiv zunächst Ansätze einer planerischen Zuwanderungsstrategie in Brandenburg/Havel skizziert. Nachfolgend wurden Akteurskonstellationen analysiert sowie lokale Widerstände und Konflikte im Themenfeld Zuwanderung aufgezeigt. Das folgende Kapitel soll die oben beschriebenen Ausführungen aufgreifen und im Hinblick auf zentrale Leitfragen des Projektes interpretieren. Hierbei sollen Aspekte beleuchtet werden, inwiefern sich das Handlungsfeld Zuwanderungsstrategien als kommunales Handlungsfeld etabliert hat, welche Perspektiven hierbei auf unterschiedliche Zuwanderungsgruppen gerichtet werden und abschließend, welche Chancen und Grenzen hinsichtlich der Steuerbarkeit von Zuwanderung durch die Stadt bestehen.

4.1. Wandel von der reaktiven zur pro-aktiven Zuwanderungspolitik?

Zentrale Erkenntnisse des Forschungsberichts sind, aufgezeigt anhand der Untersuchungskategorien treibende Kräfte, Zielgruppen und Leitbilder, dass Zuwanderung als essenziell für die zukünftige Stadtentwicklung gesehen wird. Um den Trend der Schrumpfung und Alterung abzumildern, werden insbesondere Familien aus dem wachsenden Berliner Ballungsraum als Zielgruppen der Zuwanderungspolitik definiert. Hierfür soll das Wohnungsangebot in der Innenstadt angepasst und gleichzeitig Einfamilienhäuser am Stadtrand angeboten werden, sodass dem Handlungsfeld Wohnen

eine zentrale Rolle zukommt. Das Streben nach Zuwanderung und Wachstum wird hierbei im Wesentlichen von den kommunalpolitischen Akteuren auf die politische Agenda gesetzt. Die politischen Akteure sind es auch, die eine Zuzugsstrategie für Brandenburg/Havel fordern, welche neben dem Aspekt Wohnen, weitere zuwanderungsrelevante Handlungsfelder betrachten und ressortübergreifendes Handeln ermöglichen soll. Die Erstellung einer Zuzugsstrategie wird von den meisten Akteuren als sehr wichtig angesehen; insbesondere, da die bisherige Stadtentwicklung bzw. Zuwanderungspolitik von einem Nebeneinander und einer gewissen Strategielosigkeit geprägt zu sein scheint (vgl. Kapitel 3.2). Im Rahmen der Erarbeitung einer Zuzugsstrategie sollen dementsprechend im Wesentlichen folgende Fragen beantwortet werden: „Was fehlt in der Stadt gegebenenfalls? Was muss ich tun? Und wenn ich weiß, was ich tun muss, wer muss es tun? Und bis wann muss ich es tun? Und wie vermarkte ich mich dann? Wie krieg ich denn dann die verschiedenen Menschen angesprochen?“ (BB5). Darüber hinaus wird berichtet, dass auch Grenzen des Zuzugs dargestellt werden sollen. Hier spielt insbesondere die Auslastung kommunaler Infrastrukturen eine bedeutende Rolle.

Passend zum Projekttitel kann eine solche Zuwanderungsstrategie als ein Anzeichen für eine proaktive Zuwanderungspolitik gesehen werden. Ähnlich wie das Zukunftsquartier Magdeburger Straße, wird von einigen Gesprächspartner*innen jedoch angemerkt, dass es sich bei der Zuzugsstrategie – Stand jetzt – noch nicht um eine konkrete Planung handelt, sondern eher um eine Absichtserklärung. Kritische Stimmen nennen die zu erarbeitende Strategie eine Worthülse, deren Erstellung benötigt wird, jedoch unter anderem aufgrund diverser Ressortuneinigkeiten noch nicht umgesetzt wurde. Die Zuwanderungspolitik in Brandenburg/Havel ist daher eher von reaktiven Handlungsmustern statt langfristigen Strategien gekennzeichnet. Als Grund hierfür sind die speziellen Akteurs- und Governance-Koalitionen heranzuziehen, die im Folgenden kurz skizziert werden.

Als wesentliche Akteure auf der städtischen Ebene bestimmen Politik und Verwaltung über die stadtentwicklungspolitische Ausrichtung einer Kommune. In Brandenburg/Havel ist das Verhältnis dieser beiden Akteursgruppen von unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich der Gestaltung von Zuwanderungspolitiken gekennzeichnet. Die Wachstumsforderungen der Politik, die laut Einschätzung einiger Gesprächspartner*innen teilweise aus euphorischen und unrealistischen Erwartungshaltungen stammen, werden hauptsächlich von der seit 2003 mit „einem elitären Politikverständnis“ (BB14) regierenden CDU-Fraktion artikuliert. Trotz der beschriebenen konfliktreichen politischen Landschaft werden diese Ziele weitestgehend aber auch von den anderen politischen Parteien mitgetragen. Bei der Umsetzung der Zuwanderungsziele sind hingegen deutliche parteiliche Differenzen festzustellen. So wird insbesondere der als gering beschriebene Steuerungsanspruch hinsichtlich Zuwanderung kritisiert, der dem Credo „Ich möchte irgendwie Zuzug haben“ (BB9), folgt.

Den politischen Parteien und den dargestellten Wachstumsforderungen steht in Brandenburg/Havel die Stadtentwicklung- und Stadtplanung gegenüber, die als wachstumsskeptisch bzw. vorsichtig eingeschätzt werden kann. Diese Haltung ist auf die fortschreitende Alterung, das Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum auf einer gesamtstädtischen Perspektive sowie vermutlich auf die Denkmuster aus der langjährigen Schrumpfungshistorie zurückzuführen. Die in der Verwaltung praktizierte Stadtentwicklung wird als strategie- und visionslos beschrieben, „sodass der Fachbereich, der sich mit Stadtentwicklung beschäftigt [...] nicht wirklich eine eigene Strategie verfolgt, sondern eigentlich eher so der Entwicklung ein Stückchen weit hinterherläuft“ (BB1). Die Verwaltung wurde diesbezüglich als Genehmigungsbehörde bezeichnet, was auf die Passivität, den gering ausgeprägten

Steuerungsanspruch sowie die kaum festzustellende Einflussnahme auf die Entwicklung der Zuwanderungspolitiken abzielt. Die Kombination aus einer Laissez-Faire Wachstumspolitik der regierenden Stadtrats-Fraktionen mit der Strategielosigkeit und Passivität der planenden Verwaltung wird von einem*r Interviewpartner*in als „Kartell der Untätigen“ (BB14) bezeichnet und ist der entscheidende Erklärungsansatz für die reaktive Zuwanderungspolitik in Brandenburg/Havel.

Neben diesem Nebeneinander zwischen Stadtentwicklung-/Stadtplanung und der Stadtpolitik gibt es zudem Differenzen zwischen einzelnen Verwaltungsressorts (z.B. Stadtentwicklung/-planung und Wirtschaftsförderung), die sich in einer mangelnden Kooperationsbereitschaft widerspiegeln und vom anhaltenden Personalabbau in der Verwaltung verstärkt wird. Hinzu kommt, dass die Wohnungswirtschaft aufgrund anstehender Herausforderungen in der Sanierung, dem Leerstandsmanagement und Generationenwechsel auf einer gesamtstädtischen Ebene nicht der relevante Akteur der Stadtentwicklung ist als der er zu Zeiten des intensiv betriebenen Rückbaus in den 1990er und 2000er Jahren (inkl. der institutionalisierten ARGE-Stadtumbau) einmal galt. Folglich kann die schwach ausgeprägte Zusammenarbeit zwischen den Akteuren, die in oben beschriebene Interessenlagen und -konflikte eingebunden ist, als Erklärung für das Nichtzustandekommen einer gesamtstädtischen Zuzugsstrategie herangezogen werden. Der in den Interviews häufig genannte Wunsch nach einem*r Oberstadtbaudirektor*in, der*die die unterschiedlichen Positionen der Akteure versucht zu vereinen und somit eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung betreibt, kann somit als Symptom für das beschriebene Nebeneinander der Akteure gesehen werden.

Nach den Einschätzungen einiger Gesprächspartner*innen führen diese Akteurskonstellationen und mangelhaften strategischen Orientierungen dazu, dass jede Menge Zuzugspotenzial verschenkt werde, sodass „wenn wir es weiter so machen, wie wir es jetzt machen, stehen sie [Zuzügler*innen] jetzt halt nicht vor der Tür“ (BB12). Untenstehende Aussagen greifen die oben angeführten Gedanken auf und ziehen ein kritisches Fazit hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Stadt:

„Ich machs unorganisiert und ungeplant und wenn ichs weiter so mache, verschenke ich Potenzial. Also wenn ich mich nicht organisiere und plane, verschenke ich immer Potenzial, egal wie viel es ist und egal wofür Potenzial, Potenzial für meine Stadtentwicklung, dass ich das anders und besser hinkriege, Potenzial für meine Unternehmen, Potenzial für meine Einrichtungen. Verschenke ich alles, weil ich nur reagiere, weil ich einfach nicht agiere, weil ich nur schaue was da kommt und manchmal gar nicht reagiere.“ (BB11)

„In der politischen Wahrnehmung, vielleicht ne etwas unrealistische Selbsteinschätzung, vielleicht eine etwas große Selbstzufriedenheit, man kann sich doch ausruhen, das wird schon alles automatisch zufliegen und vielleicht eine Verwaltung, die es realistisch einschätzt, aber vielleicht auch zu selbstrealistisch in der Analyse, weil es sind ja doch Potenziale vorhanden. Wenn ich mit den Kollegen rede in Bernau, Eberswalde, Luckenwalde, zweiter Städtekrantz, die haben auch realistische Einschätzungen, aber die kennen auch ihre Potenziale und die handeln jetzt, die legen jetzt los. Die haben entsprechende Kommunikationsplattformen in ihren Städten und können darüber reden und legen jetzt los. Und da habe ich keine Sendungsempfänger und das kann ich vielmehr nur im privaten Raum machen, und da kriegen wir die Akteure leider nicht richtig an einen Tisch.“ (BB12)

4.2. Wandel von der Problem- zur Potenzial-Perspektive auf Migration?

Die Ausführungen im Forschungsbericht haben verdeutlicht, dass der Großteil der Zuwanderung (etwa 50% an der Gesamtzuwanderung) nach Brandenburg/Havel aus dem Umland stammt (vgl. Kapitel 2.3). Konkret ziehen von hier am meisten Einpersonenhaushalte zu, die größtenteils zur unteren Einkommensgruppe gezählt werden können (Ältere: Wanderung zur Versorgungsinfrastruktur, Jüngere: Wanderung zu Bildungseinrichtungen) sowie Haushalte ohne Kinder zu (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, S. 14). Besonders trifft dies auf die schrumpfenden Gemeinden zu, die westlich von Brandenburg/Havel (von Berlin/Potsdam abgewandte Seite) liegen und infrastrukturell ausdünnen. Diese Wanderungstrends werden von den Akteuren der Stadt unterschiedlich bewertet. Auf der einen Seite wird die Zuwanderung von Geringverdienenden und Bedürftigen als Problem gesehen. Als Argumentation werden in diesem Zusammenhang meist die finanziellen Mehrbelastungen für die Kommunen gesehen, die insbesondere für den Zuzug von Transferleistungs-Empfänger*innen gelten und somit, laut Einschätzung einiger Interviewpartner*innen, erheblich zu der Verschuldung der kreisfreien Städte im Land Brandenburg beigetragen haben:

„Ich will die Stadt nicht verteidigen, die Stadt hat viel Mist gebaut, viel Geld verschleudert und zum Fenster rausgeworfen, aber diese enorme Verschuldung der kreisfreien Städte kommt nicht von ungefähr, sondern zu nem guten Teil, ich würde das auf ein Drittel bis fast die Hälfte beziffern, aus dem mangelnden Soziallastenausgleich. Potsdam-Mittelmark steht gut da, Potsdam-Mittelmark hat den unmittelbaren Speckgürtel und man muss die Menschen, die in Hartz IV fallen nicht mit durchfüttern.“ (BB2)

Auf der anderen Seite wird in dem beschriebenen Zuzug auch ein Potenzial gesehen. Folgende Zitate, die von einem*r Journalisten*in und einem*r Kommunalpolitiker*in stammen, lassen eine Potenzial-Perspektive auf die oben beschriebenen Migrationsbewegungen vermuten:

„Leute die im Umland oder der weiteren Umgebung aus irgendwelchen Gründen in die Bedürftigkeit fallen, also in Hartz IV oder sonst was, die bleiben nicht auf dem Land wohnen, sondern ziehen in die Stadt, wo sie einen ÖPNV haben, wo sie Angebote haben, Hilfe haben, wo es für sie auch so was wie nen kleinen oder zweiten Arbeitsmarkt gibt, also so nen Geringfügigkeitsmarkt, wo medizinische Versorgung gewährleistet ist und das alles. Aber das sind auch Leute, die die Stadtbevölkerung stärken und im günstigsten Fall sogar die Chance haben wieder sozial aufzusteigen.“ (BB2)

„Wir haben diese Effekte über Jahre, dass aus kleineren Orten im Umland gerade auch eben Hartz-IV-Empfänger hierherziehen, das ist nicht aus meiner Sicht per se etwas Negatives, wenn man die richtigen, langfristigen Maßnahmen ergreift, damit nicht die, die Familien insgesamt, in diesem Milieu verbleiben, sondern mit den Kindern hier eine Chance haben, dann haben wir junge Menschen erst.“ (BB6)

Inwiefern sich aufgrund der dargestellten unterschiedlichen Perspektiven jedoch ein Wandel von einer Problem- zur Potenzial-Perspektive auf Migration ablesen lässt, kann hier nicht abschließend beantwortet werden. Als Resultat soll jedoch festgehalten werden, dass insbesondere Zuwanderung aus dem Umland ambivalent bewertet wird, während Zuwanderung, die den gewünschten Zielgruppen entspricht, positiv gesehen wird. Hierauf wird im folgenden Kapitel eingegangen.

4.3. Lokale Praktiken der Differenzierung von Zuwanderungsgruppen

Betrachtet man also die in den Zuwanderungspolitiken definierten und in Kapitel 3.1.3 beschriebenen Zielgruppen der Stadt wird deutlich, dass eine Diskrepanz zwischen tatsächlicher und gewünschter Zuwanderung besteht. Hieraus ergeben sich jeweils unterschiedliche Steuerungsmechanismen und -anforderungen. So heißt es, man müsse beispielsweise den Zuzug von Älteren aus dem Umland „nicht unbedingt fördern“ (BB6); dieser erfordere den „wenigsten politischen Handlungsbedarf“. Kümmern muss man sich eben um das, dass die Stadt für Familien mit Kindern attraktiv ist“ (BB6). Die Zuwanderung von Familien genießt demnach höchste Priorität in Brandenburg/Havel. Ihr wird ein hohes Potenzial zugeschrieben, um die hohe Sterberate abzumildern, die Altersstruktur der Stadt zu verjüngen und das konstant negative natürliche Bevölkerungssaldo abzuschwächen.

Abgesehen von der demografischen Komponente in den Zuwanderungspolitiken, also den Variablen Alter und Fertilität („junge Damen, 30 Plus bis 45, hatten wir gesagt, also bis im gebärfähigen Alter“) (BB7) nimmt der sozioökonomische Status eine besondere Rolle ein. Die Aussagen der Gesprächspartner*innen hinsichtlich des gewünschten Zuzugs von Mittelschichten (BB7) und Besserverdienenden (BB6) bei gleichzeitiger Ablehnung des Zuzugs von „Arbeitern“ (BB10) und denen, „die auf Sozialleistung angewiesen sind“ (BB11) verdeutlicht diesen Aspekt und hebt die eindeutige Differenzierung von Zuwanderungsgruppen hervor.

4.4. Politische Konflikte zwischen Wirtschaft und Bürgerschaft (liberales Paradoxon)

Das liberale Paradoxon, welches ursprünglich für Nationalstaaten entwickelt wurde, beschreibt grundsätzlich das Spannungsfeld zwischen liberaler Wirtschaftspolitik, die auf Zuwanderung angewiesen ist, und nationalstaatlicher Identitätspolitik, die eher auf Abschottung abzielen. Die Ergebnisse dieses Forschungsberichts haben gezeigt, dass Akteure aus Wirtschaft und der Bürgerschaft im Handlungsfeld der Zuwanderungspolitik in Brandenburg/Havel eher eine passive Rolle einnehmen – und somit auch keine wesentlichen politischen Konflikte hinsichtlich Zuwanderung zwischen ihnen festzustellen sind¹⁶. Hinzu kommt, dass internationale Zuwanderung keine große Bedeutung einnimmt und identitätsstiftende Politiken, die in der Regel mit Ein- und Ausgrenzung von Zuwanderungsgruppen einhergehen, für Brandenburg/Havel nicht festgestellt werden können. Es ist daher nicht von einem stark ausgeprägten liberalen Paradoxon auszugehen.

4.5. Steuerbarkeit der Zuwanderung durch die Stadt: Chancen und Grenzen

Das Kapitel 3.4.1 hat, angelehnt an die Frage ob anhand der Fallstudie Brandenburg/Havel ein Wandel von einer reaktiven zu einer pro-aktiven Zuwanderungspolitik festzustellen ist, die Handlungsmuster der Stadt diesbezüglich als reaktiv dargestellt. Obwohl die Zielgruppen für Zuzug klar definiert zu sein scheinen, das Handlungsfeld Wohnen als prioritär gesehen und das Angebot auf dem Wohnungsmarkt dementsprechend teilweise angepasst und erweitert wird, kann nicht von einer pro-aktiven und strategisch orientierten Zuwanderungspolitik ausgegangen werden. Die wesentlichen Gründe hierfür sind im Nebeneinander und den unterschiedlichen Interessenslagen der

¹⁶ Die Ausnahme bildet hier der Konflikt um das Packhofgelände, der zu einem großen Teil zwischen den Konfliktlinien Wirtschaft/Stadtpolitik und Bürgerschaft verlief.

Akteure zu sehen. Hieraus resultierend wird in zahlreichen Interviews festgestellt, dass Brandenburg/Havel jede Menge Potenzial hinsichtlich Zuzugs verschenkt. Dieses Ergebnis lässt vermuten, dass im Umkehrschluss bei einer stärkeren strategischen Orientierung und kooperativen Mechanismen zwischen den stadtpolitischen Akteure durchaus gewisse Steuerungsmöglichkeiten für Zuwanderung auf der kommunalen Ebene bestehen.

So wurde von nahezu allen befragten Interviewpartner*innen die Entwicklung der kommunalen Infrastruktur hinsichtlich Familienplanung und -freundlichkeit hervorgehoben; besonders die Versorgung mit Kindertagesstätten, die Brandenburg/Havel als attraktiven Wohnort für Familien ausweist und den Zuzug der Zielgruppe Familien in den letzten Jahren positiv beeinflusst haben soll (BB2, BB7). Darüber hinaus bietet sich für die Kommune die Möglichkeit, über eine Anpassung und Erweiterung des Wohnungsmarktes die definierten Zielgruppen zu erreichen. Ein Vorhaben, welches sich in Brandenburg/Havel durch die Aktivitäten privater Investor*innen und Ausweisung von Einfamilienhausgebieten bereits in der Umsetzung befindet, wie in Kapitel 3.1 dargestellt wurde, jedoch anscheinend ebenfalls von einer Strategielosigkeit und mangelhaften Steuerung gekennzeichnet ist. In diesem Zusammenhang kann die Rolle der WOBRA als kommunale Wohnungsbaugesellschaft diskutiert werden, die möglicherweise Potenzial für eine Entwicklung des Wohnungsmarktes unter kommunaler Regie bietet. Den Aussagen folgend, unterliegt die WOBRA nach wie vor finanziellen Zwängen, die einerseits in den großflächigen Sanierungen des Bestands begründet sind, ihr andererseits von der Stadtpolitik auch auferlegt werden, und so eine gesteuerte Erweiterung des Wohnungsbestandes aus kommunaler Initiative heraus weitestgehend verhindert. Hieran anlehnend wird in einer möglichen Umwandlung der WOBRA in eine Stadtentwicklungsgesellschaft ein großes Potenzial gesehen: „Aber auf der anderen Seite wissen wir, [...] was hier für ein schätzbare Instrument der Stadtentwicklung liegt. [...] Andere Städte nutzen dieses Instrument intensiv, und hier wird es teilweise nur partiell genutzt“ (BB12). In diesem Zitat wird auf das Vorbild der Landeshauptstadt Potsdam hingewiesen, wo mit dem sog. Potsdamer Modell und der Gründung der ProPotsdam GmbH stadtentwicklungspolitische Instrumente geschaffen wurden, die eine Entwicklung des Wohnungsmarktes stärker kommunal steuern lassen.

Neben diesen dargestellten Chancen lassen sich jedoch auch deutliche Grenzen und Hindernisse hinsichtlich der Steuerbarkeit von Zuwanderung in Brandenburg/Havel identifizieren, sodass einige interviewte Kommunalvertreter*innen aus Politik und Wohnungswirtschaft zu dem Ergebnis kommen, dass „andere Bedingungen [als eine Strategie] dazu [führen], dass Zuzug nach Brandenburg/Havel kommt“ (BB11). Es wird demnach von einem geringen Gestaltungsraum der Kommune ausgegangen, stattdessen entscheidet „nur der Markt. Das liegt in keiner Weise an einer Strategie, die irgendwie von der Stadt verfolgt wird“ (BB12). Bezogen auf die Bedeutung von Arbeitsplätzen, fasst folgende*r Interviewpartner*in die Einflussmöglichkeiten der Kommune wie folgt zusammen:

„Die Entscheidung der Menschen können wir nicht beeinflussen, wenn die plötzlich einen Arbeitsplatz kriegen, bewerben sich im Unternehmen. Da stecken wir überhaupt nicht drin. Wir stellen fest, die sind plötzlich da. Für uns ist, das war ihre Eingangsfrage, was kann man eigentlich aktiv beeinflussen, und ich glaube das ist so viel von so viel [zeigt auf einen sehr kleinen Abschnitt vom Tisch], was man aktiv beeinflussen kann.“ (BB7)

Weiterführend wird auch die Bedeutung (informeller) Planungsinstrumente infragegestellt. Die Relevanz des 2018 fortgeschriebenen integrierten Stadtentwicklungskonzepts wird demnach für eine strategisch orientierte Zuwanderungspolitik als sehr gering und „wenig greifbar“ (BB12) eingeschätzt.

Die Erarbeitung diene im Wesentlichen dazu, weiterhin Fördergelder zu erhalten (BB7). Somit „scheitert [es] nicht daran, dass wir nicht genug informelle Planung haben, die auch alle für sich völlig in Ordnung sind. Es wird einfach nicht umgesetzt“ (BB8), resümiert ein*e Kommunalpolitiker*in. Versteht man in diesem Zusammenhang Bürgerbeteiligung als ein informelles Planungsinstrument zur Gestaltung von Stadtentwicklung, kann ein ähnliches Bild gezeichnet werden. Bürgerbeteiligung wurde in der Stadtentwicklung von politischer und administrativer Seite bisher kaum umgesetzt und nach dem Motto: „Wir machen was, wir planen was, und über die Farbe der Briefkästen kann man dann nochmal reden“ (BB14), praktiziert. Hier sehen befragte Expert*innen ein wesentliches Hindernis für Zuwanderung; und gleichzeitig ein Potenzial, welches mit einem stärkeren Willkommensklima den eigenen Bürger*innen gegenüber umgesetzt werden könnte. Demnach würde der Stadt „ein offenes politisches Klima, dass man die Leute mitnimmt, sehr gut tun, so ein Willkommensklima den eigenen Bürgern gegenüber, wenn es auch um das Thema Zuwanderung geht“ (BB14).

Neben dieser generellen Skepsis, was die Steuerbarkeit von Zuwanderung angeht, können für Brandenburg/Havel einige weitere fallspezifische Hemmnisse angeführt werden. So wurde in Kapitel 3.1.3 verdeutlicht, dass Schrumpfung der langezeit dominante Entwicklungsprozess der Stadt gewesen ist und Zuwanderung demnach kein Thema der Stadtpolitik war. Besonders der Bezug zu der Hauptstadtregion, von dem man sich aktuell die größten Zuwanderungsimpulse verspricht, wurde hier lange ausgeblendet, sodass man ein spätes Bekenntnis zum Thema Zuwanderung feststellen kann. Die Tatsache, dass der Ausländeranteil in Brandenburg/Havel zudem sehr gering ist und keine richtige ausländische Community vorhanden ist, erklärt womöglich auch den nähräumlichen Fokus der Zuwanderungspolitik sowie die geringe Präsenz von internationalen Migrant*innen in diesen.

Auf das industrielle Erbe der Stadt wurde im obenstehenden Forschungsbericht bereits an mehreren Stellen hingewiesen. Dies wirkt sich nicht nur auf das wirtschaftliche Profil der Stadt aus, sondern auch auf die sozio-ökonomische Struktur, den Lebensalltag der Bewohner*innen und somit auch auf das Stadtbild. Demnach wurde beispielsweise berichtet, dass die Innenstadt am Samstag nur sehr gering besucht sei, da immer noch viele Arbeitnehmer*innen im Schichtbetrieb in der verarbeitenden Industrie arbeiten und viele Brandenburger*innen ihre Freizeit traditionell in Ihrem Wochenendhaus (Datsche) außerhalb des Stadtgebietes verbringen. Dies wirke sich negativ auf die Einzelhandels- und Gastronomiedichte aus. Weiter wurde geschildert, dass das Bürgertum in Brandenburg/Havel gering entwickelt sei und folglich wenig Initiative hinsichtlich der Einbindung in stadtentwicklungspolitische Belange festzustellen ist. „Die Bürger wissen sehr schnell hier wogegen sie sind, aber sie wissen nicht, wofür sie sind“ (BB10). Dieses Beteiligungsdefizit wurde von einem*r Interviewpartner*in auch damit erklärt, dass zahlreiche Angestellte der Hochschulen und Kliniken ihren Wohnsitz nicht in Brandenburg/Havel haben und somit eine geringe Identifikation mit der Stadt vorliegt, die sich zudem vermutlich auch auf die Kooperationsbereitschaft der lokalen Akteure auswirkt. In Kombination mit dem vergleichsweise sehr geringen Haushaltsnettoeinkommen führen die oben genannten Aspekte unter anderem dazu, dass Brandenburg/Havel eine „Discounterstadt“ (BB6) mit fehlendem „Qualitätsbewusstsein“ (BB14) sei, was sich wiederum negativ in der subjektiv empfundenen Attraktivität niederschlägt und somit als ein weiterer Nachteil für die Steuerung von Zuwanderung gesehen werden kann. Es herrsche ein gewisser „Mangel an urbanen Strukturen“ (BB13) und den Brandenburger*innen wird eine „Provinzialität“ (BB14) zugeschrieben. „Viele Leute finden es auch schön, wenn das alles ein bisschen beschaulicher ist“ (BB6).

Die Industriegeschichte spiegelt sich weiterhin auch in der Situation auf dem Wohnungsmarkt wider. So verfügt Brandenburg/Havel zwar über einen großen mittelalterlichen Kern und einen anschließenden

Gründerzeitring, jedoch besteht der weitere Wohnungsbestand darüber hinaus weitestgehend aus Wohnsiedlungen, die in industrieller Weise errichtet wurden, um die Unterbringung der wachsenden Zahl an Arbeitskräften in den 1960er und 1970er Jahren zu decken. Wenngleich diese Wohnungen zur Wohnraumversorgung unterer Einkommensklassen auch nach wie vor noch benötigt werden, entsprechen sie kaum den Ansprüchen der definierten Zielgruppen für Zuzug. Somit stellt der mangelhafte Wohnungsbestand ein Hindernis für die Steuerbarkeit von Zuwanderung dar, welches nur in einem langfristigen Prozess behoben werden kann. Skeptisch fasst ein*e Interviewpartner*in zusammen, dass „es [Zuzug] an einer vernünftigen 4-Zimmer-Wohnung scheitern wird. Kein Angebot“ (BB13). Hinzu kommt, dass die Fokussierung auf das Handlungsfeld Wohnen und der Zielgruppe Familien aus dem Großraum Berlin weitestgehend von der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung Berlins und Potsdams abhängig ist – und weniger von Zuzug, der beispielsweise auf den lokalen Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Hinzu kommt die Abhängigkeit der Transport-Infrastruktur, die am Beispiel des überlasteten SPNV von einigen Interviewpartner*innen als Zuzugshemmnis kritisch erwähnt wurde.

Abschließend soll festgehalten werden, dass Brandenburg/Havel über begrenzte Steuerungsmöglichkeiten für Zuwanderung verfügt. Als deutliches Hindernis für Zuzug der definierten Zielgruppen ist der gering diversifizierte Wohnungsmarkt zu nennen, der nur zu einem geringen Anteil den Ansprüchen potenzieller Zuzügler*innen entspricht. Gleichzeitig besteht hier jedoch auch ein Steuerungspotenzial, welches von der Stadt erkannt wurde und sich in der Priorisierung des Handlungsfeldes Wohnen widerspiegelt. Wie die dargestellten Absichten und Projekte zur Erweiterung und Anpassung des Wohnungsbestandes gezeigt haben, zielen die Zuwanderungspolitiken in Brandenburg/Havel eindeutig auf den Zuzug von Familien und Besserverdienenden ab. Somit sind klare Zielgruppen definiert und Zuwanderung ist (mittlerweile) ein stadtentwicklungspolitisches Ziel. Die Historie als schrumpfende Industriestadt mit den beschriebenen Implikationen für Schlüsselakteure der Wohnungswirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft wirkt der Umsetzung dieser Ziele jedoch stark entgegen. Als wesentliche Erkenntnis der Fallstudie soll in diesem Zusammenhang erneut auf die Bedeutung von kommunalen Akteuren für die Entwicklung von Zuwanderungspolitiken, und somit für die Steuerung von Zuwanderung hingewiesen werden. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass das festgestellte Nebeneinander der wesentlichen Akteure in Brandenburg/Havel, gepaart mit einem gering ausgeprägten Steuerungsanspruch in der Verwaltung und Politik, die Entstehung von einer proaktiv unterlegten Zuwanderungsstrategie verhindert.

Liste der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung je 1000 Einwohner/Jahr	4
Abbildung 2: Stadtteile Brandenburg/Havel	5
Abbildung 3: Wanderungssalden Brandenburg/Havel 2006-2017	11
Tabelle 1: Einwohnerentwicklung Brandenburg/Havel 2006-2017	3
Tabelle 2: Wirtschaftliche Entwicklung in Brandenburg/Havel 2005-2016	6
Tabelle 3: Zuzüge nach Brandenburg/Havel 2006-2018	9
Tabelle 4: Fortzüge aus Brandenburg/Havel 2006-2018.....	9
Tabelle 5: Wanderungssalden nach Altersgruppen in Brandenburg/Havel.....	10

Liste der Interviews

Institution	Datum	Code
Planungsbüro	11.02.2019	BB1
Presse	20.02.2019	BB2
Stadtverwaltung	20.02.2019	BB3
Stadtverwaltung	20.02.2019	BB4
Stadtverwaltung	27.02.2019	BB5
Stadtpolitik	12.03.2019	BB6
Stadtverwaltung	12.03.2019	BB7
Stadtpolitik	12.03.2019	BB8
Wohnungswirtschaft	13.03.2019	BB9
Wohnungswirtschaft	13.03.2019	BB10
Stadtpolitik	13.03.2019	BB11
Wohnungswirtschaft	14.03.2019	BB12
Wohnungswirtschaft	30.04.2019	BB13
Zivilgesellschaft	30.04.2019	BB14

Literaturverzeichnis

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2018): Statistischer Bericht P I 6 - j / 16. Verfügbares Einkommen und Primäreinkommen der privaten Haushalte in den kreisfreien Städten und Landkreisen im Land Brandenburg 1995 bis 2016. Online verfügbar unter https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat_berichte/2018/SB_P01-06-00_2016j01_BB.pdf, zuletzt geprüft am 21.03.2019.
- Bertelsmann Stiftung (2019): Wegweiser Kommune. Statistische Daten Brandenburg an der Havel. Online verfügbar unter <https://www.wegweiser-kommune.de/statistik/brandenburg-an-der-havel+demographischer-wandel+2014-2016+tabelle>, zuletzt geprüft am 18.04.2019.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020): Sonderauswertung des BBSR von Wanderungsdaten für die Städte Göttingen, Jena, Brandenburg/Havel, Bamberg, Wismar, Ravensburg (unveröffentlicht).
- Märkische Allgemeine Zeitung (2018): Packhof: Ausschreibung für Wohnungsbau. Online verfügbar unter <https://www.maz-online.de/Lokales/Brandenburg-Havel/Packhof-Wohnungen-Ausschreibung-Brandenburg-an-der-Havel>, zuletzt geprüft am 24.04.2020.
- Rink, Dieter; Wolff, Manuel (2015): Wohnungsleerstand in Deutschland. Zur Konzeptualisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der Wohnungsmarktbeobachtung anhand der GWZ 2011. In: *Raumforschung und Raumordnung* 73 (5), S. 311–325. DOI: 10.1007/s13147-015-0361-8.
- Schwarzer, Thomas; Schweigel, Kerstin (1995): Brandenburg: Industriestadt zwischen Stahlmodell und wirtschaftlicher Vielfalt. In: Michael Vester, Michael Hofmann und Irene Zierke (Hg.): *Soziale Milieus in Ostdeutschland. Gesellschaftliche Strukturen zwischen Zerfall und Neubildung*. Köln: Bund-Verlag, S. 230–288.
- Slupina, Manuel; Damm, Theresa; Klingholz, Reiner (2016): *Im Osten auf Wanderschaft. Wie Umzüge die demografische Landkarte zwischen Rügen und Erzgebirge verändert*. Berlin.
- SPD-Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung Brandenburg an der Havel (2010): Newsletter Nr. 3/2010. Brandenburg/Havel.
- Stadt Brandenburg an der Havel (o.J.a): *Geschichte. Die Chronik der "Wiege der Mark Brandenburg"*. Online verfügbar unter <https://www.stadt-brandenburg.de/stadt/stadtportrait/geschichte/>, zuletzt geprüft am 25.06.2019.
- Stadt Brandenburg an der Havel (o.J.b): *Stadt- und Ortsteile. Stadt- und Ortsteile prägen das Bild der Stadt*. Online verfügbar unter <https://www.stadt-brandenburg.de/stadt/stadtportrait/stadt-und-ortsteile/>, zuletzt geprüft am 25.06.2019.
- Stadt Brandenburg an der Havel (2011): *Masterplan Stadt Brandenburg an der Havel Fortschreibung 2011. Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK)*. Brandenburg/Havel. Online verfügbar unter <https://www.stadt-brandenburg.de/fileadmin/pdf/61/Masterplan/Entwurf.pdf>, zuletzt geprüft am 18.04.2019.
- Stadt Brandenburg an der Havel (2017): *Konzeption für die Integration von bleibeberechtigten Zugewanderten sowie für eine Verbesserung der Lebenssituation von Geflüchteten in Brandenburg an der Havel*. Brandenburg/Havel.
- Stadt Brandenburg an der Havel (2018a): *Fortschreibung INSEK 2018 - Integriertes Stadtentwicklungskonzept der Stadt Brandenburg an der Havel*. Brandenburg/Havel. Online verfügbar unter https://www.stadt-brandenburg.de/fileadmin/pdf/60_Stadtentwicklung/Fortschreibung_INSEK_2018/2018_06_12_INSEK_SVV-Beschluss_gesamt.pdf, zuletzt geprüft am 18.04.2019.

- Stadt Brandenburg an der Havel (2018b): Stadtumbaustrategie Brandenburg an der Havel Fortschreibung 2018. Brandenburg/Havel. Online verfügbar unter https://www.stadt-brandenburg.de/fileadmin/pdf/60_Stadtentwicklung/Stadtumbau/BRB_Stadtumbaustrategie_Bericht_gesamt_14062018.pdf, zuletzt geprüft am 18.04.2019.
- Stadt Brandenburg an der Havel (2018c): „Zukunftsquartier Magdeburger Straße – Treffpunkt von Wirtschaft und Wissenschaft“. Prüfauftrag (182/2017) der Stadtverordnetenversammlung vom 29.11.2017. Brandenburg/Havel.
- Stadt Brandenburg an der Havel (2019a): Ausschreibung von vier Baugrundstücken mit insgesamt ca. 3.900 m² - Innenstadtlage Ecke Packhofstraße/Eichamtstraße zum Kauf zwecks Wohnungsneubau. Brandenburg/Havel. Online verfügbar unter <https://docplayer.org/34614549-Stadt-brandenburg-an-der-havel-ausschreibung-des-areals-packhof-eichamtstrasse-zur-bepanung-und-bebauung.html>.
- Stadt Brandenburg an der Havel (2019b): Sonderauswertung zu Zu-/und Fortzügen nach/aus Brandenburg/Havel (unveröffentlicht). Brandenburg/Havel.
- Stadt Brandenburg an der Havel (2019c): Wirtschaftsbericht 2018. Brandenburg/Havel. Online verfügbar unter <https://wirtschaftsregionwestbrandenburg.de/assets/2019/06/Wirtschaftsbericht2018-web.pdf>, zuletzt geprüft am 21.04.2020.
- Stadtmarketing- und Tourismusgesellschaft Brandenburg an der Havel mbH (2019): Neues Bauen in Brandenburg an der Havel. Online verfügbar unter <https://neues-bauen-brandenburg.de/bauhaus-in-brandenburg-an-der-havel>, zuletzt aktualisiert am 28.06.2019.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2015): Zensus 2011. Gebäude- und Wohnungsbestand in Deutschland.
- Wirtschaftsregion Westbrandenburg (2018): Fachkräftebedarfsanalyse der Wirtschaftsregion Westbrandenburg.
- WOBRA (2019): Finde das Leben – Ein Projekt der wobra. Online verfügbar unter <https://www.wobra.de/finde-das-leben.html>, zuletzt geprüft am 28.06.2019.

Henning Boeth

Zuwanderungsstrategien in Bamberg

Fallstudienreport

im Rahmen des DFG-Projekts

„Zuwanderungsstrategien – Planungspolitiken der Regenerierung von Städten“

Inhalt

1. Stadtprofil	2
1.1. Größe und Lage	2
1.2. Geschichtliche Entwicklung der Stadt	2
1.3. Strukturprofil der Stadt	3
1.3.1. Bevölkerung und Demografie.....	3
1.3.2. Städtebau und Wohnungsmarkt	3
1.3.3. Wirtschaft und Arbeitsmarkt.....	4
2. Zuwanderung in die Stadt	5
2.1. kurze Migrationsgeschichte	5
2.2. Einwohnerentwicklung durch Zuwanderung	6
2.3. Attraktivität der Stadt für Zuwanderer	7
3. Umgang mit Zuwanderung: Planungspolitiken der Stadt	10
3.1. Planerische Zuwanderungsstrategien	10
3.1.1. Treibende Kräfte.....	13
3.1.2. Handlungsfelder der Stadtentwicklung.....	14
3.1.3. Leitbilder und Zielgruppen der Stadtentwicklungskonzepte	15
3.1.4. Konkrete Projekte der Stadtentwicklung	17
3.1.5. Zusammenspiel von Stadtentwicklungs- und Integrationskonzepten	20
3.2. Akteure und lokale Governance-Formen	20
3.2.1. Treibende Akteure.....	21
3.2.2. Koalitionen und Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteuren	24
3.2.3. Formen von Wachstums-Koalitionen	25
3.3. Stadtpolitische Probleme, Widerstände und Konflikte	25
3.3.1. Lokale Probleme durch Zuwanderung	26
3.3.2. Lokale Widerstände gegen Zuwanderung.....	26
3.3.3. Lokale Konflikte im Umgang mit Zuwanderung	27
4. Fazit und Schlussfolgerungen	28
4.1. Wandel von der reaktiven zur pro-aktiven Zuwanderungspolitik?.....	28
4.2. Wandel von der Problem- zur Potenzial-Perspektive auf Migration?.....	29
4.3. Lokale Praktiken der Differenzierung von Zuwanderungsgruppen	30
4.4. Politische Konflikte zwischen Wirtschaft und Bürgerschaft (liberales Paradoxon)	31
4.5. Steuerbarkeit der Zuwanderung durch die Stadt: Chancen und Grenzen	32
Liste der Abbildungen und Tabellen	34
Liste der Interviews	34
Literaturverzeichnis.....	35

1. Stadtprofil

1.1. Größe und Lage

Die kreisfreie Stadt Bamberg ist mit circa 77.000 Einwohner*innen die größte Stadt im bayrischen Regierungsbezirk Oberfranken. Bamberg ist Oberzentrum, Teil der Metropolregion Nürnberg und Sitz einer Universität sowie zweier Fachhochschulen mit 13.277 Studierenden (Wintersemester 2016/17, ohne FH). Das Stadtbild ist maßgeblich von der mittelalterlichen Altstadt geprägt, die seit 1993 UNESCO Weltkulturerbe ist, sowie von dem Fluss Regnitz, der ab Bamberg Teil des Main-Donau-Kanals ist.

1.2. Geschichtliche Entwicklung der Stadt

Bamberg wurde 902 erstmals urkundlich erwähnt und wurde kurze Zeit später schnell zu einem Zentrum politischer und kirchlicher Macht im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation, welches zudem die wirtschaftliche Entwicklung begünstigte. Als Residenzstadt erlebt Bamberg im Folgenden einen Umbruch von einer fachwerklisch geprägten Stadt zu einer Barockstadt (Stadt Bamberg o.J.: o.S.)¹, in der soziale Einrichtungen wie Krankenhäuser und Schulen entstehen sowie 1647 die Universität gegründet wird. Der wichtigste vorindustrielle Wirtschaftszweig zu dieser Zeit ist der Gartenbau. Das hier produzierte Gemüse verhilft Bamberg schließlich auch dazu, eine zunehmende Bedeutung als Handelsstadt zu erlangen. Besonders als Umschlagsplatz für Getreide, Bier und Hopfen erlangt die Stadt überregionale Bedeutung. Zu Beginn des 18. Jahrhunderts verliert Bamberg seinen Status als Residenzstadt und wird an das Kurfürstentum Bayern angeschlossen. Im Zuge dessen bestimmen mehr und mehr die nun angesiedelten bayrischen Behörden sowie der Ausbau der Militärpräsenz das städtische Leben.

Die Industrialisierung bedeutete für Bamberg in gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht einen grundlegenden Wandel. Die Bevölkerungszahl wuchs von 17.000 (1811) auf 42.000 (1900) und erreichte 1939 59.000 Einwohner*innen. Getragen wurde dieses Wachstum von dem Anschluss an das Eisenbahnnetz sowie an den für den Warenverkehr bedeutenden Main/Donau Kanal. Einen politischen Höhepunkt in der jüngeren Stadtgeschichte erlebte Bamberg 1919, als es zwischenzeitlich Sitz der bayerischen Regierung und des Landtags war und somit Gründungsort der ersten demokratischen Verfassung Bayerns (Bamberger Verfassung).

Wurde der Zweite Weltkrieg weitestgehend unbeschadet überstanden, so bedeutete die innerdeutsche Teilung und Nähe zur Grenze ab 1949 eine erhebliche Schwächung als Handelsstandort. Infolge dessen werden in der frühen Nachkriegszeit in den Bereichen der Automobilzulieferindustrie, der Elektrotechnik sowie dem Ernährungsgewerbe gezielt größere Industriebetriebe angesiedelt, die neben dem traditionellen mittelständischen Handwerk und der Funktion als Behördenstandort zum wirtschaftlichen und demografischen Wachstum beitragen und Bamberg zum größten Wirtschaftszentrum Oberfrankens werden lassen. Gleichzeitig wird Bamberg zu einem der größten US-Militärstützpunkte ausgebaut und ist zeitweilig Wohnort von bis zu 30.000 Militärangehörigen (Stadt Bamberg 2011: 17), die größtenteils in den weitläufigen Militärflächen im

¹ Sofern nicht anders gekennzeichnet, beziehen sich alle geschichtlichen Angaben in diesem Kapitel auf die hier angegebene Quelle.

Osten der Stadt beheimatet sind. 2014 wird der US-Stützpunkt geschlossen, sodass die militärisch genutzten Flächen an die die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zurückgegeben werden.

1.3. Strukturprofil der Stadt

1.3.1. Bevölkerung und Demografie

Die Einwohnerzahl von Bamberg unterlag seit dem Zweiten Weltkrieg keinen wesentlichen Schwankungen. Von 1981-2012 wohnten demnach stets zwischen 69.000-71.000 Menschen in Bamberg. Erst seit 2006 lässt sich ein Wachstumstrend erkennen. Wie Tabelle 1 zeigt, ist die Bevölkerung von 69.574 im Jahr 2006 auf 77.179 im Jahr 2017 angestiegen. Ebenso lässt sich Tabelle 1 entnehmen, worauf dieses Bevölkerungswachstum zurückzuführen ist. Während der natürliche Saldo (Differenz aus Geburten und Sterbefällen) seit 2006 konstant negative Werte aufweist, ist der Wanderungssaldo (Differenz aus Fort- und Zuzügen) seit 1999 durchgehend positiv. In dem betrachteten Zeitraum 2006-2017 übertrifft der konstant positive Wanderungssaldo, bis auf 2006 und 2012, jeweils die natürliche Bevölkerungsentwicklung, sodass in der Folge die Bevölkerung wächst. Da sich diese Wanderungsgewinne zumeist auf jüngere Zuwandernde verteilen, nimmt das Defizit des natürlichen Saldos in dem beschriebenen Zeitraum gleichzeitig ab.

Tabelle 1: Einwohnerentwicklung Stadt Bamberg 2006-2017

Jahr	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Einwohner*innen	69.574	69.989	70.004	70.712	70.863	71.167	71.952	73.331	75.743	77.179
Natürlicher Saldo (je 1.000 Ew.)	-4,05	-3,48	-2,36	-3,87	-2,84	-2,51	-2,43	-2,90	-1,73	-0,47
Wanderungssaldo (je 1000 EW)	2,04	6,52	5,44	6,73	2,35	3,91	14,85	22,80	33,67	8,028

Quelle: Stadt Bamberg 2018a

Das Durchschnittsalter der Bamberger*innen liegt aufgrund des starken Zuzugs von Studierenden und jungen Geflüchteten sowie dem sich positiv entwickelnden natürlichen Saldo mit 42,5 Jahren (2017) unter dem bayerischen Altersdurchschnitt von 43,7 Jahren (Bayerisches Landesamt für Statistik 2018: 8). Den Prognosen nach wird, gemäß dem bundesdeutschen Trend, das durchschnittliche Alter in Bamberg bis 2037 jedoch auf 44,9 Jahre ansteigen, liegt hierbei jedoch deutlich unter dem bayerischen Durchschnittswert von 46,0 Jahren. Der Anteil der über 65-Jährigen steigt im selben Zeitraum um 29,1% an (ebd.: 8).

1.3.2. Städtebau und Wohnungsmarkt

Die heutige Stadtstruktur Bambergs hängt eng mit den naturräumlichen und topografischen Gegebenheiten zusammen, die im Wesentlichen von den Hanglagen im Westen der Stadt und dem nach Osten ausgedehnten Tal der Regnitz beeinflusst werden. Ergänzend zu den parallel zur Regnitz verlaufenden Verkehrsstraßen haben sich drei historische Stadtteile herausgebildet: Die westlich gelegene Bergstadt mit dem Sitz des Doms, die bürgerliche Inselstadt mit der Hauptfußgängerzone, der Universität und dem historischen Rathaus sowie die Gärtnerstadt, der landwirtschaftlich geprägte Teil mit den historischen Gartenanlagen und Hausgärten östlich der Inselstadt. Der historische Stadtkern mit seinen über 2.000 denkmalgeschützten Gebäuden spiegelt die Historie Bambergs als Kaiser-, Bischofs-, Handels- und Universitätsstadt wider und prägt, „noch deutlicher als

in anderen Städten“ (Stadt Bamberg 2011: 14), das städtebauliche Erscheinungsbild. Dieses historische Erbe soll weiter erhalten und entwickelt werden, auch wenn hieraus Spannungen mit den Anforderungen der modernen Stadtentwicklung bestehen; die historische Kernstadt ist somit „Kapital und Verpflichtung“ (ebd.: 14) zugleich. Die weitere Stadtstruktur besteht aus gehobenen Wohnquartieren im Westen und Süden der Stadt sowie von Gewerbe und Industrie geprägten Vierteln im Norden und Osten.

Von besonderer Bedeutung für die Stadtstruktur Bambergs sind zudem die Flächen des zum größten Teils im Osten gelegenen ehemaligen amerikanischen Militärstützpunktes, die sich über ein 450 ha großes Gelände erstrecken (entspricht 8% des Stadtgebietes) und für zivile Nutzungen entwickelt werden sollen. Aktuell befinden sich auf einem Großteil der Flächen jedoch die Geflüchteten-Aufnahmeeinrichtung Oberfranken (AEO) sowie ein Aus- und Fortbildungszentrum der Bundespolizei. Aufgrund der geringen Flächenreserven der Stadt stehen darüber hinaus auch die Umwandlung ehemaliger Industriestandorte im Fokus der Stadtentwicklung.

Das Bevölkerungswachstum der letzten Jahre wirkt sich unmittelbar auf den Wohnungsmarkt aus. Obwohl im Zeitraum 2010-2015 1.676 Wohnungen entstanden sind, ist die Leerstandsquote 2015 auf den Wert von 2,5% gesunken (Stadt Bamberg 2016b: 16). Hinzu kommt, dass ein Großteil der neu entstandenen Wohnungen im oberen Preissegment entstanden sind (ebd.: 20). Der Bamberger Wohnungsmarkt kann somit als Vermietermarkt (Rink/Wolff 2015: 316) bezeichnet werden und verfügt nur noch über Fluktuationsreserven, die sich aus kurzfristigen Leerständen, zurückzuführen auf Renovierungen oder Umzüge, ergeben. Das beschriebene Bevölkerungswachstum hat zudem direkte Auswirkungen auf die Mietpreisentwicklungen. Von 2006-2011 konnten demnach jährliche Mietpreissteigerungen um 4,9% verzeichnet werden; von 2011-2015 jährlich um 2,1% (Stadt Bamberg 2016b: 17). Der durchschnittliche Mietpreis für eine Standardwohnung von 60-80 qm im Stadtgebiet Bambergs ist demnach von 8,72€/qm in 2011 auf 9,46€/qm gestiegen. Bamberg wird in der Lokalpresse als eine „nach Wohnungen dürstende“ (InFranken.de 2019: o.S.) Stadt bezeichnet.

1.3.3. Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Der geschichtliche Überblick hat aus wirtschaftlicher Sicht die Geschichte Bambergs als Handelsstadt sowie als vorindustriellen Standort des Gartenbaus und der Lebensmittelwirtschaft hervorgehoben. Neben diesen traditionellen Wirtschaftszweigen wird die wirtschaftliche Struktur nach dem zweiten Weltkrieg um einige größere Industriebetriebe der Elektronik- und Automobilzulieferindustrie erweitert sowie in jüngerer Zeit durch die wachsende Branche der Informations- und Kommunikationstechnologie geprägt. Die Koexistenz dieser wirtschaftlichen Aktivitäten wird in Bamberg als „Nebeneinander von Tradition und Moderne“ (Stadt Bamberg o.J.: o.S.) bezeichnet und spiegelt sich in den ökonomischen Statistiken wider. So kommt dem verarbeitenden Gewerbe eine nach wie vor sehr bedeutende Rolle in der stark mittelständisch geprägten Wirtschaftsstruktur zu; insgesamt verteilen sich im Jahr 2015 33% aller Arbeitsplätze auf das verarbeitende Gewerbe (Durchschnittswert für Deutschland 2015: 18%) (Stadt Bamberg 2016b: 22). Alleine auf die 889 handwerklichen Unternehmen entfallen hierbei 7.400 Beschäftigte (Stadt Bamberg 2017a: 12). Hinzu kommen die bereits genannten Großunternehmen Brose und Bosch, die zu den größten Arbeitgebern zählen. Der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich ist zwar steigend, jedoch von einem relativ niedrigen Niveau ausgehend (vgl. Tabelle 2). Große Bedeutung hinsichtlich der Beschäftigtenzahlen kommt darüber hinaus den Sparten Handel/Verkehr/Gastgewerbe sowie der öffentlichen Verwaltung und dem Gesundheitswesen zu.

Tabelle 2: Wirtschaftliche Entwicklung in Bamberg 2005-2015

Entwicklung der SV-Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung in %		Anteil der Beschäftigten im sek. Sektor in %		Anteil der Beschäftigten im tert. Sektor in %		Arbeitslosenanteil an den SVB-Beschäftigten in %		Kaufkraft (pro Haushalt in €)	
2006	2017	2006	2017	2006	2017	2006	2017	2006	2017
66,64	71,47	38,69	32,8	60,78	67,0	9,3	3,0	40.728	41.894

Quelle: Stadt Bamberg 2018a, Bertelsmann Stiftung 2017

Der Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Zeitraum 2006-2017, der Rückgang des Arbeitslosenanteils an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf 3% in 2017 (vgl. Tabelle 2) sowie der deutlich ausgeprägte und ansteigende Pendlerüberschuss zeugen von einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung. Hauptverantwortlich hierfür ist in jüngerer Zeit die Informations- und Kommunikationstechnologie, die Bamberg im Ranking der IT-Arbeitsplatzdichte bayernweit einen zweiten Platz einbringt (Stadt Bamberg 2014a: 153) sowie die (bis zum Dieselskandal) wachsende Automobilzuliefererindustrie.

Bamberg ist mit der Otto-Friedrich-Universität zudem Hochschulstandort. Neben ihrer neueren Spezialisierung auf Wirtschaftsinformatik und angewandte Informatik kann die Universität jedoch hauptsächlich als geistes- und sozialwissenschaftlich beschrieben werden. Hinzu kommen die deutlich kleinere Fachhochschule des Mittelstands sowie die Hochschule der Bayerischen Wirtschaft. Ergänzt wird die Bildungslandschaft um außeruniversitäre Forschungseinrichtungen (z.B. Leibniz-Institut für Bildungsverläufe, Staatsinstitut für Familienforschung, Europäisches Forum für Migrationsstudien).

Die hohe Anzahl an Studierenden führt zu einem hohen Anteil (2017: 25%) von Hochqualifizierten (SV-Beschäftigte mit akademischem Abschluss) am Wohnort, während der Anteil von Hochqualifizierten am Arbeitsort 2017 „nur“ bei 14,8% lag (Bertelsmann Stiftung 2017: o.S.). Dies ist womöglich darauf zurückzuführen, dass die Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe zu einem großen Teil auf beruflich qualifizierte Arbeitnehmer*innen und weniger auf Akademiker*innen verteilt sind. Zudem ist zu vermuten, dass das geistes- und sozialwissenschaftliche Profil der Universität nicht ganz dem wirtschaftlichen Profil der Stadt mit seiner mittelständischen Tradition im Handwerk und verarbeitenden Gewerbe entspricht.

2. Zuwanderung in die Stadt

2.1. kurze Migrationsgeschichte

Bamberg's nachkriegszeitliche Migrationsgeschichte beginnt ab Mitte der 1960er Jahre mit der Einwanderung von Gastarbeiter*innen, die mehrheitlich in industrielle Betriebe vermittelt wurden. Innerhalb der bilateralen Anwerbeverfahren suchten zunächst einige kommunale metallverarbeitende Betriebe gezielt nach Arbeitsmigrant*innen (Kreiser et al. 1997: 42). Die Hochphase der Zuwanderung erlebte die Stadt jedoch Anfang der 1970er Jahre, als eine Bamberger Spinnerei vermehrt türkische Arbeitsmigrant*innen anwarb. Hier stellt Bamberg eine bundesweite Ausnahme dar, denn während im Rest des Landes insbesondere Männer in die Industrie vermittelt wurden, überwog zumindest innerhalb der türkischen Arbeitsmigration der Frauenanteil deutlich (ebd.: 42f.). Die ehemaligen Gastarbeiter*innen und ihre Nachkommen sind bis heute ein prägender

Teil der Bamberger Stadtgesellschaft. So stammt ein großer Teil der Bamberger*innen mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit aus den ehemaligen Anwerbestaaten Griechenland, Spanien, Portugal, Türkei und Italien. Zusammen machten sie im Jahr 2013 31% der in Bamberg lebenden Ausländer*innen aus, wobei allein die türkische Bevölkerung mit knapp 18% die Mehrheit bildete (Stadt Bamberg 2018a: 30).

Einen weiteren wichtigen Zeitraum der Migration bilden die 1990er Jahre, als die Spätaussiedler*innen nach Deutschland migrierten. Mittlerweile kommt der fluchtbedingten Migration die größte Bedeutung zu. So ging der Zeitraum von 2014 bis 2017 mit einer hohen Anzahl an Asylanträgen einher. Wurden im Jahr 2013 noch knapp 1.500 Asylbewerber*innen in ganz Oberfranken untergebracht, waren es im Jahr 2015 über 7.300 Personen (Regierung von Oberfranken 2019: o.S.). Im Zuge der steigenden Asylverfahren wurde im September 2015 die Aufnahmeeinrichtung Oberfranken (AEO) eingerichtet, die als Erstaufnahme- und Rückführungseinrichtung fungiert und alle für das Asylverfahren notwendigen Institutionen vor Ort bündelt. Im Jahr 2017 lebten von den 10.624 Bamberger*innen mit ausländischer Staatsangehörigkeit allein 1.331 in der AEO-Einrichtung (Stadt Bamberg 2018a: 30).

Anhand des skizzierten Abrisses zur Migration in Bamberg, lässt sich nachvollziehen, dass die Bamberger Stadtgesellschaft in den letzten Jahrzehnten internationaler und kulturell diverser geworden ist. Auch unabhängig der drei dargestellten Phasen steigt die internationale Zuwanderung nach Bamberg. So migrieren seit 2011 vermehrt Menschen aus Griechenland, Spanien und Italien in die Stadt (ebd.: 30).

2.2. Einwohnerentwicklung durch Zuwanderung

Die internationale Zuwanderung nach Bamberg findet ihren Schwerpunkt in den unter 2.1 skizzierten Phasen. Zuletzt ist die Bevölkerung insbesondere im Rahmen der sogenannten „Flüchtlingskrise“ in den Jahren 2014 bis 2017 angestiegen. So stieg die Einwohnerzahl Bambergs alleine zwischen 2014 und 2017 von knapp 72.000 auf über 77.000 Einwohner*innen an, was einem Zuwachs von 7,3% entspricht (Bertelsmann Stiftung 2017: o.S.). Die Asylbewerber*innen werden zwar zur offiziellen Einwohnerzahl hinzugezählt; die zum großen Teil isolierte und zentralisierte Unterbringung der Asylbewerber*innen in der AEO-Einrichtung verhindert jedoch zunächst den Zugang zum Bamberger Wohnungsmarkt und verringert die Sichtbarkeit dieser Zuzugsgruppe in der Stadt.

Die internationale Migration der Gastarbeiter*innen war, ähnlich wie in anderen westdeutschen Städten, mit Segregationsprozessen in der Stadt verbunden, die sich entlang der Einkommens- und Arbeitsverhältnisse sowie der ethnischen Zugehörigkeit ausprägten. In den industriellen Stadtteilen wie Bamberg Ost (2010: 28%), Gereuth (2010: 24%) und Gaustadt (2010: 23%) leben deutlich mehr Menschen mit Migrationshintergrund als in den historischen Altstadtgebieten Inselstadt (2010: 13%) und Bergstadt (2010: 8%) (Demographie Kommunal 2010: 12). Die Altstadt ist zwar weitaus weniger migrantisch geprägt, scheint jedoch eine größere internationale Vielfalt unter den migrantischen Anwohner*innen aufzuweisen. Auch hier bilden Menschen mit türkischem Migrationshintergrund die größte Gruppe ab, an zweiter Stelle folgen US-Amerikaner*innen. Vermutlich handelt es sich dabei um ehemalige Soldaten*innen der US Army, die in Bamberg stationiert waren und in der Stadt sesshaft geworden sind. Die dritte Gruppe bilden Menschen mit polnischem Migrationshintergrund (ebd.: 12).

Doch auch unabhängig der oben dargestellten internationalen Wanderungsbewegungen ist Bamberg eine wachsende Stadt. In den Jahren 2011 bis 2014, in denen weder Zuzug von Gastarbeiter*innen noch von Asylbewerber*innen in bedeutender Zahl stattfand, wuchs die Bevölkerung immerhin um 1,8%. Da die Zahl der Geburten pro Jahr die Sterbefälle nicht aufwiegen kann, lässt sich die positive Einwohnerentwicklung allein auf die Zuwanderung zurückführen. Auf welche Zuwanderungsgruppen dieses Wachstum zurückzuführen ist, wird im folgenden Kapitel beschrieben.

2.3. Attraktivität der Stadt für Zuwanderer

Zuwanderung aus dem In- und Ausland

Tabelle 3 zeigt, dass die Zahl der jährlichen Zuzüge nach Bamberg im Zeitraum 2006-2018 von 4.761 auf 9.289 zugenommen hat. Die besonders starke Zunahme der Zuzugszahlen seit 2015 erklärt sich durch den Höhepunkt der Flüchtlingsbewegungen sowie die Inbetriebnahme der AEO-Einrichtung.

Tabelle 3: Zuzüge nach Bamberg 2006-2018

Zuzüge	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Insgesamt	4.761	4.898	5.168	5.379	5.926	6.765	7.535	8.405	9.817	9.289
Davon aus Deutschland	4.073	4.144	4.242	4.266	4.700	5.288	5.500	5.501	4.902	5.010
Davon aus Bayern	2.970	3.075	3.104	3.012	3.409	3.918	4.005	3.978	3.482	3.653
Davon aus Ausland	688	754	926	1.113	1.226	1.477	2.035	2.904	4.915	4.279
Davon aus Europa	450	519	652	789	821	961	1.224	1.001	1.043	1.041

Quelle: Stadt Bamberg 2018c

Analog hierzu zeigt Tabelle 4 die Fortzüge aus Bamberg im Zeitraum 2006-2018. Der Vergleich der beiden Tabellen verdeutlicht das in Kapitel 1.3.1 dargestellte positive Wanderungssaldo, welches hauptverantwortlich für das Bevölkerungswachstum ist. Die Zuzugszahlen, aufgeteilt nach Herkunftsländern, heben die Bedeutung der Binnenwanderung für Bamberg in der jüngeren Zuwanderungsgeschichte hervor. Insbesondere die Zuwanderung aus Bayern ist hier zu erwähnen, die ca. ¾ des innerdeutschen Wanderungsvolumens abdeckt und stets einen positiven Saldo aufweist. Im selben Zeitraum steigt sowohl nach Deutschland als auch nach Bayern die Zahl der Fortzüge; der Wanderungssaldo bleibt hierbei jedoch immer im positiven Bereich. Nur auf einer regionalen Ebene erlebt die Stadt Bevölkerungsverluste. So ist der Wanderungssaldo zwischen Bamberg und dem umliegenden Landkreis negativ (Stadt Bamberg 2016b: 14). Hier überwiegen die Fortzüge, was insbesondere auf Suburbanisierungsbewegungen von Familien zurückzuführen ist.

Auf die Bedeutung von Geflüchteten wurde oben bereits hingewiesen. Besonders die AEO-Einrichtung hat die Zahl der ausländischen Zuzügler von 688 im Jahr 2006 somit auf 4.279 im Jahr 2018 ansteigen lassen (vgl. Tabelle 3). Die Zuwanderung aus Europa ist hierbei zwar auch ansteigend, wird jedoch von nichteuropäischer Zuwanderung deutlich übertroffen.

Tabelle 4: Fortzüge aus Bamberg 2006-2018

Fortzüge (absolut)	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Insgesamt	4.717	4.482	4.816	5.106	5.499	5.646	5.811	5.904	8.425	8.694
Davon nach Deutschland	3.877	3.656	3.917	4.169	4.479	4.574	4.767	4.820	7.202	7.625
Davon nach Bayern	3.019	2.711	2.937	3.071	3.243	3.290	3.289	3.367	5.055	4.935
Davon ins Ausland	840	826	899	937	1.020	1.072	1.044	1.084	1.223	1.069
Davon nach Europa	498	520	556	586	679	679	718	713	821	714

Quelle: Stadt Bamberg 2018c

Zuwanderung nach Motiven und Altersklassen

Im Folgenden soll die Zuwanderung nach Bamberg, aufgeteilt nach Altersklassen, dargestellt werden. Solch eine Aufteilung nach Altersklassen ermöglicht in der Regel Rückschlüsse auf die Motive der Zugezogenen. Tabelle 5 zeigt die Wanderungsbilanzen Bambergs für verschiedene Altersgruppen in den Jahren 2006-2017.

Tabelle 5: Wanderungssalden nach Altersgruppen in Bamberg 2006-2017

Wanderungsbilanz	2006	2008	2010	2012	2014	2015	2016	2017
Unter 18-Jährige	-175	-14	-113	-151	2	258	478	198
18-unter 25-Jährige	340	404	531	743	620	805	1205	841
25-unter 30-Jährige	-57	-56	-7	-67	163	222	340	80
30-unter 50-Jährige	-331	10	-69	-166	59	153	421	236
50-unter 65-Jährige	-3	19	21	-18	66	73	70	91
Über 65-Jährige	-2	12	-1	-45	10	57	47	34

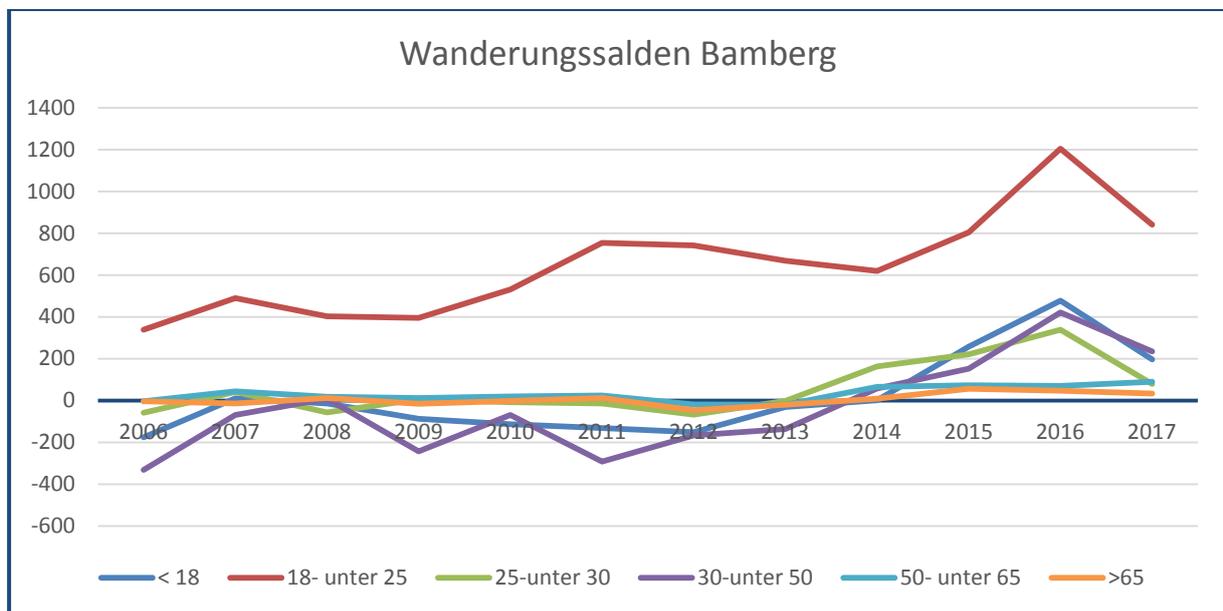
Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2018

Es wird deutlich, dass die Altersgruppe der 18- bis unter 25-Jährigen für den Großteil der Wanderungen und der Bevölkerungsgewinne verantwortlich ist. Hierunter fallen im Wesentlichen die Studierenden der Otto-Friedrich-Universität sowie zu einem erheblichen Teil der Zuzug von Auszubildenden, Berufsanfänger*innen und Oberstufenschüler*innen (BA2), der unter anderem von sieben im Stadtgebiet befindlichen Gymnasien positiv beeinflusst wird. Bamberg wird in der zweiten Fortschreibung des Stadtentwicklungsplans Wohnen als „Schwarmstadt“ (Stadt Bamberg 2016b: 30f.) bezeichnet, wofür der überdurchschnittlich ausgeprägte Zuzug von jungen Alterskohorten verantwortlich ist. Nach Abschluss des Studiums bzw. der Ausbildung verlassen jedoch viele Bildungswanderer wieder die Stadt; wengleich hier laut den Interviewpartner*innen zuletzt eine Tendenz zum ausbleibenden Wegzug nach dem Studium zu verzeichnen ist. Dies sei unter anderem auf die Etablierung anwendungsbezogener Informatikstudiengänge an der Universität zurückzuführen, die jeweils Überschneidungen mit den ansässigen Unternehmensprofilen und anderen Studienfächern bieten.

Alle anderen Altersgruppen weisen ab 2014 ebenfalls positive Werte auf. Diese Entwicklung ist einerseits auf den Zuzug von Geflüchteten zurückzuführen, der in die kommunalen Bevölkerungsstatistiken integriert wird². Andererseits ist die steigende Zuwanderung von 25- bis unter 30-Jährigen sowie 30- bis unter 50-Jährigen laut den Aussagen der Interviewpartner*innen auch auf die lange Zeit positive Entwicklung der Automobilzuliefererindustrie zurückzuführen, die besonders in den letzten Jahren sehr viel Personal nachgefragt hat. Zudem wird eine steigende Verknüpfung mit der Metropolregion Nürnberg entlang der Regnitz-Achse festgestellt. Hier wird insbesondere das dynamische Wachstum der Wirtschaftsstandorte Erlangen und Nürnberg hervorgehoben, deren angespannte Wohnungsmärkte zu direktem Zuzug nach Bamberg geführt hätten.

Während aus der Stadt nach wie vor auch noch Familien in den suburbanen Raum abwandern, lässt sich hier gleichzeitig auch ein umgekehrter Trend feststellen. So wurde in den Gesprächen wiederholt eine „Flucht vom Land in die Stadt“ (BA3) festgestellt. Diese wird in der Regel von älteren Zuwanderungsgruppen getragen, die zu den Hochzeiten der Suburbanisierung in den 1970ern und 80ern zur Eigentums- und Familienbildung in das Umland gezogen sind und nach Auszug der Kinder als „empty-nester“ bezeichnet werden. In den Wanderungsstatistiken sind diese Zuwanderungsgruppen jedoch (noch) unterrepräsentiert. Aufgrund der geburtenstarken Jahrgänge wird hier aber von einer in Zukunft zunehmenden und städtisch orientierten Wohnmobilität Älterer ausgegangen. Die oben genannten Wanderungsmuster und Entwicklungen sind entsprechend der jeweiligen Altersklassen in Abbildung 1 grafisch dargestellt.

Abbildung 1: Wanderungssalden Bamberg 2006-2017



Quelle: eigene Darstellung, nach Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2018

² Die Rekrut*innen der Bundespolizei werden nicht in der kommunalen Bevölkerungsstatistik geführt.

3. Umgang mit Zuwanderung: Planungspolitiken der Stadt

In den folgenden Kapiteln soll beschrieben werden, wie das Thema Zuwanderung auf planerischer und stadtentwicklungspolitischer Ebene in Bamberg verortet ist, welche Akteure in diese Prozesse eingebunden sind und welche stadtpolitischen Probleme und Widerstände sich hieraus möglicherweise ergeben. Als Grundlage dienen das gesamtstädtische Entwicklungskonzept (2011) und die Fortschreibung mit dem Fokus der Konversion (2014), der Stadtentwicklungsplan Wohnen (2006) mit den jeweiligen Fortschreibungen (2013, 2016), weitere kommunale Dokumente aus unterschiedlichen Verwaltungsressorts, Positionspapiere politischer Parteien, Presseberichte sowie als zentrale Quelle die aus den Expert*inneninterviews gewonnenen Erkenntnisse.

Einführend soll darauf hingewiesen werden, dass Bamberg, verglichen mit den bisher untersuchten Fallstudien, wesentlich vom Projektsample abweicht, da die herausgearbeiteten Treiber für Zuwanderungsstrategien (z.B. demografischer Wandel, baulicher Leerstand, Fachkräftemangel, „Wettbewerb um die besten Köpfe“) Bamberg nicht direkt zugeordnet werden können bzw. thematisch nicht die stadtpolitische Agenda bestimmen. In Verbindung mit dem in Kapitel 2 beschriebenen Bevölkerungswachstum (von 70.004 (2010) auf 77.179 (2017) (Stadt Bamberg 2018a: 28)), muss somit zunächst das Forschungsinteresse des Projekts – die Etablierung eines kommunalen Handlungsfeldes der Zuwanderungspolitik mit besonderem Fokus auf die Spielräume der Städte zur Steuerung von Zuwanderung – eingeordnet werden. Kann vor dem starken Bevölkerungsanstieg durchaus von *treibenden Kräften* bezüglich einer Zuwanderungspolitik ausgegangen werden, hat der starke Zuzug dazu geführt, dass nicht *die* mögliche Strategie zur Gewinnung von Zuwanderung im Mittelpunkt der Stadtpolitik (und somit dieses Forschungsberichts steht), sondern vermehrt der planerische und stadtpolitische Umgang mit dem bereits stattgefundenen – und zukünftig noch zu erwartendem Zuzug. Der im folgenden Kapitel dargestellte chronologische Vergleich der städtischen Entwicklungs- und Wohnungskonzepte verdeutlicht zunächst, wie sich vor dem Hintergrund des Bevölkerungswachstums die Perspektiven auf Zuwanderung verändert haben – und somit auch die Relevanz einer möglichen Zuwanderungsstrategie.

3.1. Planerische Zuwanderungsstrategien

Im ersten Stadtentwicklungsplan Wohnen (2006) heißt es, dass Bamberg von einem konstant zunehmenden Sterbeüberschuss gekennzeichnet ist, der mit einer langfristigen Bevölkerungsabnahme einhergeht (Stadt Bamberg 2006: 3). Um dieser negativen demografischen Entwicklung entgegenzusteuern und zumindest die Einwohnerzahl von 70.000 (ebd.: 6) zu halten, wird zum damaligen Zeitpunkt ein Anstieg des Wanderungssaldos durch die Förderung von Zuzügen und die Verhinderung von Abwanderung in die umliegenden Landkreise angestrebt. Als hierfür entscheidender Steuerungsansatz gilt die Wohnungspolitik (ebd.: 68). So wird u.a. das Bamberger Baulandmodell eingeführt, welches sowohl Familien bei der Bildung von Wohneigentum finanziell unterstützen und somit den Wegzug in den Landkreis verhindern als auch den Zuzug junger Familien fördern sollte. Zudem ist eine aktive Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens bei der Entwicklung von Wohnprojekten vorgesehen. Die Ausführungen im Stadtentwicklungsplan Wohnen aus 2006 unterliegen somit der „Prämisse, dass der Bevölkerungserhalt in Zeiten des demografischen Wandels durch kommunale Wohnungspolitik steuerbar ist“ (ebd.: 3). Eine pro-aktive Steuerung soll als Grundlage für kommende Stadtentwicklungsziele dienen sowie als „Referenzszenario, [...] dem kommunalpolitisch anzustrebenden Entwicklungspfad“ (ebd.: 6).

Ähnliche Aspekte werden in dem gesamtstädtischen städtebaulichen Entwicklungskonzept aus dem Jahre 2011 betont. Hier wird Bamberg als eine Stadt beschrieben, die vor einem vierfachen Strukturwandel steht und die Dimensionen (1.) Demographischer Wandel (2.) gesellschaftliche Veränderungen (3.) wirtschaftliche und technologische Strukturumbrüche und (4.) Konversion von Militärflächen umfasst (Stadt Bamberg 2011: 18). Um diesen Veränderungen, besonders der prognostizierten Schrumpfung und Alterung, entgegenzuwirken, sollten Voraussetzungen geschaffen werden, um Zuzug zu generieren (ebd.: 18). Die Innenstadt soll in diesem Zusammenhang unter anderem „als leistungsfähiger Wohnort gestärkt werden“ (ebd.: 41), sodass „durch koordinierte und konzentrierte Anstrengungen aller gesellschaftlichen Kräfte und das Zusammenwirken aller Ebenen [...] die Chancen der Reurbanisierung gezielt zu nutzen und durch die Stadt zu organisieren“ (ebd.: 42) sind.

Diese Ziele werden in der Fortschreibung des gesamtstädtischen städtebaulichen Entwicklungskonzepts zur Bamberger Konversion (2014) weiter ausgeführt. Hier heißt es, dass Bamberg aufgrund der vergleichsweise kleinen Stadtfläche³, den naturräumlichen Gegebenheiten sowie der im Stadtgebiet verstreuten und gering verfügbaren Freiflächen, bisher „nur einen geringeren [Bevölkerungs-] Zuwachs realisieren [konnte] als in der jüngsten Zeit im Rahmen der Tendenz des Zurück in die Stadt möglich gewesen wäre“ (Stadt Bamberg 2014b: 8). Durch die Konversion eröffnet sich nun die Möglichkeit, dass Bamberg „aufgrund der Zentralität [...], der guten Ausstattung mit Bildungseinrichtungen und der Wohn- und Freizeitqualitäten im Rahmen einer offensiven Stadtentwicklungspolitik“ (ebd.: 8) die Bevölkerungszahl auf bis zu 75.000 Einwohner*innen steigern könnte. Die Konversion wurde also zum damaligen Zeitpunkt als Möglichkeit gesehen ein moderates Bevölkerungswachstum anzustreben. Entgegen dieses vermeintlich pro-aktiven Ansatzes wurde jedoch von einigen Gesprächspartner*innen die passive Haltung der Stadtpolitik im Umgang mit den Flächen kritisiert. Die Verhandlungen mit den Amerikanern im Vorfeld des Rückzugs wurden „als in Freundschaft verbunden“ (BA1) bezeichnet. Hinzu kam, dass aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung des Stützpunkts keine aktive politische Rolle zu erkennen war, „es gab keine politische Wahrnehmung zu sagen, wir gehen das konstruktiv an, wir fragen aktiv nach, wann geht ihr? Das [den Rückzug] sollte man tunlichst vermeiden, das war die politische Meinung. Also im Gegensatz zu vielen anderen Städten, die das aktiv betrieben haben“ (BA1). Dies hat dazu geführt, dass die Aufgabe des Stützpunktes nicht etwa durch einen kommunikativen Prozess zwischen der Stadtpolitik und den Amerikanern begleitet wurde, sondern Bamberg relativ unvorbereitet mit der Konversion konfrontiert wurde (BA2).

Gleichzeitig wird neben den Wachstumszielen im Zusammenhang mit der Konversion erstmals der durch starken Zuzug und gestiegene Wohnflächenbedarfe aufkommende Wandel „vom Wohnungsüberhang zum Wohnungsdefizit“ (Stadt Bamberg 2013: 39) thematisiert. Die Umwandlung der Militärflächen in Wohnflächen soll somit auch die entstandene „Übernachfrage am Bamberger Wohnungsmarkt“ (ebd.: 23) abmildern. Die Nichtumsetzung der Konversion, die durch die Inanspruchnahme der Flächen durch die Aufnahmeeinrichtung Oberfranken (AEO) sowie des Aus- und Fortbildungszentrums der Bundespolizei zurückzuführen ist, bedeutete anschließend jedoch, dass „die Stadtplanung Bambergs [...] wieder auf das (inzwischen schon in Teilen überbaute)

³ Hier wurde von vielen Gesprächspartner*innen auf die bayerische Gebietsreform von 1972 verwiesen, bei der das Stadtgebiet Bambergs kaum erweitert wurde; „ein Fehler, den man nicht mehr gutmachen kann“ (BA9), wie ein Experte urteilt.

Wohnbaulandpotenzial von 2006“ (Stadt Bamberg 2016b: 9) zurückgeworfen wird⁴. Die extra für die Konversion in teils groß angelegter Bürgerbeteiligung erarbeitete Fortschreibung des gesamtstädtischen städtebaulichen Entwicklungskonzepts (2014) sowie die Fortschreibung des Stadtentwicklungsplans Wohnen (2013) besaßen somit so gut wie keine Relevanz mehr, da sich die Konversionsflächen nun doch nicht in kommunaler Hand befanden. Die „ganzen Konzepte sind [...] durch die Entwicklung überrascht worden“ (BA5), weist ein*e Interviewpartner*in auf die Abhängigkeit der kommunalen Planung von den politischen Entscheidungen hin. Der informelle, verwaltungsinterne Arbeitstitel heiße demnach „Patchwork-Konversion“ (BA1), die entgegen der potenzial-orientierten Perspektive auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Konversion eher eine „Jahrhundertaufgabe, als eine Jahrhundertchance“ (BA1) ist.

Die Entwicklungen im Zusammenhang mit den Konversionsflächen sowie dem stetig gestiegenen Zuzug führten im Anschluss zu einer erneuten Abkehr von den erarbeiteten Plänen und somit auch zu einer Neubewertung der Stadtentwicklungs- und Zuwanderungspolitik. Im jüngsten Stadtentwicklungsplan Wohnen (2016) wird demnach eine verstärkte Wohnungsnachfrage festgestellt, die zu einem „deutlichen Zuzugsstress“ (ebd.: 53) sowie einem „rückgestauten Zuzugsdruck“ (ebd.: 52) geführt hat – und nach Einschätzungen aus den Konzepten sowie der interviewten Expert*innen weiter anhalten wird. So heißt es, „Bamberg befindet sich spätestens seit 2009 im Dilemma aller Schwarmstädte, in denen die Übernachtung im Verhältnis zu den Erweiterungsmöglichkeiten des Wohnungsbestandes zu groß ist“ (ebd.: 54).

Aus den Konzepten lässt sich schließlich eine veränderte Perspektive auf Zuwanderung herauslesen. Eingebettet in die *treibenden Kräfte* des prognostizierten Schrumpfungsszenarios der 2000er, wurde zunächst die Zielsetzung des Zuzugs und der demografischen Stabilisierung durch die Entwicklung der Konversionsflächen und des Wohnungsmarktes herausgearbeitet. Die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik richtete sich hierbei jeweils an den Wanderungsbewegungen aus und hat explizit die Notwendigkeit sowie die Steuerungsmöglichkeiten einer aktiven kommunalen Wohnungspolitik mit dem Ziel der Generierung von Zuzug hervorgehoben. Der enorme Zuzug, die hieraus resultierende Übernachtung auf dem Wohnungsmarkt, die bereits dargestellte Flächenknappheit sowie die Konzentration der Bautätigkeiten auf das Segment der Kleinwohnungen, Studentenapartments (ebd.: 53) und hochpreisigen Eigentumswohnungen hat jedoch zu einer Neubewertung hinsichtlich der Notwendigkeit von weiterem Zuzug bzw. einer Zuwanderungsstrategie geführt. Eine pro-aktive Zuwanderungspolitik wird, entgegen der sich auf den demografischen Wandel beziehenden Politiken, demzufolge nicht weiter priorisiert, „das haben wir nicht nötig“ (BA1), so die verbreitete Meinung.

Gleichzeitig ergeben sich durch das, laut der Aussage eines*er Interviewpartners*in, „komplett dem Markt überlassen[en]“ (BA10) Wachstum sowie der Nichtrealisierung der Konversion, neue Handlungserfordernisse und stadtpolitische Diskussionen hinsichtlich der Zuwanderungspolitik. Im folgenden Kapitel soll dieser Aspekt vertieft werden, indem das Wachstum zunächst als *treibende Kraft* und Ausgangspunkt für die sich veränderten Zuwanderungs- und Planungspolitiken Bambergs dargestellt wird. Anschließend werden diese anhand der *Handlungsfelder, Leitbilder und Zielgruppen* sowie *konkreter Projekte der Stadtentwicklung* vertieft.

⁴ Hier muss angeführt werden, dass laut Einschätzung einiger Interviewpartner*innen die sofortige Übernahme und Entwicklung der gesamten Konversionsfläche durch die Stadt zu einem deutlichen Überangebot auf dem Wohnungsmarkt geführt und die personellen Ressourcen in der Verwaltung überfordert hätte.

3.1.1. Treibende Kräfte

Die oben dargestellte Entwicklung ging einher mit einer Konzentration auf den Neubau von Kleinwohnungen für Studierende sowie von Miet- und Eigentumswohnungen im hochpreisigen Segment. Gleichzeitig wurde die Bautätigkeit, laut den Aussagen in den Interviews, im niedrigen und mittleren Wohnungssegment stark vernachlässigt⁵. Die jüngere Wohnungspolitik wurde in den Gesprächen daher als weitestgehend marktorientiert und ohne jeglichen kommunalen Steuerungsanspruch beschrieben, sodass ein Interviewpartner ausführt: „Der Wohnungsmarkt in Bamberg, die Wohnungsbaupolitik, ist eigentlich 15-20 Jahre sträflich vernachlässigt worden“ (BA10). Hierbei folgte sie dem Muster: „Wer hebt die Hand und bietet am meisten“ (BA5). Selbiges wird für die Investitionen in die sozialen Infrastrukturen (Kitas, Schulen und Versorgungseinrichtungen für Ältere) sowie die Schaffung von bezahlbarem oder sozialem Wohnraum ausgeführt. Die Vorwürfe an die Stadtpolitik lauten hier, dass die Stadt nur das Allernotwendigste gemacht und hierbei „ein Stück weit das Verständnis für die Gesamtsituation“ (BA12) verloren hat. Hinsichtlich des dargestellten Wachstums wird von den interviewten Expert*innen in diesem Zusammenhang jedoch auch wiederholt angeführt, dass die regelmäßig erstellten Bevölkerungsszenarien langfristig von einer negativen Bevölkerungsentwicklung ausgegangen sind und somit die Planungen nicht auf eine wachsende Stadt ausgerichtet waren. Das in diesen Ausmaßen ungeplante Wachstum beschreibt ein Interviewpartner wie folgt: „Wenn man in die Statistik reinschaut, [...] bis 2014 war das immer relativ konstant um die 70.000, 71.000 mal 69.000, aber es pendelte und seit 2014, wo ja selbst unsere Statistik und auch wir als Planer immer wieder verwundert die Augen reiben und fragen: Wie konnte das eigentlich passieren? Oder andersrum gefragt, warum ist es vorher nicht passiert? Warum war es vorher nicht ablesbar? Weil wir eigentlich ja natürlich ganz normal unsere planerische Arbeit getan haben, wenn man über rein planungsrechtliche Aspekte spricht, und plötzlich ist dieser unfassbare Zuzug zu spüren“ (BA12).

Die beschriebenen Entwicklungen haben dazu geführt, dass das Ziel der Generierung von Zuzug mittlerweile deutlich differenzierter betrachtet wird als noch in den Ausführungen der oben aufgeführten Konzepte mit ihren jeweiligen Zuzugszielen. So plädieren einige politische Stimmen mittlerweile für eine Art Bevölkerungsobergrenze auf 80.000 Einwohner*innen⁶ oder gar eine Ablehnung weiteren Wachstums: „Also für mich ist jetzt eine gewisse Grenze erreicht, [...] es muss nicht unbedingt weiter auf Wachstum gesetzt werden, inzwischen sind wir innerhalb von 2-3 Jahren plötzlich auf knapp 77.000 oder 78.000 gewachsen, also man kommt jetzt an eine Grenze, wo man schon kritisch fragen muss, wie geht das weiter“ (BA5), fasst ein*e Kommunalpolitiker*in die wachstumskritische Haltung zusammen. Die größte Herausforderung sei es demnach, „Schritt [zu] halten mit der Entwicklung, die hier in Bamberg stattfindet. Dieser Zuzug und diese ganzen Neubürger, egal woher sie kommen, die brauchen Infrastruktur, die brauchen Schulen, die brauchen Kindergärten, die brauchen infrastrukturelle Einrichtungen und momentan ist es sehr schwer, damit Schritt zu halten. Die brauchen Wohnungen, zum großen Teil bezahlbare“ (BA5).

Gleichzeitig wird jedoch weiterhin auch von politisch-informellen Wachstumszielen auf bis zu mehr als 80.000 Einwohner*innen (BA7) berichtet, die mit einer Erhöhung der einwohnerbezogenen Schlüsselzuweisungen bzw. Einkommenssteuern sowie der besseren Auslastung von defizitär

⁵ Laut einem Mitarbeiter der Verwaltung wurden in den letzten 10 Jahren jedes Jahr 150-200 benötigte Wohnungen nicht gebaut (BA1).

⁶ Hintergrund ist hier die in der Stadt zuletzt prominent diskutierte finanzielle Mehrbelastung für Bundesstraßen-Sanierungen, die ab einer Einwohnerzahl von 80.000 wirksam wird.

betriebenen kommunalen Einrichtungen begründet werden (BA1). Aufgrund einer festgestellten und erwarteten Eigendynamik des Bevölkerungswachstums wird von einigen Akteuren der Stadtpolitik die Meinung vertreten, dass weiteres Wachstum grundsätzlich sowieso nicht zu begrenzen sei. Stattdessen müsse man sich fragen, wie man „diesen Entwicklungsprozess, der sich eigentlich automatisiert hat, [...] in qualitätsvolle Bahnen lenken“ (BA12) kann.

Es lässt sich somit folgern, dass die veränderten Kontextbedingungen (starker Zuzug, marktorientierte und hochpreisige Entwicklung des Wohnungsmarkts, eingeschränkter Zugriff auf Konversionsflächen) als *treibende Kräfte* für eine veränderte Perspektive auf Zuwanderung gesehen werden können. Das ungeplante Bevölkerungswachstum führte dazu, dass die pro-aktive Steuerung des Wohnungsmarktes zur Generierung von Zuzug nicht mehr als „Referenzszenario [...] [für den] kommunalpolitisch anzustrebenden Entwicklungspfad“ (Stadt Bamberg 2006: 6) dient, sondern Diskussionen aufwirft, inwiefern die Kommune versuchen sollte, dem Zuzugsdruck weiter nachzugeben. Darüber hinaus stellt das Bevölkerungswachstum die Stadt vor neue Handlungserfordernisse und erfordert kommunalpolitische Reaktionen. Mit der Fokussierung auf das Handlungsfeld Wohnen wird hierauf im nächsten Kapitel gesondert eingegangen.

3.1.2. Handlungsfelder der Stadtentwicklung

Wie anhand der oben zitierten Konzepte aus den Jahren 2006/2011/2014 aufgezeigt, sollte der Wohnungsmarkt reaktiv als Anpassung an den demografischen Wandel und zur Generierung von Zuzug entwickelt werden. Aufgrund des Bevölkerungswachstums mit den beschriebenen Implikationen für die Stadtentwicklung scheint sich dieser Handlungsansatz jedoch geändert zu haben. Den Ausführungen des Stadtentwicklungsplans Wohnen (2016) folgend, ergibt sich hieraus die Empfehlung für die Wohnungspolitik Bambergs, dass zukünftig nicht mehr auf die Wanderungsbewegungen reagiert wird, sondern die Höhe des Zuzugs gesteuert werden kann: „War es in den beiden vorhergehenden Stadtentwicklungsplänen das Ziel, die Bevölkerungsbewegungen zu beobachten und die Stadtentwicklung danach auszurichten, so wird nun der umgekehrte Weg eingeschlagen. Der Wohnungsbau bestimmt die Höhe der Zuzüge“ (Stadt Bamberg 2016b: 52). In diesem Zusammenhang wird die Frage aufgeworfen, inwiefern eine erhöhte Bebauungsdichte und ein weiteres Bevölkerungswachstum überhaupt noch zu Bamberg passe (ebd.: 54). Die mit dem Zuzug einhergehenden Stressfaktoren würden aufgrund der starken Übernachtungsfrage demnach trotz einer verstärkten Neuausweisung von verdichteten Wohnungsbauprojekten bestehen bleiben: „Der Zuzugsstress [lässt sich], allein durch seine Dimension, ohnehin nicht überwinden“ (ebd.: 54). Im Folgenden schließen sich die Empfehlungen an die Kommunalpolitik an, attraktivere (und nicht maximalverdichtete) Wohngebäude zu errichten sowie Wohnungsbauprojekte zu entwickeln, die nicht dem Diktat der Gewinnmaximierung unterliegen und somit Bamberg als „schöne Stadt“ (ebd.: 55) zu erhalten. Es lässt sich also festhalten, dass als Reaktion auf den Zuzug sowie die anhaltende Zuzugsattraktivität eine Neuausrichtung der Wohnungspolitik empfohlen wird, die stärker an qualitativen Gesichtspunkten orientiert zu sein scheint.

Die bisherige Planungspraxis widerspricht jedoch weitestgehend den oben dargestellten Empfehlungen für die Wohnungspolitik. So nennt ein*e Interviewpartner*in mit Verweis auf die Historie Bambergs als kompakte Stadt dichte Bebauung und „bezahlbares Wohnen im Geschoss“ (BA2) als das derzeitige Leitmotiv der Stadtentwicklungspolitik. Weiter heißt es, „wir sind momentan bei unseren ganzen Ideen eigentlich nur in Urbanität“ (BA2). Die Reaktion auf den anhaltenden Zuzug, die gestiegenen Wohnungsansprüche sowie die Flächenknappheit wird somit wie folgt beschrieben: „Wir müssen städtischer werden, dichter bauen“ (BA10). Diese Haltung wird vermehrt

von den politischen Akteuren aufgegriffen, sodass beispielsweise die SPD eine stärkere Nachverdichtung fordert, um mit seriellem Bauen „dringend benötigten Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung“ (SPD Bamberg-Gaustadt 2019: o.S.) zu schaffen. Diese Ausrichtung stößt jedoch auf eine zunehmende Ablehnung in der Bevölkerung, sodass ein*e Interviewpartner*in anmerkt, dass die Zurückhaltung für neuen Geschosswohnungsbau bereits jetzt sehr groß ist (BA10).

Neben der Fokussierung auf qualitative Aspekte in der Zuwanderungspolitik hat der Zuzug womöglich auch zu einem Wandel hinsichtlich der kommunalen Bereitschaft zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum geführt. So haben die Interviewpartner*innen angemerkt, dass im einfachen Wohnungssegment aktuell eine steigende Bautätigkeit festzustellen ist, die mit einem verstärkten kommunalen Steuerungsanspruch ausgestattet ist. Ausschlaggebend hierfür waren das schnelle Bevölkerungswachstum und die geringe Verfügbarkeit von Wohnungen im Niedrigpreissegment bei gleichzeitig steigenden Mieten. Ein*e Kommunalpolitiker*in merkt hierzu an: „Die [Bevölkerungsentwicklung] hat uns etwas überrollt und jetzt sind wir dabei, die Ziele neu zu justieren, und da reagiert natürlich die Politik schon ein bisschen anders glaube ich, muss sie ja“ (BA5). Fragen, die sich mittlerweile aufdrängen sind demnach: „Welche Nutzungen sind [...] notwendig? Wie viel kann ich jetzt an bezahlbaren Wohnungen machen? Was [...] an altengerechten Einrichtungen? Also, es soll nicht nur das Finanzreferat, sondern auch das Bau- und das Sozialreferat [...] vorher schon beteiligt werden“ (BA5). In diesem Zusammenhang hat der Bamberger Stadtrat 2017 zusätzlich eine 20-Prozent-Sozialklausel eingeführt, die einkommensschwache Mieter*innen entlasten soll.⁷ Kritisch angemerkt befindet man sich bei dieser, stärker an sozialen Gesichtspunkten orientierten Wohnungspolitik, jedoch zurzeit noch „an einem Startpunkt“ (BA12). Auch die Sozialklausel wird von einigen Gesprächspartner*innen als nicht ausreichend eingestuft (BA1, BA7); hierdurch „entsteht nicht der soziale Wohnungsbau, sondern nur der abgemilderte“ (BA7).

Die Ausführungen haben die Auswirkungen des Bevölkerungswachstums auf das Handlungsfeld Wohnen gezeigt. Eingebettet in die dargestellten Wachstumskritiken entsteht für die Kommune das verstärkte Handlungserfordernis, bezahlbarem Wohnraum zu schaffen. Hieran anschließend wird die Empfehlung formuliert, weitere „Zuwanderung zu bündeln und zu kanalisieren“ (BA12), anstatt diese möglicherweise pro-aktiv anzuwerben bzw. dem Zuzugsdruck über eine städtebauliche Verdichtung weiter nachzugeben. In diesem Zusammenhang lässt sich hinsichtlich der Zielgruppen, entgegen der früheren Planungspolitiken, von einer Verschiebung des Fokus von Zuziehenden hin zur ansässigen Bevölkerung ausgehen. Zudem kann man eine zunehmende Selektivität von Zielgruppen vermuten. Diese Aspekte werden im folgenden Kapitel zu den Leitbildern und Zielgruppen vertieft.

3.1.3. Leitbilder und Zielgruppen der Stadtentwicklungskonzepte

Vereinzelte Aussagen zu Zielgruppen der Zuwanderungspolitiken lassen sich zunächst im Jahr 2011 erstellten gesamtstädtischen städtebaulichen Entwicklungskonzept finden. So sollten, hinsichtlich des Ziels der „Reurbanisierung“ (Stadt Bamberg 2011: 42), innerstädtische Wohnflächen für Nachfragegruppen entwickelt werden, „die städtische Wohnformen suchen (Baugemeinschaften, »Re-Urbanisierer«)“ (ebd.: 26). Im Zusammenhang mit der drohenden Schrumpfung und der „Alterung der Stadtgesellschaft“ (ebd.: 16) wird unter anderem die Herausbildung eines kinder- und

⁷ Hierzu aus der Richtlinie über die Sozialklausel für Wohnungsbau: „Die Sozialklausel zielt auf die Unterstützung eines Marktangebotes für Mietobjekte mit nach oben begrenzten Mieten in einer Höhe zwischen klassischem sozialem Wohnungsbau und Marktmiete. Das Wohnbaulandmodell der Stadt aus dem Jahr 1996 behält Gültigkeit und Vorrang vor den Regelungen der Sozialklausel“ (Stadt Bamberg 2017c: 1)

familienfreundlichen Profils gefordert sowie die Entwicklung von Wohnungsangeboten für ältere Menschen, die, so die Aussagen im Konzept, „wegen der besseren Erreichbarkeit aller Einrichtungen wieder in die Stadt zurück ziehen“ (ebd.: 16). Es gilt jedoch anzumerken, dass das Ziel der Reurbanisierung und die hiermit verbundenen Zielgruppen durch das starke Bevölkerungswachstum und den Wohnungsmangel in Bamberg als „Relikt aus den 90ern“ (BA1) bezeichnet werden und womöglich in den Hintergrund gerückt sind.

Angelehnt an das Ziel der familienfreundlichen Stadt, wurden in den geführten Interviews Familien als Zielgruppen der Zuwanderungspolitik hervorgehoben: „Familien, da müssten wir eigentlich nachsteuern“ (BA12), denn „das ist ja auch ein Klientel, das wertvoll ist“ (BA5). Hier wird jedoch eher die Verhinderung des nach wie vor stattfindenden Wegzugs ins Stadtumland betont, und weniger der Zuzug von außerhalb: „Naja, das sollen ja nicht Familien sein, die man reinzieht, sondern da haben wir eine gewisse Abwanderung“ (BA5)⁸. Die Zielgruppe mit ihren jeweiligen Wohnansprüchen wird wie folgt beschrieben: „Das sind tatsächlich Familien mit Kindern, die einfach in dieser Metropolregion arbeiten, eine Arbeitsstelle gefunden haben oder studieren, die dann auch hier bleiben wollen [...] und für die bräuchten wir diese 3-4-Zimmer-Wohnungen [...]. Das würden wir gerne noch mehr fördern, da ist die Politik momentan konzeptlos oder unentschieden“ (BA1). Diese Ausführungen passen zu der Feststellung, dass hinsichtlich der Zielgruppen nicht mehr Zuzug von außen priorisiert wird, sondern mittlerweile eher die bereits ansässige Bevölkerung in den Fokus der Stadtentwicklungspolitik rückt. Hierzu führen zwei Kommunalpolitiker*innen folgendes aus:

„Die Richtung dreht sich, also von – wir wollen einfach, dass Leute kommen, auch hin zu – wir brauchen Wohnungen für die, die da sind, die auch nicht den großen Geldbeutel haben.“ (BA5)

„Also meine Haltung ist, die Menschen, die hier jetzt wohnen und Wohnraum suchen, also dieses Potenzial, diese Bedürfnisse, sollten erfüllt werden. Das hat man nie so richtig abgefragt, aber da ist mein Eindruck, die, die da sind, brauchen noch Wohnungen.“ (BA7)

Hierbei wird jedoch die oben angeführte und an die Politik gerichtete Kritik der Konzeptlosigkeit deutlich. Hinsichtlich Zuwanderung gibt es „kein Leitbild in der Stadt Bamberg“⁹ (BA1). Bezogen auf das informelle Ziel der Familienförderung und die jedoch gleichzeitig nahezu ausschließlich marktorientierte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik, die bisher eine Diskrepanz zwischen dem stadtpolitischen Diskurs und der Praxis offenbart, stellt ein Mitglied im Bausenat schließlich kritisch fest:

„Also ich bin ja im Bausenat, und immer, wenn Baufragen genehmigt werden, dann weiß man ja, soundso viele Wohneinheiten werden neu hinzukommen, [...] aber man hat es wirklich dem freien Markt überlassen, werden die Wohnungen vermietet an eine Person? 3-4-Zimmer-Wohnung an eine Person? Oder will man bewusst auch kinderreiche Familien einplanen? [...] Ne, also, dass einer mal die These ausgesprochen hat – wir wollen genau diese Klientel, und

⁸ Die Ausweisung von Bauland für junge Familien zur Schaffung von Einfamilienhäusern wird hingegen nicht als primäres Ziel verfolgt. Für flächenintensives Wohnen in Einfamilienhäusern werden den umliegenden Gemeinden im Landkreis Standortvorteile eingeräumt (Stadt Bamberg 2016b: 14), denen die Stadt Bamberg nur unter dem Einsatz hoher finanzieller Kosten und der unverhältnismäßigen Nutzung von zentralen Flächen entgegentreten kann.

⁹ Obwohl ein Leitbild bereits im Stadtentwicklungskonzept 2011 gefordert wurde, indem die „Klärung der städtischen Position hinsichtlich der Entwicklung des Wohnungsangebotes“ für die Aspekte „Zielgruppen, Standorte, Dichten“ (Stadt Bamberg 2011: 101) präzisiert werden sollte.

deswegen bauen wir. Sondern wir haben Dritte bauen lassen, also nicht mal unsere eigene Stadt baut, sondern andere, und dann hat sich das so ergeben.“ (BA7)

Entgegen der dargestellten Konzeptlosigkeit ist jedoch gleichzeitig von einer latenten Selektivität hinsichtlich der gewünschten Zuwanderer auszugehen. So wird kritisch berichtet, dass sozialer Wohnungsbau lange Zeit bewusst nicht umgesetzt wurde, um nicht eine „gewisse Sogwirkung“ (BA5) hinsichtlich des Zuzugs von Arbeitslosen aus dem Umland zu fördern: „Es ist Stadtratsmehrheit, [...] wenn wir jetzt sozialen Wohnungsbau schaffen, dann ziehen wir die Leute [*hiermit sind laut Aussage des*der Interviewpartners*in Arbeitslose gemeint*] ja her, also das wird nicht laut ausgesprochen, aber latent leider“ (BA7), berichtet ein*e Kommunalpolitiker*in. Hier lässt sich womöglich auch – neben den bekannten Gründen der Flächenknappheit, der gescheiterten Konversion sowie der angestiegenen Grundstücks- und Baukosten – eine Ursache für die von den interviewten Expert*innen kritisierte passive Haltung hinsichtlich des Baus von bezahlbarem Wohnraum finden. In diesem Punkt wird jedoch gleichzeitig auch die bei den Handlungsfeldern beschriebene Empfehlung für eine qualitative Neuorientierung in der Wohnungspolitik deutlich. Demnach soll nicht um jeden Preis dem weiteren Zuzugsdruck nachgegeben werden. Stattdessen ist von einer stärkeren Selektivität der Zielgruppen auszugehen sowie von einer stärkeren Fokussierung auf die Wohnraumversorgung der Bamberger Bevölkerung. Diese Aspekte werden unter anderem im nächsten Kapitel aufgegriffen.

3.1.4. Konkrete Projekte der Stadtentwicklung

In diesem Kapitel werden konkrete Projekte der Stadtentwicklung dargestellt. Dem bisherigen Aufbau folgend, stehen hierbei Wohnungsbau-Projekte im Vordergrund, anhand derer einerseits die festgestellte Strategielosigkeit und Orientierung am Markt deutlich wird sowie andererseits die Auswirkungen des Zuzugs für weitere kommunale Handlungsfelder (im Wesentlichen Wohnen) und die Wohnungspolitik. Konkret werden hierzu die Teilkonversion der ehemaligen Militärf Flächen (Lagarde-Campus) sowie die Konversion von drei altindustriellen Flächen zu stadtentwicklungspolitisch relevanten Wohnungsbauprojekten herangezogen.

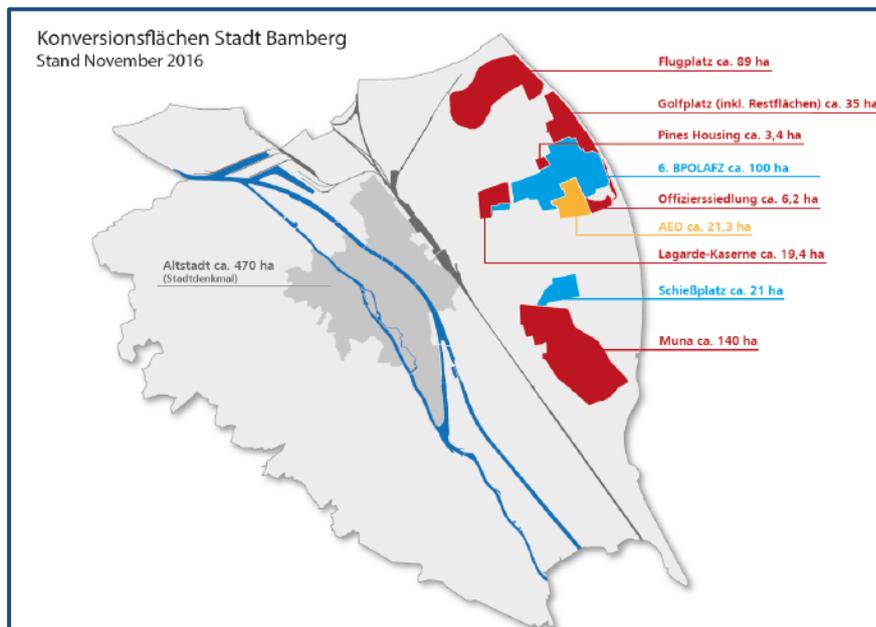
a) Lagarde-Campus

Die ca. 20 Hektar große Lagarde-Kaserne (vgl. Abbildung 2, die Flächen der AEO-Einrichtung sind in gelb, die Flächen der Bundespolizei in hellblau dargestellt) ist die einzige größere und zusammenhängende Fläche aus dem gesamten Konversionsgebiet, welche die Stadt Bamberg bisher erwerben konnte. Zurzeit wird diese unter dem Namen Lagarde-Campus entwickelt.

Die Planungen sahen ursprünglich eine Mischnutzung aus Wohnen, Arbeiten, Dienstleistung und Kultur vor. Wie einige Interviewpartner*innen jedoch mitteilten, wurde von dieser Planung teilweise wieder abgewichen, sodass das Quartier nun als Wohnquartier mit ca. 1.000 Wohneinheiten (BA12) entwickelt werden soll. Diese Planänderung beschreibt ein*e Kommunalpolitiker*in wie folgt: „Das ganze Quartier war ursprünglich, ich sehe noch die Skizze, als gemischtes Quartier konzipiert und da haben wir jetzt Wohnungsbau. Plötzlich ist die Devise: Wohnen. [...] Das ist die Handschrift der Mehrheit dieses Stadtrats, dass es ein ganz braves Wohnviertel wird [...], da wagt man nichts mehr, und sogar die Kultur, die vorher experimentieren konnte in Altbauten, soll jetzt in zwei Baukörpern untergebracht werden“ (BA7). Von der kommunalen Wirtschaftsförderung wird die Priorisierung der Wohnentwicklung bestätigt. Im Rahmen der Ansiedlung des Digitalen Gründerzentrums, dem für das Halten von Studierenden aus den anwendungs- und praxisorientierten Studiengängen der Universität eine sehr hohe Bedeutung zugeschrieben wird, sollte auf dem Lagarde-Campus das Ziel einer

„wissensbasierte[n] Stadtentwicklung“ (Stadt Bamberg 2011: 27) verfolgt werden. Ein Kernelement hierbei war die geplante Mischnutzung von Wohnen, Arbeiten, Kultur und Versorgung. Wie oben beschrieben, musste man von diesen Planungen jedoch abweichen, denn „jeder schreit nach Wohnen, der Kämmerer will sein Geld, die Politik drängt auf Wohnraum, [...] zieht den Wohnraum halt vor“ (BA6), wird hier berichtet.

Abbildung 2: Konversionsflächen der Stadt Bamberg



Quelle: Stadt Bamberg 2019: 11

Zurzeit befinden sich auf dem Lagarde-Campus Wohnungsbauprojekte in der Umsetzung, die von externen Developern entwickelt werden¹⁰ und unter anderem den Bau „attraktive[r] Stadthäuser für Familien“ (Stadt Bamberg 2019: 20) vorsehen. Interessant ist hierbei, dass die für dieses Projekt vorgesehene Förderung von Familien über das Wohnbaulandmodell, gemäß den kommunalen Richtlinien, Vorrang vor der Sozialklausel hat. Am Beispiel des Lagarde-Campus wird somit deutlich, dass die verdichtete Schaffung von Wohnraum in enger Zusammenarbeit mit privaten Developern – entgegen der Empfehlungen an die Kommunalpolitik aus dem Stadtentwicklungsplan Wohnen (2016) – allerhöchste Priorität in der Stadtpolitik besitzt und hierbei andere kommunale Handlungsfelder beeinflusst. Diese einseitige Fokussierung auf das Handlungsfeld Wohnen wird von einigen Interviewpartner*innen kritisch gesehen, insbesondere vor den zu befürchtenden Umstrukturierungsmaßnahmen in der ansässigen Autozuliefererindustrie sowie vor dem Hintergrund, dass, den Aussagen der Interviews folgend, der größte Arbeitgeber Bambergs (Bosch) aufgrund seines Status als Stiftung kaum Gewerbesteuern zahlt. Ein*e Experte*in folgert hieraus: „Bamberg ist in der glücklichen Lage, nicht um Einwohner*innen buhlen zu müssen, um nicht auszusterben, worum Bamberg noch extrem buhlen muss, ist einfach die wirtschaftliche Niederlassung“ (BA10)¹¹.

¹⁰ Die P&P Gruppe sowie die Volksbau Bamberg GmbH & Co.KG planen hier zurzeit insgesamt 529 Wohneinheiten. Weitere Baugebiete befinden sich derzeit in der Ausschreibung (Stadt Bamberg 2019: 18ff.).

¹¹ Diesbezüglich wurde in einigen Interviews die Bedeutung der Teilkonversion des Muna-Geländes thematisiert, die zu einer Gewerbe- und Industrienutzung entwickelt werden sollte. Aufgrund eines Bürgerentscheids wurde dieses Vorhaben jedoch nicht umgesetzt.

b) ERBA-Insel, Megalith Gelände und Ulanenpark

Das Gebiet zwischen der Regnitz und dem Main-Donau Kanal war früher industriell durch die ERBA-Spinnerei geprägt und wurde im Zuge der Landesgartenschau Bayern in 2012 umgestaltet. Hiernach ist auf dem Gelände das größte zusammenhängende Wohnungsbauprojekt Bambergs entstanden (vgl. Abbildung 3), was von einem privaten Developer als „neue [...] Wohnoase Bambergs“ mit einer Kombination aus „Urbanität, Idylle und Freizeitwert“ (Bayerische Landessiedlung 2019: o.S.) bezeichnet wird. Zu einem großen Teil handelt es sich hier um privat entwickelte Eigentumswohnungen im hochpreisigen Bereich. Angelehnt an die im vorherigen Kapitel diskutierte Frage nach Zielgruppen der Zuwanderungspolitik bezieht ein*e Interviewpartner*in die diagnostizierte Konzeptlosigkeit sowie den geringen kommunalen Steuerungsanspruch auf die Wohnbebauung der ERBA-Insel: „Das war immer den freien Trägern überlassen, also der große Wurf war unsere Erba-Insel, die hat am meisten Wohnraum geschaffen und auch die meisten Möglichkeiten jetzt für die Best Ager. Aber das war nicht bewusst gemacht“ (BA7). Bezahlbarer Wohnraum für Familien scheint entgegen der politischen Diskussionen somit nicht die oberste Priorität bei der Entwicklung des Quartiers gewesen zu sein.

Abbildung 3: Wohnbebauung und industrielles Erbe auf dem ERBA-Gelände



Quelle: Eigene Fotos

Das Megalith-Gelände befindet sich ebenfalls auf einer innerstädtischen Industriebrache. Auch hier ist gemäß dem Bebauungsplan größtenteils eine Wohnbebauung vorgesehen, die jedoch dem oben erörterten stadtpolitischen Paradigma der städtebaulichen Verdichtung zur Abmilderung des Wohnungsmangels und Zuzugsdrucks widerspricht. Insgesamt ist auf dem Gelände eine „Gartenstadt“ (Stadt Bamberg 2016a: 5) ähnliche Bebauung geplant¹², welche „den heutigen Ansprüchen an verdichtete Wohnformen und der Nachfrage von jungen Familien für das innenstadtnahe Wohnen im eigenen Haus gerecht“ (ebd.: 5) werden soll. Das Wohngebiet ist somit „durch seine Lage, Struktur und Ausstattung v.a. auf die Zielgruppe der Familien und jüngeren Paare ausgerichtet“ (ebd.: 12). Hierfür werden 35 Bauplätze im Rahmen des städtischen Baulandmodells vergeben (Stadt Bamberg 2018b: 1). Das Projekt bestätigt somit erneut die Fokussierung auf die Zielgruppe der Familien; setzt hierbei jedoch wie bei der ERBA-Insel auf Eigentumserwerb (und nicht auf bezahlbaren Wohnraum) und kontrastiert darüber hinaus das informelle Leitbild der kompakten Stadt; möglicherweise ein Hinweis auf den Ansatz, dem Zuzugsdruck nicht um jeden Preis stattzugeben, sondern eher eine selektivere und qualitativere Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik zu betreiben.

¹² Insgesamt sind ca. 45 Einfamilienhäuser, ca. 35 Reihenhäuser, ca. 23 Kettenhäuser und Geschosswohnungsbau mit ca. 50 Wohneinheiten geplant (Stadt Bamberg 2016a: 6).

Das dritte Wohnungsbauprojekt, das hier skizziert werden soll, ist der sich aktuell im Bau befindliche Ulanenpark. Dieser wird zum größten Teil vom kommunalen Wohnungsunternehmen, der Stadtbau, entwickelt und verfolgt das Ziel „dringend erforderliche[n] Wohnraum“ (Stadt Bamberg 2017b: 10) zu schaffen. Hinsichtlich der Zielgruppen des Projekts erklärt ein*e Interviewpartner*in, dass mit dem Projekt „eine Spanne von Arm und Reich, [...] von Jung und Alt“ (BA10) erreicht werden soll. In einer verdichteten Bauweise sollen sowohl Eigentumswohnungen als auch sozialer Wohnungsbau aus kommunaler Hand geschaffen werden. Hierbei fällt jedoch auf, dass im Rahmen des geplanten integrierten Gesundheitszentrums, barrierefreie Eigentumswohnungen entstehen, die nur für Bewohner*innen ab 61 Jahren zu erwerben sind. Hintergrund ist hier der in Kapitel 2.3. Attraktivität der Stadt für Zuwanderer geschilderte Zuzug von „betuchteren Älteren, [...die] im Stadtrat sehr willkommen“ (BA7) sind und von denen in Zukunft ein weiter ansteigender Zuzugsdruck erwartet wird. Ein Interviewpartner aus der Wohnungswirtschaft schildert die diesbezüglichen Planungen zum Projekt wie folgt: „Und wir haben uns damals, bevor wir dieses Projekt begonnen haben, tatsächlich die Alterspyramide in Bamberg angesehen und tatsächlich sind wir darauf gekommen, [...] dass es auch im Umfeld die Anfang 60-Jährigen sind. Da ist das Häuschen abbezahlt, man hat keine Lust, jedes Wochenende 600qm Garten zu mähen, die Kinder sind mittlerweile irgendwo in der Welt verstreut und kein Mensch will das Häuschen haben. Es ist abbezahlt und damit ist Kohle da, um sich eine kleine Eigentumswohnung fürs Alter mit entsprechender Infrastruktur zu kaufen“ (BA10). Das Projekt kann somit als ein weiterer Beleg dafür gesehen werden, dass hinsichtlich der Wohnformen (Fokus auf Eigentumswohnungen) neu geschaffener Wohnungsbau in Bamberg, analog zu den Entwicklungen der letzten Jahre, zu einem großen Teil marktbestimmt und hochpreisig determiniert sowie vermutlich an selektive Zielgruppen angepasst ist (hier: Fokus auf Zuzügler*innen ab 61 Jahren aus dem Umland). Gleichzeitig jedoch kann das Projekt auch als Beispiel für die zumindest etwas stärker an sozialen Gesichtspunkten orientierte Wohnungspolitik herangezogen werden, wie die Integration von öffentlich gefördertem Wohnraum durch die Stadtbau zeigt.¹³

3.1.5. Zusammenspiel von Stadtentwicklungs- und Integrationskonzepten

In der Forschung wurden keine Erkenntnisse gewonnen, dass es ein Zusammenspiel von Stadtentwicklungs- und Integrationskonzepten in Bamberg gibt. Sowohl in den kommunalen Plänen, die vor dem Einsetzen des Wachstums noch Zuzug als Ziel genannt haben, als auch in den neueren Ausführungen, die Zuzug eher als *Stress* einordnen, ließen sich keine Hinweise darauf finden, dass Stadtentwicklung und Integration in Bamberg zusammengedacht werden. Eher ist hier von einem Nebeneinander auszugehen, was möglicherweise durch den starken Zuzug von Geflüchteten und den hiermit verbundenen Integrationsanforderungen noch verstärkt wurde.

3.2. Akteure und lokale Governance-Formen

In den bisherigen Kapiteln wurde deutlich, dass Zuzug in Bamberg ursprünglich das Ziel der Stadtentwicklung war und der Wohnungsmarkt hierfür als Steuerungsansatz gesehen wurde. Das Bevölkerungswachstum verlief anschließend jedoch weitestgehend in Ausmaßen, welche die Zielsetzungen übertroffen haben, ging mit einer am Marktgeschehen orientierten

¹³ In diesem Zusammenhang kann auch auf den Bau von drei neuen Wohnhäusern (insgesamt 39 Wohneinheiten) der Stadtbau im Stadtteil Gereuth hingewiesen werden, die im Rahmen der einkommensorientierten Förderung (EOF) vom Bayerischen Wohnungsbauprogramm kofinanziert werden, sowie auf die Umgestaltung von Wohneinheiten auf dem Konversionsgelände, die ca. 140 mietgebundene Wohnungen marktfähig gemacht hat.

Stadtentwicklungspolitik einher und führte in Kombination mit der Flächenknappheit zu einer Neubewertung von Zuwanderung. Somit bildete bisher nicht die Erarbeitung einer möglichen Zuwanderungsstrategie den Schwerpunkt des Forschungsberichts, sondern zunächst die Darstellung des an Marktprozessen orientierten Wachstums sowie im Anschluss, der Umgang mit dem bereits stattgefundenen Zuzug und den Auswirkungen auf die Stadtentwicklungs- und Zuwanderungspolitik. Dies wurde anhand der Handlungsfelder, Zielgruppen und Projekte dargestellt. Im Folgenden wird der Fokus nun auf den lokalen Akteuren liegen. Hierbei soll im nachfolgenden Kapitel zu den *treibenden Akteuren* – dem Kapitel 3.1.1. *Treibende Kräfte* entsprechend – zunächst kritisch analysiert werden, wie die unterschiedlichen Akteure auf die (Nicht-)Steuerung des Wachstums eingewirkt haben und wie sich dieses im Folgenden auf die akteursbezogenen Perspektiven bezüglich Zuwanderung sowie auf mögliche neue Handlungserfordernisse der Stadtentwicklungs- und Zuwanderungspolitik ausgewirkt hat. In dem nachfolgenden Kapitel wird die Frage nach möglichen Koalitionen und Netzwerken zwischen öffentlichen und privaten Akteuren beantwortet. Aufgrund der Besonderheit der Fallstudie Bamberg wird in diesen und im folgenden Abschnitt zu möglichen Formen von Wachstums-Koalitionen der Fokus wie bisher zunächst auf dem Wachstum liegen, um die anschließende Frage nach möglichen Auswirkungen des Wachstums auf die Akteursebene zu übertragen.

3.2.1. Treibende Akteure

Als Besonderheit der kommunalen Verwaltungsstruktur existiert in Bamberg seit 2013 das Amt für Strategische Entwicklung und Konversionsmanagement, welches gemäß der Aufgabenbeschreibung „eine zentrale Bündelungsfunktion innerhalb der Stadt Bamberg zur Bewältigung komplexer Aufgaben in Bezug auf die zukünftige Entwicklung der Stadt“ (Stadt Bamberg o.D.: o.S.) einnimmt. Das Amt soll in einer Moderationsrolle auf Verwaltungsebene die unterschiedlichen Ressorts bündeln und zusammenführen. Neben dem Konversionsmanagement sieht es die Erarbeitung und Koordination von gesamtstädtischen Strategien im Zusammenspiel demografischer Entwicklungsprozesse und deren Implikationen für den Wohnungsmarkt vor. Somit besteht in Bamberg eine institutionalisierte Einrichtung für die strategische Entwicklung der Stadt, welche jedoch in einem deutlichen Kontrast zu der von der Stadtpolitik getragenen, marktliberalen Entwicklung des Wohnungsmarktes steht. In diesem Zusammenhang wurde von einigen Interviewpartner*innen kritisiert, dass die politischen Akteure ohne einen ausgeprägten Steuerungsanspruch entweder „marktliberal oder faul“ (BA11) agieren. Weitere Kritik bezieht sich auf eine generelle Orientierung an tagespolitischen Themen, sodass die im erwähnten Ressort erarbeiteten Elemente zur strategischen Stadtentwicklung nicht gänzlich zur Politik durchdringen. Die Fokussierung der Stadtpolitik auf den Bau von verdichtetem Wohnraum in enger Zusammenarbeit mit privaten Developern, entgegen der Empfehlungen aus der planenden Verwaltung, verdeutlicht dies; ebenso folgendes Zitat: „Die Bindungswilligkeit der Stadtspitze in der Politik [...] ist sehr ambivalent. Man lebt von der Tagespolitik [...], als sich mit aus ihrer Sicht akademischen Strategien aufzuhalten“ (BA1). Ein*e Gesprächspartner*in verweist diesbezüglich auf die beschränkten zeitlichen und personellen Ressourcen, welche die Kommunalpolitik bestimmen. Für Bamberg führt er/sie diesbezüglich aus: „Kommunale Parlamente [in] [...] einer Stadt wie Bamberg haben ja quasi ein ehrenamtliches Parlament. Die haben ja keinen Unterbau, der ihnen mal was erklärt, [...] die wissen ja einfach nur das, was sie aus Sitzungsvorträgen mitkriegen, die werden erschlagen. [...] Das ist [...] eine Themenvielfalt, die sie [...] bearbeiten müssen, das ist nicht mehr machbar. Die aggregieren natürlich auch und versuchen, sich das vereinfacht darzustellen, und dann kommt es

darauf an, welches Wetter ist, was sie gerade in der Zeitung gelesen haben, welcher Nachbar ihnen was gesagt hat“ (BA6).

Bezogen auf das beschriebene marktliberale Handeln wurde in den Gesprächen wiederholt der Einfluss des Finanzreferenten hervorgehoben, der als „heimlicher Oberbürgermeister“ (BA9), bzw. als Alter Ego vom Oberbürgermeister gilt. Mit Verweis auf die Stadtfinanzen plädiert der Finanzreferent stark für eine Stadtentwicklungspolitik, die weniger an sozialen Aspekten orientiert, dafür aber von einer gewissen Investorennähe geprägt zu sein scheint. Hierbei wird er als politisch sehr prägend beschrieben, was zunehmend kritisch gesehen wird, wie ein*e Vertreter*in der Zivilgesellschaft anführt: „Aus meiner politischen Sicht müssten die politischen Entscheidungsträger ihm sagen, was er zu machen hat oder auszugeben hat oder nicht auszugeben hat. Hier läuft das andersherum“ (BA4). So erklären sich womöglich auch das passive Liegenschaftsmanagement und die daraus resultierende Flächenknappheit. Die Empfehlungen aus den entsprechenden Verwaltungsressorts, ein aktives Flächenmanagement zu betreiben, eine soziale Mischung bei Neubauprojekten anzustreben und die sozialen Infrastrukturen parallel zum Wohnungsbau zu erweitern, werden mit Verweis auf die Stadtfinanzen in der Regel abgewiesen (BA1). Diese Aspekte trotzdem in den politischen Diskurs einzubringen, wird als ein „sehr schwieriger Prozess“ beschrieben (BA12).

Hinsichtlich des lange vernachlässigten Neubaus von Wohnungen für Geringverdienende (und somit auch für die beschriebene Selektivität der Zielgruppen) wird dem Finanzreferenten ebenfalls eine ablehnende Position zugeschrieben; die Meinung sei hier: „Ich bau doch keine Sozialwohnungen für die, die dann aus dem Landkreis nach Bamberg ziehen [...]. Also [...], er [Finanzreferent] will doch die Hartz IV'ler gar nicht haben“ (BA2). Ein*e Interviewpartner*in aus der Wohnungswirtschaft schildert diese Einstellung anhand eines konkreten Beispiels, welches den geringen Steuerungsanspruch und die vermutete Investorennähe verdeutlicht: „Wir wollten in Bamberg ein Grundstück kaufen, wir wollten dort 44 altengerechte Wohnungen bauen, geförderte Wohnungen, also Sozialwohnungen. Wir haben damals einen Quadratmeterpreis geboten von 300 und ein paar Euro und ein Nürnberger Unternehmer hat 600 geboten. Baut jetzt darauf 60 Mikroapartments, 21 Quadratmeter groß für Studenten und verkauft die für 6000 Euro den Quadratmeter. Was wäre besser gewesen? 66 Mikroappartements oder 44 altengerechte Wohnungen? Tja, das ist Stadt, das hat die Stadt verkauft“ (BA3). Die Kritik wird ausgeweitet, indem ausgeführt wird, dass an sozialem Wohnungsbau interessierte Wohnungsunternehmen kaum Unterstützung von der Stadt bekommen. Konkret wird hier das kirchliche Wohnungsunternehmen Josef-Stiftung angeführt, denen, so der Vorwurf, in mehreren Investorenauswahlverfahren „Knüppel zwischen die Beine“ (BA8) geworfen wurden. Eine Konstellation, die wohl auch im historisch belasteten Verhältnis zwischen der Kirche und der kommunalen Politik begründet liegt.

Die oben beschriebenen Motive und Handlungsmuster der politischen Akteure und des Finanzreferenten beeinflussen naturgemäß die Handlungsmöglichkeiten des kommunalen Wohnungsunternehmens, der Stadtbau, deren öffentlicher Zweck in der „sichere[n] und sozial verantwortbare[n] Wohnungsversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung“ (Stadt Bamberg 2015: 71) liegt. Entgegen dieser offiziellen Aufgabenbeschreibung wurde in den Interviews wiederholt die Vernachlässigung der Stadtbau hinsichtlich Wohnungsneubaus für Geringverdienende, bei einer gleichzeitigen Fokussierung auf hochpreisige Eigentumswohnungen, kritisiert. Diese sei im Wesentlichen auf eine Gewinnorientierung der Stadtpolitik zurückzuführen, die es vorsieht, mit „kommerziellen Wohnungsbaugesellschaften in Konkurrenz“ (BA4) zu treten. Für sozial orientierte Wohnungsbauprojekte hingegen erhält die Stadtbau kaum finanzielle

Unterstützung von der Kommune. Hieraus ergibt sich, so die Ausführungen aus den Interviews, die Notwendigkeit für die Wohnungsunternehmen, Eigentumswohnungen zu bauen. Aus der Wohnungswirtschaft heißt es demnach: „Die Eigentumswohnungen, die wir gebaut haben oder die wir bauen, brauchen wir zum Unterhalt unseres Bestandes. Wenn wir diese zusätzliche Einnahmequelle nicht hätten, hätten wir nicht 1.500 Wohnungen sanieren können. Aus den Mieten kann man das nie erzielen“ (BA3).

Die dargestellte Steuerungspraxis führte, in Verbindung mit dem starken Zuzug und der geringen Flächenverfügbarkeit, zu einer differenzierten Perspektive auf Zuwanderung, in dessen Folge eine angemessene Wohnraumversorgung die stadtpolitische Agenda dominiert. Die Forderungen nach bezahlbarem Wohnraum werden hier größtenteils von zivilgesellschaftlichen Akteuren in die Politik getragen. So hat beispielsweise der Familienbeirat einen Arbeitskreis zur Initiative für bezahlbaren Wohnraum in Bamberg gegründet, an dem u.a. mehrere Wohlfahrtsverbände sowie der Migranten- und Integrationsbeirat beteiligt waren. Zudem wurde 2013 die Gründung des *Runden Tisches Wohnen* angestoßen. Weitere Forderungen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, vor allem für jüngere und ältere Menschen, werden zum Beispiel von der DGB Jugend/dem Stadtjugendring (Stadtjugendring Bamberg 2018: 1) sowie der Arbeitsgemeinschaft der älteren Bürger Bambergs formuliert (Arbeitsgemeinschaft der älteren Bürger Bambergs 2019: o.S.). Wie das in Kapitel

3.1.4. Konkrete Projekte der Stadtentwicklungdargestellte Wohnungsbauprojekt der Ulanenburg gezeigt hat, scheint die Politik diese Forderungen zuletzt stärker aufzugreifen; sie „reagiert auf das, was ihre Wähler sagen [...], Bezahlbarkeit von Wohnraum“ (BA2). Diese vermeintliche Abkehr von der bisherigen Wohnungspolitik wird jedoch nicht von allen politischen Akteuren mitgetragen. Bezogen auf die Einführung der Sozialklausel bescheinigen einige Interviewpartner*innen insbesondere der CSU eine große Ablehnung. Hier herrsche die Auffassung: „Das regelt der Markt“¹⁴ (BA8). Hierzu führt ein Mitglied des Bausenats aus: „Und da habe ich so oft gehört im Bausenat: Ja ihr mit eurer Sozialklausel, man muss doch froh sein, dass die überhaupt bauen. [...] Die armen Investoren, der Baugrund ist doch so schwierig und man darf die nicht verprellen und ihnen keine Sozialklausel aufoktroieren“ (BA7). Die Sozialklausel wurde schließlich aus einer Koalition von SPD, Grünen und der BA¹⁵ gegen den Widerstand der CSU durchgesetzt.

Als Reaktion auf das Wachstum wurde auch die Stadtbau zuletzt wieder mit stärkeren personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet. Sie befindet sich zurzeit in einem Umdenkprozess, indem versucht wird „mit sehr viel Personal und Material und Fläche [...], hier wieder an den Markt ranzukommen“ (BA10). Es bleibt jedoch kritisch abzuwarten, inwiefern dies lediglich auf die in 2020 stattfindenden Kommunalwahlen zurückzuführen ist. Hierauf bezogen heißt es: „Wenn Sie durch die Stadt gehen, sehen Sie, es ist bald wieder Wahlkampf [...], immer wenn Wahlkampf ist, stehen viele Kräne“ (BA8). Zudem haben im Wesentlichen die neu aufgelegten Förderprogramme von Bund und Land dazu geführt, dass wieder verstärkt kommunaler und sozialer Wohnungsbau errichtet wird – und weniger das Interesse der Stadt an einer entsprechenden Wohnraumversorgung. Diesen Aspekt hebt ein*e Interviewpartner*in wie folgt hervor: „Ich finde, dass die Wende vor 4 Jahren begonnen hat, zu einem Zeitpunkt als die öffentliche Förderung seitens des Bundes und des Staates angezogen ist. [...] Und erst als diese Förderung kam, ist es für die Wohnungsunternehmen rechnerisch so, dass

¹⁴ Hier wird sich auf das Argument bezogen, dass durch hochpreisigen Wohnungsneubau innerstädtischer Umzug stimuliert wird, der wiederum Wohnraum für bedürftigere Einkommensschichten frei werden lässt.

¹⁵ Bamberger Allianz.

sie einen Schnaps verdienen oder dass es neutral ist. Und dann kann ich was machen. [...] Oder ich kriege dann eben von der Stadt die Bezuschussung [...]. Aber das war nicht. Und just an dem Tag [*an dem die Förderung bekannt gegeben wurde*] sind alle marschiert. Und das hat nichts mit sozialer Einstellung zu tun [...], sondern ausschließlich mit einer Wirtschaftlichkeit, nichts anderes“ (BA10).

3.2.2. Koalitionen und Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteuren

Die investorenfreundliche Stadtentwicklungspolitik bei der Umsetzung von größeren Wohnungsprojekten mit den beschriebenen Auswirkungen für den Wohnungsmarkt und die Stadtentwicklungspolitik wurden bereits an mehreren Stellen hervorgehoben. Die Zusammenarbeit mit privaten Investoren findet hier aufgrund der Flächenknappheit sowie fehlender kommunaler Flächenreserven meist über eine kleinteilige und gelegenheitsbezogene Zusammenarbeit statt, die über städtebauliche Verträge manifestiert ist. Aus dieser Konstellation heraus ergebe sich für die Verwaltung selten die Möglichkeit, strategische Stadtentwicklung zu betreiben; man muss sich stattdessen „traditionell mit dem Developing herumschlagen“ (BA1). Hierbei wird kritisiert, dass in der Politik regelmäßig von Planzielen aus kommunalen Planungsdokumenten abgewichen wird, sodass „immer, wenn der Investor kommt, [...] von dem Flächennutzungsplan abgewichen“ (BA8) wird. In einem von der Bamberger Allianz verfassten Positionsschreiben zu Zukunftsaufgaben und Entwicklungsperspektiven für Bamberg wird genau dieses Vorgehen explizit kritisiert. Hier heißt es, dass „Parteiinteressen und persönliche Interessen leider sehr häufig die konzeptionelle Arbeit [überlagerten und] ein Leitfaden hin zu einer Zukunftsperspektive, wie sie beispielsweise von Bürger*innen bei der Erarbeitung des Entwicklungskonzepts der Stadt Bamberg im Jahr 2011 (Hinzunahme der Konversion im Jahr 2014) eingebracht wurden“ (Bamberger Allianz 2019: 1), vermisst wird. Bei der beschriebenen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ist jedoch nicht von einer strategisch agierenden Koalition oder einem Netzwerk auszugehen, sondern eher von projektbezogenen Kooperationen.

Den bisherigen Ausführungen folgend, ist das stattgefundenene Wachstum also nicht auf mögliche Koalitionen oder Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zurückzuführen. Angelehnt an den bisherigen Aufbau des Forschungsberichts soll im Folgenden jedoch diskutiert werden, inwiefern durch die Auswirkungen des Wachstums möglicherweise Koalitionen entstanden sind, die für eine stärker an sozialen und qualitativen Gesichtspunkten orientierten Wohnungspolitik eintreten. Hier ist zunächst auf den 2013 vom Familienbeirat initiierten *Runden Tisch Wohnen* hinzuweisen, dessen Teilnehmer sich aus Verwaltung, Stadtpolitik und der örtlichen Wohnungswirtschaft zusammengesetzt haben. In diesem informellen Gremium sollte diskutiert werden, mit welchen Maßnahmen bezahlbarer Wohnraum für Geringverdienende und Familien zur Verfügung gestellt werden kann“ (Familienbeirat der Stadt Bamberg 2016: 1). Dem Familienbeirat folgend, wurde die Arbeitsatmosphäre jedoch „als zäh und von einer Abwehrhaltung [seitens] der Stadtverwaltung“ (ebd.: 2) geprägt, sodass man sich auf keine konkreten Ergebnisse einigen konnte. Auch, so wird berichtet, wurde der Runde Tisch lediglich dreimal durchgeführt und fand zuletzt gar nicht mehr statt. Hierzu ein*e Interviewpartner*in: „Der [Runde Tisch] wird einmal im Jahr veranstaltet, meistens irgendwann [...] in den Abendstunden, und letztes Jahr ist er ausgefallen. Heuer [*dieses Jahr*] war noch keiner. So viel zur Strategie in Bamberg“ (BA3). Neben dem Runden Tisch, existiert zudem die *interfraktionelle Arbeitsgruppe „Stadtentwicklungsplan Wohnen“*, die jedoch von einem*r Interviewpartner*in als „kein wirkliches Arbeitsgremium“ (BA7), sondern als ein „Placebo-Effekt“ (BA7) bezeichnet wurde. Hinsichtlich der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Ressorts in der Wohnungspolitik fehle es somit an einer Verzahnung, „momentan ist es noch nicht

so, dass man sagen kann, das ist eine Zusammenarbeit, wo man größere Projekte dann auch ohne große Reibungen durchführen kann. Da muss noch mehr zusammenwachsen“ (BA5).

Die Darstellung der Akteursbeziehungen soll schließlich als Beleg herangeführt werden, dass in Bamberg zum jetzigen Zeitpunkt von keinen Koalitionen oder Netzwerken zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ausgegangen werden kann; weder für eine Wachstums- noch für eine sozial bzw. qualitativ orientierte Wohnungspolitik. Stattdessen ist eher von einem Nebeneinander sowie einer ausgeprägten Marktorientierung der Akteure auszugehen, was den bisherigen Ausführungen der geringen strategischen Ausprägung und des geringen Steuerungsanspruchs entspricht. Dies führt im Ergebnis zu einer kritischen Perspektive auf Zuwanderung, relativiert einerseits das Handlungserfordernis zur Erarbeitung einer Zuwanderungsstrategie und zwingt die Stadt andererseits verstärkt Wohnungsneubau in kommunaler Eigenregie zu betreiben. Somit ist auch nicht von einer Wachstums-Koalition auszugehen, sondern eher – wie bereits oben dargestellt – von einer stärkeren Orientierung an einem qualitativen Wachstum, die jedoch nicht von lokalen Koalitionen vertreten wird.

3.2.3. Formen von Wachstums-Koalitionen

Den oben dargestellten Aspekten folgend, bestehen in Bamberg keine institutionalisierten Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten Akteuren; und somit auch keine Wachstums-Koalitionen. Eingebettet in die eher negative Bewertung von Zuzug als *Stress* und *Druck*, die Selektivität von Zielgruppen sowie die dargestellte Wachstumskritik, können womöglich jedoch Ansätze einer sog. Erhaltungs-Koalition festgestellt werden. Hierbei ist jedoch nicht davon auszugehen, dass weiterer Zuzug kategorisch abgelehnt wird, sondern Zuzug eher dazu dienen soll, den *Status Quo* hinsichtlich der Attraktivität Bambergs (bezogen auf z.B. die Vielfalt kultureller Einrichtungen, die Einzelhandels- und Gastronomieinfrastruktur) aufrechtzuerhalten. Diese Perspektive steht somit im Einklang mit der Diskussion über eine an qualitativen Aspekten orientierte Zuwanderungspolitik. Ein*e Interviewpartner*in aus der Verwaltung greift diesen Aspekt auf, indem er ausführt, dass mit einer entsprechenden Steuerung untersetzt, es somit auch ermöglicht werden kann, sich „nicht [...] weg von dem Bamberg zu entwickeln, was es mal war, sondern das zu bewahren, was wir hier haben. [...] Die Vorzüge, die hier alle schätzen und lieben, kann man bewahren und trotzdem wachsen [...], man kann sie schützen und weiterentwickeln über den Zuzug und die Zuwanderung in die Stadt“ (BA12). Die Zuzugsattraktivität und das als automatisiert und eigendynamisch bezeichnete (BA10, BA12) Wachstum könne somit, mit Hinweis auf eine Erhöhung der einwohnerbezogenen Schlüsselzuweisungen bzw. Einkommenssteuern sowie der besseren Auslastung von defizitär betriebenen kommunalen Einrichtungen, auch als Chance für die zukünftige Stadtentwicklung gesehen werden. Bei dieser Sichtweise befinde man sich jedoch erst „am Anfang von einem gedanklichen Umstrukturierungsprozess“ (BA12). Hier wird erneut die Diskussion zur Umorientierung in der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik deutlich, die nicht mehr auf die Wanderungsbewegungen reagiert, sondern, so die Empfehlung, versucht, diese zu steuern und sich von einer markt- und investorengetriebenen Stadtentwicklung ein Stück weit entfernt. Hierbei stehen vereinzelte Aspekte einer sog. Erhaltungs-Koalition mit einer qualitativen Zuwanderungspolitik im Einklang.

3.3. Stadtpolitische Probleme, Widerstände und Konflikte

In den folgenden Kapiteln sollen die Forschungsfragen des Projekts diskutiert werden, welche möglichen Probleme durch Zuwanderung auf der kommunalen Ebene auftreten und inwieweit sich

hieraus Widerstände und Konflikte gegenüber Zuwanderung in der Stadtpolitik ergeben. Im Forschungsbericht wurde bisher dargestellt, wie sich die Kontextbedingungen der Stadtentwicklung durch das Bevölkerungswachstum verändert haben und somit neue Handlungserfordernisse auftraten. Hierbei wurde an mehreren Stellen deutlich, dass das ungeplante Bevölkerungswachstum in Teilen der Bevölkerung und Stadtpolitik auf Ablehnung stößt, da hiermit ein Mangel an Wohnraum sowie eine Überlastung der sozialen Infrastrukturen assoziiert wird und zu einer modifizierten Zuwanderungspolitik führt. Somit wurden bereits vereinzelt lokale Probleme, Widerstände und Konflikte dargestellt; in den nächsten Kapiteln erfolgt daher lediglich eine Skizzierung der wesentlichen Inhalte.

3.3.1. Lokale Probleme durch Zuwanderung

Das in Bamberg offensichtlichste und stadtpolitisch dominierende Thema ist der Mangel an Wohnraum, der im Wesentlichen durch Zuwanderung und einen gestiegenen Wohnflächenanspruch ausgelöst sowie durch die Flächenknappheit verstärkt wurde. Bezogen auf den weiter anhaltenden Zuzug folgern zwei Interviewpartner*innen: „Je mehr kommen, desto mehr Probleme haben wir momentan“ (BA10), „dieser Boom hat seine Schattenseiten“ (BA5). Neben dem Wohnungsmangel wird meist die gestiegene Auslastung der sozialen Infrastrukturen thematisiert, sodass kritisch hinterfragt und festgestellt wird: „Wie schaut es dann aus mit Wohnungen, wie schaut es dann aus mit Kindergärten, wie schaut es dann aus mit Schulen, wie schaut es aus mit der ganzen Infrastruktur, mit Schwimmbädern? [...] Also, das zieht ja einen Rattenschwanz mit sich und da ist es [...] so, dass dieses plötzliche Wachstum schon Leuten auch Angst macht“ (BA5). Verstärkt wird dies durch den stetig steigenden Tourismus und dem zunehmenden Verkehr durch die Pendelbeziehungen ins Umland. Hinzu kommt, dass Bamberg durch die Eröffnung der AEO-Einrichtung zudem starken Zuzug von Geflüchteten erfahren hat. Dieser Zuzug, welcher sich den Steuerungsmöglichkeiten der Kommunalpolitik weitestgehend entzieht und durch positive Aufenthaltsbescheide der Geflüchteten zusätzlich die Nachfrage auf dem lokalen Wohnungsmarkt erhöht, habe bei der Bevölkerung teilweise ein Gefühl des Kontrollverlusts sowie einer gefühlten Unsicherheit hervorgebracht.

3.3.2. Lokale Widerstände gegen Zuwanderung

Die beschriebenen Probleme führen zu Widerständen, die nicht explizit gegen die Gruppe der Zuziehenden gerichtet sind, aber beispielsweise gegen die bauliche Umsetzung von neuen Wohnungsbauprojekten. Besonders in der von der Stadtpolitik angestrebten Nachverdichtung zur Schaffung von neuem Wohnraum, wird eine große Zurückhaltung in der Bevölkerung diagnostiziert (BA12). Bezogen auf das schnelle Wachstum und die überschaubare Stadtgröße, merkt ein*e Interviewpartner*in an, dass dies „für den Bamberger Kosmos [...] natürlich Wahnsinn [ist], was hier gerade passiert“ (BA12). Verstärkt würden mögliche Widerstände gegen Zuwanderung bzw. gegen den Bau neuer Wohnungsprojekte von einem mangelnden Einsatz planerischer Kommunikationsmittel. Hierzu ein*e Interviewpartner*in: „In den Kommunikationsmitteln sind wir konservativ, [...] also da tun sich die Etablierten sehr schwer mit, und da reden wir uns auch einen Mund fusselig als Verwaltung, [...] zu sagen, wir machen da draußen einen offenen Prozess und akzeptieren dann das Ergebnis, ist bei der Politik ganz schwierig“ (BA1). In diesem Punkt wird zudem erneut die bereits diagnostizierte, fehlende strategische Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung deutlich. Der Stadtspitze wird schließlich ein sehr konservatives Handeln bescheinigt, welches von altverdienten Bamberger*innen geprägt ist und der Auffassung unterliegt: „Wir sind die Regierung“ (BA9), „wir sind gewählt, wir entscheiden“ (BA1). In Kombination mit der in der Stadt

vorhandenen Wachstumskepsis und dem Bedarf an bezahlbarem Wohnraum kann dieser Politikstil Widerstände gegen Zuwanderung hervorrufen.

Hinzu kommt als Bamberger Spezifikum, dass das Wachstum größtenteils auf die Universität zurückzuführen ist. Dieser wurde vor dem Anstieg der Studierendenzahlen ein stadtpolitisch vergleichsweise geringer Einfluss zugeschrieben. Laut einer*s Mitarbeiterin*s der Universität hat das Wachstum schließlich zu einem „Scheinkonflikt“ (BA11) geführt und bei einigen Akteur*innen der Stadtpolitik ein Gefühl des Verlusts der kommunalpolitischen Einflussnahme hervorgerufen, da die Universität eine Landeseinrichtung ist. Somit herrscht in Teilen der Bamberger Stadtpolitik der Eindruck, die [Universität] diktieren die Stadt“ (BA3). Zudem, so der universitätsbezogene Vorwurf, hat die häufige Nutzung von Wohnungen durch Wohngemeinschaften zu einem Anstieg der durchschnittlichen Mieten geführt.

3.3.3. Lokale Konflikte im Umgang mit Zuwanderung

Die Flächenknappheit Bambergs wurde an mehreren Stellen bereits thematisiert. Aufgrund des Ergebnisses der Gebietsreform 1972 konnte die Stadtfläche Bambergs nur geringfügig erweitert werden. Hinzu kommen Einschränkungen bezüglich der Militärflächen, der zwei im Stadtgebiet liegenden Naturschutzgebiete sowie dem Status als UNESCO-Weltkulturerbe. Wie beispielhaft anhand der Konversion des Lagarde-Campus beschrieben, ergeben sich durch den Zuzug und die Übernachtfrage auf dem Wohnungsmarkt erhebliche Flächenkonkurrenzen zwischen den kommunalen Handlungsfeldern. Hinzu kommt die Präferenz der Universität, die zukünftige Entwicklung weiterhin ausschließlich auf die zentralen Innenstadtlagen zu beschränken. Hieraus ergibt sich, neben den geschilderten Flächenkonkurrenzen in den Handlungsfeldern Wohnen, Gewerbe und Kultur, ein potenzieller weiterer Nutzungskonflikt. Hierbei wird von der Stadtpolitik die Schaffung von Wohnraum deutlich priorisiert, was sich wiederum auf die Entwicklungsmöglichkeiten für wirtschaftliche und kulturelle Ansiedlungen auswirkt. Dies führt dazu, dass Bamberg eine Stadt ist, „die sich schon seit 10-15 Jahren immer wieder neu erfinden muss“ (BA1). Die hierbei entstandene Flächenkonkurrenz ist demnach „ein alter Konflikt, den wir haben, wir brauchen mehr Flächen und kriegen keine“ (BA1).

Die beschriebene Flächenkonkurrenz verdeutlicht die Bedeutung der Konversionsflächen für die weitere Stadtentwicklung. Insbesondere die weitere Nutzung der von der Bundespolizei und der AEO-Einrichtung in Anspruch genommenen Flächen ist hier von zentraler Bedeutung; hebt jedoch gleichzeitig die geringe Einflussnahme der Kommune auf diese Flächen hervor, da sie jeweils von Bundes- und Landesakteuren in Anspruch genommen werden und die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten zurzeit – trotz vertraglich festgehaltener Übergabedaten – noch unklar scheinen. Die Haltung der Stadtpolitik wird in diesen Zusammenhang, wie nach Bekanntgabe des Abzugs der US-Streitkräfte, erneut als sehr passiv bezeichnet („Wir gucken zu, wir haben bis heute kein Dauerkonzept“) (BA1) und von einigen Interviewpartner*innen kritisiert (BA7). Der Bezeichnung dieses Kapitels folgend, handelt es sich somit um einen latenten Konflikt um die besagten Konversionsflächen, der aber nicht als offenkundiger Konflikt zwischen den beteiligten Akteuren (Stadt vs. Bund/Land) ausgetragen wird.

4. Fazit und Schlussfolgerungen

Der obenstehende Forschungsbericht hat anhand der jeweiligen Unterkapitel die Frage diskutiert, welche Ansätze einer planerischen Zuwanderungsstrategie in Bamberg existieren und inwiefern diese in kommunale Planungspolitiken eingebunden sind. Nachfolgend wurden Akteurskonstellationen und -beziehungen im Handlungsfeld der Zuwanderungs- und Stadtentwicklungspolitik analysiert sowie lokale Widerstände und Konflikte im Themenfeld Zuwanderung aufgezeigt. Auf die Besonderheit Bambergs als Fallstudie wurde bereits an mehreren Stellen hingewiesen. Ebenso auf den Wandel in der Stadtentwicklungs- und Zuwanderungspolitik, der im Wesentlichen durch das ungeplante Bevölkerungswachstum ausgelöst wurde sowie die kommunalen Herausforderungen, die hiervon ausgingen. Das folgende Kapitel soll die oben beschriebenen Ausführungen aufgreifen und im Hinblick auf zentrale Leitfragen des Projektes interpretieren. Hierbei sollen Aspekte beleuchtet werden, inwiefern sich *Zuwanderungsstrategien* als ein kommunales Handlungsfeld etabliert haben, welche Perspektiven hierbei auf unterschiedliche Zuwanderungsgruppen gerichtet werden und abschließend, welche Chancen und Grenzen hinsichtlich der Steuerbarkeit von Zuwanderung durch die Stadt bestehen.

4.1. Wandel von der reaktiven zur pro-aktiven Zuwanderungspolitik?

Der vorliegende Forschungsbericht hat zunächst aufgezeigt, dass Bamberg vor dem Hintergrund des lange Zeit prognostizierten demografischen Wandels, der konstant hohen Abwanderung ins Umland sowie der Aussicht auf die Konversionsflächen das stadtentwicklungspolitische Ziel verfolgt hat, Zuzug zu generieren. Die entsprechenden Aussagen in den kommunalen Konzepten zum Wohnungsmarkt und zur Stadtentwicklung bestätigen dies und haben stets die Entwicklung des Wohnungsmarkts als entscheidenden Steuerungsansatz hervorgehoben. Seit ca. 2010 hat die Stadt schließlich ein starkes Bevölkerungswachstum erfahren, was die konkreten Zuzugsziele in der Folge abgeschwächt zu einer teilweise negativen Betrachtungsweise von Zuwanderung geführt und neue Handlungserfordernisse der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik hervorgebracht hat. Könnte man aus der zeitlichen Abfolge von konkreten Zuzugszielen und tatsächlich eingesetztem Zuzug nun also eine pro-aktive Zuwanderungspolitik als Grund hierfür vermuten, lassen die gewonnenen Ergebnisse aus den Interviews hieran zweifeln. Laut den Aussagen wurde die Stadt von dem plötzlich einsetzenden Zuzug sowohl überrascht als auch überrollt (BA2, BA12). Darüber hinaus bestätigen die Bevölkerungsprognosen aus den jeweiligen Konzepten, die selbst bei der Berücksichtigung positiver Zuzugsszenarien diese Entwicklung weder geplant noch vorhergesehen haben, dass das Wachstum zwar ursprünglich ein kommunalpolitisches Ziel war und mithilfe einer entsprechenden Wohnungspolitik gesteuert werden sollte, es hierbei jedoch eher nicht aus einer bewusst erarbeiteten Strategie hervorgegangen ist sowie durch eine strategische Stadtentwicklung begleitet wurde. Somit kann es auch nicht als Ergebnis einer pro-aktiven Zuzugspolitik bezeichnet werden.

Der Einfluss der Kommune auf das Wachstum wird demnach von den Interviewpartner*innen als gering eingeschätzt. Der Zuzug sei nicht das Ergebnis strategischen Handelns gewesen. Vielmehr heißt es, „es gibt in Bamberg keinerlei Strategie“ (BA3). Zuwanderung sei „ein Geschenk, das sich so ergeben hat“ (BA7). Trotz des Amtes für strategische Entwicklung ist der Zuwanderungspolitik (und weiteren Stadtentwicklungspolitik) Bambergs somit eine geringe strategische Ausprägung zu bescheinigen. Die in Kapitel 3.2.1. Treibende Akteure dargestellten Motive und Handlungsmuster der Stadtpolitik und des Finanzreferats führten in Verbindung mit der nicht prognostizierten Zuzugsattraktivität, der Nichtrealisierung der Konversion (mit Ausnahme der Lagarde-Kaserne) sowie

der fehlenden Bindung an die erarbeiteten kommunalen Entwicklungskonzepte (städtisches Entwicklungskonzept, Abweichen vom Flächennutzungsplan) somit zu einem Bevölkerungswachstum, welches weitestgehend an monetären Gesichtspunkten orientiert war. Der geringe Stellenwert von Strategien in der Stadtentwicklungspolitik Bambergs wird in folgendem Zitat verdeutlicht: „Wenn sie sagen, die Stadt kauft die Flächen A, B, C auf, dann haben sie zwei Möglichkeiten. Entweder sie machen das einfach als Liegenschaftsreferent, oder sie fragen vorher die Strategische Entwicklung um ihre Meinung. Wenn sie das nicht tun, machen sie eh was sie wollen, wenn sie es tun, kriegen sie eine schriftliche Stellungnahme. Da wird's dann wieder schwierig, wenn die nicht passend ist, müssen sie sich damit auseinandersetzen. Deshalb machen der OB und der Finanz- und Liegenschaftsreferenten manchmal ihre eigenen Dinge, und manchmal wird das strategische Portfolio wieder abgefragt. So läuft's halt“ (BA1).

Somit kann summiert werden, dass der Zuzug nach Bamberg nicht auf eine pro-aktive kommunale Zuwanderungs- oder Anwerbepolitik zurückzuführen ist. Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass hinsichtlich des Umgangs mit dem Zuzug ebenfalls kaum Steuerung stattgefunden hat. Stattdessen wurde die Steuerungspraxis der politischen Akteure als weitgehend marktliberal bezeichnet, was die Darstellung der Wohnungsbauprojekte verdeutlicht hat und zu einem starken Nachfrageüberhang von bezahlbarem Wohnraum führte, der die Kommunalpolitik wiederum zu einer vermeintlich aktiveren Wohnungspolitik bewegt hat. Angelehnt an die Überschrift dieses Kapitels kann somit gefolgert werden, dass der Zuzug zu einem Wandel in der Wohnungspolitik geführt hat; von einer reaktiven zu einer sich in Ansätzen befindlichen pro-aktiven Politik. Dies wurde anhand des kommunalen Wohnungsunternehmens, der Stadtbau, deutlich, die verstärkt im hochpreisigen Wohnungsmarkt Neubau betrieben hat, nun jedoch aufgrund des politischen Drucks auch stärker wieder Wohnraum im Niedrigpreissektor anbietet. Zudem wurde die Sozialklausel eingeführt, die regulierend auf den Wohnungsmarkt einwirken soll.

Ebenfalls hat sich die Perspektive auf Zuwanderung gewandelt; von dem Ziel der Generierung von Zuzug hin zu der Annahme, dass Zuwanderung als *Stress* und *Druck* empfunden und die Erarbeitung von Zuwanderungsstrategien für nicht notwendig gehalten wird. Stattdessen, so die Empfehlung an die Stadtpolitik (siehe Stadtentwicklungsplan Wohnen 2016), solle der weiter prognostizierte Zuzug stärker gebündelt, gesteuert und kanalisiert werden. Diesbezüglich muss jedoch angeführt werden, dass es sich bisher anscheinend lediglich um eine Diskussion bzw. um Empfehlungen handelt, da dieser artikulierte Steuerungsanspruch der dargestellten Steuerungspraxis noch nicht gänzlich entspricht. Nichtsdestotrotz kann der Zuzug somit also auch als ausschlaggebend für die Diskussion über eine Zuwanderungspolitik gesehen werden, die möglicherweise stärker selektive und qualitative Aspekte hinsichtlich der Zielgruppen und der städtebaulichen Umsetzung hervorhebt; wenngleich die Darstellung der Projekte sowie das von der Stadtpolitik zurzeit vorgetragene informelle Leitbild des verdichteten Bauens einer solchen qualitativen Zuwanderungs- und Wohnungspolitik erneut noch nicht entspricht. Kann in diesem Zusammenhang nicht explizit von einer Zuwanderungsstrategie mit dem Ziel der Generierung von Zuzug gesprochen werden, so kann der dargestellte Zuzug hier jedoch zumindest als ein Treiber für eine Diskussion über eine veränderte Zuwanderungspolitik gesehen werden.

4.2. Wandel von der Problem- zur Potenzial-Perspektive auf Migration?

Wie dargestellt, wurde Zuwanderung lange als Möglichkeit gesehen, um den bevorstehenden demografischen Wandel abzumildern. Den Ausführungen aus dem städtebaulichen

Entwicklungskonzept von 2011 folgend, sollten die „Chancen der Reurbanisierung“ (Stadt Bamberg 2011: 42) genutzt und dementsprechend *Reurbanisierer* für Zuzug gewonnen werden. Somit ließ sich hier eine eindeutige Potenzial-Perspektive auf Migration feststellen. Der anschließend stattgefunden Zuzug hat in Verbindung mit der Flächenknappheit sowie dem geringen Steuerungsanspruch bei der Entwicklung des Wohnungsmarktes jedoch dazu geführt, dass im Folgenden die besonders in Kapitel 3.3. Stadtpolitische Probleme, Widerstände und Konfliktebeschriebenen Probleme mit dem Zuzug assoziiert wurden. Zuwanderung wurde somit nicht mehr ausschließlich als Potenzial für den demografischen Wandel gesehen, sondern als Problem, welches sich besonders in der Wohnraumversorgung sowie den sozialen Infrastrukturen widerspiegelt. Hieraus erklärt sich auch, warum in Bamberg eine mögliche Zuwanderungsstrategie zur Generierung von Zuzug nicht so präsent ist wie in den anderen Fallstudien des Projekts. In Bamberg steht hingegen mehr die Frage im Vordergrund, wie mit dem bisherigen und weiter zu erwartendem Zuzug umzugehen ist. Im Zusammenhang mit dem beschriebenen Wandel in der Zuwanderungspolitik wurde in Kapitel 3.2.3. Formen von Wachstums-Koalitionendargestellt, dass ein stärker gesteuerter und selektiverer Zuzug jedoch auch als Potenzial zur Erweiterung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten in der Stadtentwicklung gesehen wird. Diese Perspektive ist laut den Aussagen der Interviewpartner*innen jedoch noch nicht weit verbreitet in Bamberg.

4.3. Lokale Praktiken der Differenzierung von Zuwanderungsgruppen

In den analysierten Zuwanderungspolitiken Bambergs lassen sich gewisse Praktiken zur Differenzierung unterschiedlicher Zuwanderungsgruppen identifizieren. 1996 wurde bereits das Baulandmodell der Stadt Bamberg eingeführt, welches sowohl Familien bei der Bildung von Wohneigentum finanziell unterstützt und somit den Wegzug in den Landkreis verhindern als auch den Zuzug junger Familien fördern sollte. Die gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich der Zielgruppen der Stadtentwicklungspolitik haben zudem verdeutlicht, dass Familien weiterhin als „wertvolles Klientel“ (BA5) für die Stadt gesehen werden, welche auch durch die 2017 eingeführte Sozialklausel weiter gefördert werden. Hierbei wurde jedoch auch deutlich, dass nicht unbedingt Familien von außerhalb für Zuzug gewonnen werden sollen, sondern auch Wegzug in das Umland verhindert werden soll, der aufgrund der mangelnden Verfügbarkeiten und der starken Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt nach wie vor stattfindet. Es kann also aufgrund des Wachstums der letzten Jahre von einer stärker werdenden Fokussierung auf die bereits ansässige Bevölkerung ausgegangen werden; entgegen den vorherigen Zielen, Zuzug von außerhalb zu generieren. Hier gilt es jedoch grundsätzlich anzumerken, dass widersprüchlich hierzu, die jüngere Entwicklung des Wohnungsmarktes nahezu ausschließlich marktgetrieben verlief und die *Zielgruppe* der Familien in der Planungs- und Steuerungspraxis entgegen der Bekundungen bisher kaum Berücksichtigung gefunden hat. Im Kapitel zu den Zielgruppen und Projekten der Stadtentwicklung wurde diesbezüglich auf die Konzeptlosigkeit der Stadtpolitik hingewiesen.

Eine weitere Differenzierung der Zuwanderungsgruppen lässt sich hinsichtlich der Zuwanderung aus dem Umland identifizieren. So wurde oben dargestellt, dass der Zuzug von Älteren aus dem Umland, die im Zuge der Suburbanisierung ein Eigenheim in den benachbarten Gemeinden erworben haben und nun in die Stadt zurückziehen, „im Stadtrat sehr willkommen“ (BA7) seien. Die Umsetzung des Wohnungsbauprojektes Ulanenpark mit seinen Eigentumswohnungen für Bewohner*innen ab 61 Jahren bestätigt diese stadtpolitische Haltung. Demgegenüber wird der parallel stattfindende Zuzug von sozial Bedürftigen aus dem Umland mit einer negativ assoziierten Sogwirkung gleichgesetzt (BA5), die, so die bisherige Meinung, nicht durch den Bau von Sozialwohnungen zusätzlich gefördert

werden soll. Als Argumentation werden in diesem Zusammenhang meist die finanziellen Mehrbelastungen für die Kommune gesehen, die insbesondere für den Zuzug von Transferleistungsempfängern gelten. Den Investitionen in sozialen Wohnungsbau sowie den Aufwendungen für Transferleistungen sind vor dem Hintergrund der Stadtfinanzen und der geringen Erträge durch Gewerbesteuern somit natürliche Grenzen gesetzt, so die Ausführung hierzu. In diesem Zusammenhang wird von einem*r Interviewpartner*in angemerkt, dass „das soziale Gewissen einer Stadt [...] auch immer damit zusammen[hängt] wie sie sich es leisten kann“ (BA10).

Aus den Ausführungen kann Folgendes abgeleitet werden: Bestand vor dem starken Bevölkerungswachstum bereits eine Fokussierung auf die Zielgruppe der Familien sowie eine latent vorgetragene Ablehnung von Zuwanderungsgruppen (BA7), die Mehrausgaben für die Kommune bedeuteten, haben sich diese Ansichten durch das Bevölkerungswachstum und die verschärfte Flächenknappheit vermutlich verstärkt. Familien sind weiterhin die Kernzielgruppe; wengleich nun auch zunehmend bereits in Bamberg wohnende Familien mit Instrumenten wie der Sozialklausel gefördert werden sollen – und nicht explizit Zuzug von außerhalb. Die Diskussionen zum möglichen Wandel in der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik, die sich nicht mehr an der Reaktion auf stattfindende Wanderungsbewegungen orientiert, sondern zukünftig von einer bewussten Steuerung des Zuzugs sowie einer stärker am „Charakter Bambergs“ (Stadt Bamberg 2016b: 54) orientierten baulichen Umsetzung ausgeht, lässt vermuten, dass die lokalen Praktiken der Differenzierung von Zuwanderungsgruppen weiter Bestand haben bzw. zunehmen werden.

4.4. Politische Konflikte zwischen Wirtschaft und Bürgerschaft (liberales Paradoxon)

Die wesentlichen Konfliktlinien in Bamberg beziehen sich, wie in Kapitel 3.3.3. Lokale Konflikte im Umgang mit Zuwanderung beschrieben, auf die ausgeprägten Flächenkonkurrenzen zwischen den unterschiedlichen kommunalen Handlungsfeldern (wie anhand der Wohnbebauung auf dem Lagarde-Campus aufgezeigt wurde) sowie auf den Konflikt um die Konversionsflächen. Im Zusammenhang mit der kommunalen Zuwanderungspolitik ließen sich jedoch keine politischen Konflikte zwischen Wirtschaft und Bürgerschaft feststellen. Es ist demnach auch nicht von Konflikten zwischen einer liberalen Wirtschaftspolitik und nationalstaatlichen Identitätspolitik auszugehen – wengleich im Kontext der Zuteilung von Geflüchteten in die AEO-Einrichtung von einigen Gesprächspartner*innen eine stärkere Diskussion über sog. Identitätspolitik beobachtet wurde. Aufgrund der beschriebenen Probleme und der zum Teil einsetzenden Ablehnung von Zuwanderung, die in diesem Forschungsbericht als Folge des Wachstums beschrieben wurde, ist die Stadt aufgrund des politischen Drucks hinsichtlich der Schaffung von Wohnraum in eine zuletzt vermutlich aktivere Rolle gedrängt worden. Wie bereits im städtischen Entwicklungskonzept von 2011 gefordert, erfordert dies „eine stärkere Präsenz der Stadt am Bodenmarkt“ (Stadt Bamberg 2011: 101). Ebenso wurde die Empfehlung dargestellt, die zukünftige Wohnungspolitik nicht an einer maximalen Verdichtung und Gewinnerorientierung auszurichten und somit dem Zuzugsdruck – wie bisher – weitestgehend ungesteuert nachzugeben. Hierbei ist davon auszugehen, dass bei den geringen Flächenreserven der Kommune zukünftig weniger Entwicklungsflächen für private Investoren zur Verfügung stehen, sodass hier ein möglicher Konflikt zwischen den gewerblichen Bauunternehmen und der Politik zu vermuten ist. Dieser Aspekt wurde in den Interviews jedoch nicht weiter verfolgt und kann daher in diesem Forschungsbericht nicht weiter ausgeführt werden.

4.5. Steuerbarkeit der Zuwanderung durch die Stadt: Chancen und Grenzen

Grundsätzlich, so die Ausführungen aus den zitierten Konzepten und Stadtentwicklungsplänen, herrscht in Bamberg die Auffassung, dass sich Zuwanderung durch eine entsprechend ausgerichtete Wohnungspolitik steuern lässt. Vor dem Bevölkerungswachstum sollte der Wohnungsmarkt demnach so entwickelt werden, dass Wanderungsgewinne erzielt werden und somit der demografische Wandel abgemildert werden kann. Die Zuwanderungspolitik war diesbezüglich lange von reaktiven Handlungsmustern gekennzeichnet und es galt die Prämisse, dass der Wohnungsmarkt an die Wanderungsbewegungen angepasst werden müsse. Hierfür wurde als Steuerungsinstrument unter anderem das Baulandmodell eingeführt. Zudem sollten die Konversionsflächen genutzt werden.

Das einsetzende Bevölkerungswachstum, die Nichtrealisierung der Konversion sowie die geringen kommunalen Flächenreserven haben jedoch zu einem Wandel im Steuerungsverständnis geführt. Wurden die Steuerungsmöglichkeiten vor dem Bevölkerungswachstum im Wesentlichen in der *Reaktion* auf die Wanderungsbewegungen gesehen, werden sie jetzt eher von *Aktionen* der Kommune determiniert; im Wesentlichen über den Neubau von Wohnungen. Diesen Wandel belegt folgendes Zitat aus der zweiten Fortschreibung des Stadtentwicklungsplans Wohnen (2016): „War es in den beiden vorhergehenden Stadtentwicklungsplänen das Ziel, die Bevölkerungsbewegungen zu beobachten und die Stadtentwicklung danach auszurichten, so wird nun der umgekehrte Weg eingeschlagen. Der Wohnungsbau bestimmt die Höhe der Zuzüge“ (Stadt Bamberg 2016b: 52). Im Zusammenhang mit der anhaltenden Zuzugsattraktivität Bambergs kann somit davon ausgegangen werden, dass die Stadt theoretisch Steuerungsmöglichkeiten besitzt, weitere Zuwanderung zu generieren. Es gilt jedoch festzuhalten, dass die Verfügbarkeit von Flächen hierfür entscheidend sein wird: „Bamberg wächst nur dann, wenn wir noch weitere Wohnungsbauflächen dem Markt zur Verfügung stellen können“ (BA1), heißt es hier. Genau in diesem Punkt jedoch liegt das größte fallspezifische Hemmnis zur Steuerbarkeit von Zuwanderung. Neben der sowieso geringen Flächenausdehnung der Stadt, verfügt die Kommune über keine größeren Entwicklungsflächen, die sie für den Wohnungsbau nutzen könnte. Als Grund hierfür kann das passive Liegenschaftsmanagement sowie die investorenfreundliche Stadtentwicklungspolitik angeführt werden. Als Ergebnis ist die Kommune in der Regel auf die Zusammenarbeit mit privaten Eigentümern und Developern angewiesen, was sich wiederum negativ auf die Steuerungsmöglichkeit der Detailplanungen auswirkt und sich in dem ausschließlich am Markt orientierten Wohnungsneubau widerspiegelt. Die Flächenknappheit verhindert zudem eine Wohnungspolitik, die sowohl an einer offensiv ausgerichteten Angebotsplanung sowie an einer sozialen Wohnraumversorgung orientiert ist.

Die geringe Verfügbarkeit von Flächen und der starke Zuzug führten in Bamberg darüber hinaus zu einer Diskussion über eine Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik, die weniger an einer Steuerung von Zuwanderung im quantitativen Sinne ausgerichtet ist (und sich beispielsweise an der Höhe des Wanderungssaldos orientiert), sondern zunehmend einem qualitativen Verständnis zugrundeliegt. Inwiefern die zukünftige Steuerungspraxis jedoch tatsächlich hieran ausgerichtet sein wird, weiterhin marktliberalen Interessen folgt (wie die derzeitige und von der Politik forcierte Entwicklung hochverdichteter Wohnungsbauprojekte zumindest vermuten lässt) oder möglicherweise eine strategischere Stadtentwicklung anstrebt, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht beantworten.

Im Zusammenhang mit dem Flächenmangel wurde an einigen Stellen bereits auf die Bedeutung der Konversionsflächen für die weitere Stadtentwicklungs- und Zuwanderungspolitik hingewiesen. Sowohl bei den von der AOE-Einrichtung genutzten Flächen als auch bei dem Gelände des Aus- und Fortbildungszentrums der Bundespolizei, die einen Großteil des Konversionsgeländes belegen, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar, wann die Stadt die Übernahme dieser einst als „Jahrhundertchance“ (Stadt Bamberg 2014b: 8) bezeichneten ehemaligen Militärflächen vollziehen kann. Die Handlungsmöglichkeiten der Kommune werden diesbezüglich von den Gesprächspartner*innen als gering eingeschätzt: „Wir sitzen ganz klar am Katzentisch, wir kriegen das, was von Bund und Land übrigbleibt“ (BA1). Über die Entwicklung der Flächen und somit indirekt auch über die Steuerungsmöglichkeiten für Zuwanderung werde diesbezüglich auf politischen Ebenen entschieden, die nicht im Einflussbereich der Kommune liegen. Bamberg ist also in gewisser Hinsicht in einer Multi-Level-Governance gefangen; wenngleich sich die Kommune durch die beschriebene Passivität in den Verhandlungen über die Flächen womöglich auch ein Stück weit ihrer eigenen Steuerungsmöglichkeiten beraubt hat. Nichtsdestotrotz werden anhand der Konversionsflächen die Grenzen der kommunalen Plan- und Steuerbarkeit aufgezeigt. Bezogen auf die Abhängigkeit von politischen Entscheidungen und die daraus resultierenden Herausforderungen für eine entsprechende Steuerung, zieht ein*e Interviewpartner*in folgendes Fazit: „Also Zuwanderung ist nur eins von vielen Themen, die nicht richtig steuerbar sind. Letztendlich ist es ein Spiegelbild der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung, die politischen Entscheidungen werden immer willkürlicher, immer unberechenbarer, immer kurzlebiger“ (BA1).

Neben den dargestellten Steuerungshemmnissen, die im Wesentlichen auf die Flächenknappheit und die Abhängigkeit von überkommunalen politischen Entscheidungen zurückzuführen sind, können im Folgenden weitere Hemmnisse angeführt werden, die in direktem Zusammenhang mit dem Wachstum und der Steuerungspraxis auf lokaler Ebene stehen. So wurde dargestellt, wie das ungeplante Wachstum zu Begleiterscheinungen geführt hat, die sich am stärksten im Wohnungsmangel sowie der Überlastung von Infrastrukturen widerspiegelt – Handlungsfelder, die jedoch von der Stadtpolitik lange Zeit nicht ausreichend beachtet und mit entsprechenden Investitionen versehen wurden. Zudem wird der Zuzug, entgegen der selbst zugeschriebenen Steuerungsmöglichkeiten, primär nicht als das Ergebnis einer strategischen Zuwanderungspolitik gesehen. Vielmehr sei er im Wesentlichen auf die Attraktivität als Wohnstandort, Marktprozesse sowie demografische Effekte zurückzuführen; weniger auf etwaige Maßnahmen oder Projekte einer pro-aktiven Zuwanderungspolitik. Hierzu passt die in den Interviews häufig erwähnte Bezeichnung Bambergs als Schwarmstadt. Die Zuzugsattraktivität ist diesbezüglich eher auf demografische Effekte zurückzuführen, nämlich das sog. Schwarmverhalten von jüngeren Wanderungsgruppen; jedoch vermutlich weniger auf eine entsprechende Stadtentwicklungspolitik.

Liste der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Wanderungssalden Bamberg 2006-2017	9
Abbildung 2: Konversionsflächen der Stadt Bamberg.....	18
Abbildung 3: Wohnbebauung und industrielles Erbe auf dem ERBA-Gelände.....	19
Tabelle 1: Einwohnerentwicklung Stadt Bamberg 2006-2017	3
Tabelle 2: Wirtschaftliche Entwicklung in Bamberg 2005-2015	5
Tabelle 3: Zuzüge nach Bamberg 2006-2018	7
Tabelle 4: Fortzüge aus Bamberg 2006-2018.....	8
Tabelle 5: Wanderungssalden nach Altersgruppen in Bamberg2006-2017.....	8

Liste der Interviews

Institution	Datum	Code
Stadtverwaltung	13.08.2019	BA1
Stadtverwaltung	14.08.2019	BA2
Wohnungswirtschaft	14.08.2019	BA3
Zivilgesellschaft	14.08.2019	BA4
Stadtpolitik	02.09.2019	BA5
Stadtverwaltung	02.09.2019	BA6
Stadtpolitik	03.09.2019	BA7
Stadtpolitik	03.09.2019	BA8
Stadtpolitik	03.09.2019	BA9
Wohnungswirtschaft	16.09.2019	BA10
Wissenschaft	16.09.2019	BA11
Stadtverwaltung	17.09.2019	BA12

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgemeinschaft der älteren Bürger Bambergs (2019): Startseite. Zugriff: <http://www.xn--lter-werden-in-bamberg-z4b.de/Startseite/> [abgerufen am 14. 10. 2019].
- Bamberger Allianz (2019): Programmatisches zur Bewerbung von Dr. Ursula Redler für das Oberbürgermeisteramt in Bamberg. „Was mir wichtig ist!“. Zugriff: http://www.bamberger-allianz.de/images/PDF-Dateien/191107_Programm-blau.pdf [abgerufen am 28. 11. 2019].
- Bayerische Landessiedlung (2019): Eigentumswohnungen Bamberg. Zugriff: <https://www.bls-bayern.de/immobilien/eigentumswohnungen-bamberg/> [abgerufen am 11. 10. 2019].
- Bayerisches Landesamt für Statistik (2018): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2037. Demographisches Profil für die Kreisfreie Stadt Bamberg. Beiträge zur Statistik Bayerns, Heft 550. Zugriff: https://www.statistik.bayern.de/statistik/gebiet_bevoelkerung/bevoelkerungsstand/index.html [abgerufen am 11. 07. 2019].
- Bertelsmann Stiftung (2017): Demographietypen. Statistische Daten Bamberg. Zugriff: <http://www.wegweiser-kommune.de/statistik/bamberg+soziale-lage+2014-2017+tabelle> [abgerufen am 11. 07. 2019].
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018): Sonderauswertung des BBSR von Wanderungsdaten für die Städte Göttingen, Jena, Brandenburg/Havel, Bamberg, Wismar, Ravensburg (unveröffentlicht).
- Demographie Kommunal (2010): Analyse des Migrationshintergrundes der Bevölkerung der Stadt Bamberg.
- Familienbeirat der Stadt Bamberg (2016): Keine weitere Teilnahme am Runden Tisch Wohnen. Zugriff: <http://www.familienbeirat-bamberg.de/stellungnahmen/2016%20Teilnahme%20Runder%20Tisch%20Wohnen.pdf> [abgerufen am 16. 10. 2019].
- InFranken.de (2019): Häuser im "Lagardecampus": Stadt Bamberg forciert den Wohnungsbau. Zugriff: <https://www.infranken.de/regional/bamberg/haeuser-im-lagardecampus-stadt-bamberg-forciert-den-wohnungsbau;art212,4240384> [abgerufen am 22. 10. 2019].
- Kreiser, K.; Straßburger, G.; Unbehau, H.; Yalcin-Heckmann, L. (1997): Die türkischen Kolonien in Bamberg und Colmar – ein deutsch-französischer Vergleich sozialer Netzwerke von Migranten im interkulturellen Kontext. Online-Schriftenreihe Turkologie und Türkeikunde, Nr. 1.
- Regierung von Oberfranken (2019): ANKER-Einrichtung Oberfranken. Behördenstandort Bamberg. Zugriff: https://www.regierung.oberfranken.bayern.de/buerger_und_staat/migranten/ae_oberfranken/index.php#links [abgerufen am 5. 07. 2019].
- Rink, D.; Wolff, M. (2015): Wohnungsleerstand in Deutschland. Zur Konzeptualisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der Wohnungsmarktbeobachtung anhand der GWZ 2011. Raumforschung und Raumordnung, 73. Jg. (5), S. 311–325.
- SPD Bamberg-Gaustadt (2019): SPD Fraktion Bamberg setzt beim Bauen auf Nachverdichtung. Zugriff: <https://www.spd-bamberg-gaustadt.de/meldungen/spd-fraktion-bamberg-setzt-beim-bauen-auf-nachverdichtung/> [abgerufen am 14. 10. 2019].
- Stadt Bamberg (2006): Kernstadt-Stadtentwicklungsplan Wohnen mit besonderer Berücksichtigung der möglichen militärischen Konversion. Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Bamberg bis 2020. Bamberg.

- Stadt Bamberg (2011): Gesamtstädtisches städtebauliches Entwicklungskonzept. Abschlussdokumentation. Bamberg.
- Stadt Bamberg (2013): Fortschreibung des Stadtentwicklungsplans Wohnen bis zum Jahr 2030 unter Berücksichtigung der Konversion der Warner Barracks. Bamberg.
- Stadt Bamberg (2014a): Bamberg. Leben im Welterbe.
- Stadt Bamberg (2014b): Fortschreibung Gesamtstädtisches städtebauliches Entwicklungskonzept. Perspektive Ost | Bamberger Konversionen. Bamberg.
- Stadt Bamberg (2015): Beteiligungsbericht 2015 der Stadt Bamberg. Zugriff: https://www.stadt.bamberg.de/media/custom/1829_18769_1.PDF?1517217663 [abgerufen am 15. 10. 2019].
- Stadt Bamberg (2016a): Bebauungsplanverfahren mit integriertem Grünordnungsplan für das Gebiet westlich und östlich der Breitäckerstraße in Bamberg-Gaustadt. Begründung mit Umweltbericht zum Plan vom 09.11.2016.
- Stadt Bamberg (2016b): Zweite Fortschreibung des Stadtentwicklungsplans Wohnen bis zum Jahr 2030. Bamberg.
- Stadt Bamberg (2017a): Bamberg. Ihr Platz. Informationen für Investoren.
- Stadt Bamberg (2017b): Bebauungsplanverfahren mit integriertem Grünordnungsplan für das Gebiet zwischen Kapellenstraße, Theresienstraße, Hedwigstraße, Erlichstraße und Jägerstraße. Änderung des Bebauungsplanes Nr. 242 E.
- Stadt Bamberg (2017c): Richtlinie über die Sozialklausel für Wohnungsbau in Bamberg. Anlage 1. Zugriff: <https://www.stadt.bamberg.de/buergerinformationssystem/to020.asp?TOLFDNR=16751> [abgerufen am 14. 10. 2019].
- Stadt Bamberg (2018a): Bamberger Zahlen 2017. Statistisches Jahrbuch der Stadt Bamberg. Zugriff: https://www.stadt.bamberg.de/B%C3%BCrgerservice/%C3%84mter-A-Z/Amt-f%C3%BCr-Strategische-Entwicklung-und-Konversionsmanagement_/Amt-f%C3%BCr-Strategische-Entwicklung-und-Konversionsmanagement/Strategische-Entwicklung/Statistik.
- Stadt Bamberg (2018b): Informationsblatt zum Bewerbungsverfahren. 35 Bauplätze im Rahmen des städtischen Baulandmodells auf dem ehemaligen Megalith-Gelände.
- Stadt Bamberg (2018c): Sonderauswertung zu Zu-/und Fortzügen nach/aus Bamberg (unveröffentlicht).
- Stadt Bamberg (2019): Konversion Lagarde, Bamberg. Offenes europaweites Investorenauswahlverfahren mit Präqualifikation für die Teilfläche Lagarde 8. Bamberg. Zugriff: <https://www.dreso.com/fileadmin/Ausschreibungen/Verfahrensunterlagen.pdf>, Auslobungstext [abgerufen am 10. 10. 2019].
- Stadt Bamberg (o.D.): Amt für Strategische Entwicklung und Konversionsmanagement. Zugriff: https://www.stadt.bamberg.de/B%C3%BCrgerservice/%C3%84mter-A-Z/Amt-f%C3%BCr-Strategische-Entwicklung-und-Konversionsmanagement_/Amt-f%C3%BCr-Strategische-Entwicklung-und-Konversionsmanagement [abgerufen am 20. 11. 2019].
- Stadt Bamberg (o.J.): Stadtporträt. Kulturstadt Bamberg – Weltkulturerbe leben. Zugriff: <https://www.stadt.bamberg.de/Unsere-Stadt/Stadtinfo/Stadtportr%C3%A4t> [abgerufen am 5. 07. 2019].
- Stadtjugendring Bamberg (2018): Antrag Bezahlbarer Wohnraum. Zugriff: <http://stadtjugendring-bamberg.de/2018%20FVV%20Antrag%20Bezahlbarer%20Wohnraum.pdf> [abgerufen am 14. 10. 2019].