ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kühn, Manfred; Bernt, Matthias

Article — Published Version

Wachsen durch wen? Stadtentwicklungsstrategien in Bremen und Leipzig im Umgang mit Migration

Raumforschung und Raumordnung

Provided in Cooperation with:
Leibniz Institute for Research on Society and Space (IRS)

Suggested Citation: Kühn, Manfred; Bernt, Matthias (2019) : Wachsen durch wen? Stadtentwicklungsstrategien in Bremen und Leipzig im Umgang mit Migration, Raumforschung und Raumordnung, ISSN 1869-4179, Sciendo, Warszawa, Vol. 77, Iss. 5, pp. 403-509, https://doi.org/10.2478/rara-2019-0014

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/215476

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Beitrag / Article **Open Access**

Manfred Kühn, Matthias Bernt

Wachsen durch wen? Stadtentwicklungsstrategien in Bremen und Leipzig im Umgang mit Migration
Growing by whom? How urban development strategies deal with migration in Bremen and Leipzig

https://doi.org/10.2478/rara-2019-0014
Eingegangen: 25. April 2018; Angenommen: 6. Februar 2019

Zusammenfassung: Der Beitrag untersucht die Stadtentwicklungsstrategien von Bremen und Leipzig im Hinblick auf ihren Umgang mit Migration. Die Leitfragen des Beitrages sind folgende: Auf welche Zielgruppen der Migration setzen die Stadtentwicklungspolitiken, um Wachstumsziele zu erreichen? Inwieweit erfolgt ein Perspektivenwechsel auf Migration vom Problem zum Potenzial der Stadtentwicklung? Unsere empirischen Ergebnisse zeigen, dass beide Städte in erster Linie auf die Zuwanderung von jungen und hochqualifizierten Arbeitskräften zielen. Beide Städte setzen außerdem auf die Zuwanderung von Studierenden und versuchen, diese nach ihrem Hochschulabschluss zu halten. Diese Orientierung ist allerdings nur schwer in die Praxis umzusetzen, denn in beiden Städten ist die Anzahl an Arbeitsmöglichkeiten für hochqualifizierte Kräfte begrenzt. Hinzu kommt der Stellenwert der Zuwanderung aus dem Ausland, die – obwohl sie das größte Wachstumssegment in den Zuwanderungsbilanzen ist – von beiden Städten zunächst weniger wahrgenommen wurde und erst in den letzten Jahren stärker an strategischer Bedeutung gewinnt. Sie wird in den Stadtentwicklungskonzepten beider Städte gleichzeitig als Potenzial und als Problem wahrgenommen. Der Beitrag diskutiert die Steuerungsdilemmata von Städten im Umgang mit Migration. Hierzu zählen wir vor allem die mangelnden Steuerungskapazitäten der Städte in Bezug auf die Gestaltung der Zuwanderungsgruppen, ein ‚duales Regime' zwischen Wachstums- und Integrationspolitiken sowie häufig selektiv nur auf Teilgruppen der tatsächlichen Zuwanderung zielende Leitvorstellungen.

Schlüsselwörter: Migration, Strategische Stadtplanung, Regenerierung, Bremen, Leipzig

Abstract: The article examines the urban development strategies of Bremen and Leipzig with regard to their dealing with migration. The key questions of the article are as follows: Which target groups of migrants prefer urban development policies in order to achieve growth goals? To what extent is there a change of perspective on migration from problems to potentials of urban development? Our empirical results show that both cities focus primarily on the immigration of young and highly skilled workers. Both cities also rely on the immigration of students and try to keep them after graduation. However, this orientation is difficult to put into practice, because in both cities the number

***Corresponding author: Dr. Manfred Kühn,** Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS), Flakenstraße 29-31, 15537 Erkner, Deutschland, E-mail: manfred.kuehn@leibniz-irs.de
Dr. Matthias Bernt: Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS), Flakenstraße 29-31, 15537 Erkner, Deutschland

Open Access. © 2019 Manfred Kühn, Matthias Bernt, published by Sciendo. BY-NC-ND This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 License.

of job opportunities for highly qualified people is limited. The importance of immigration from abroad, which is the most increasing growth segment, was initially less well perceived by both cities and has only gained more strategic importance in recent years. International immigration is simultaneously perceived as potential and problem in the urban development concepts of both cities. The article discusses the dilemmas of cities in dealing with migration. These include, in particular, the lack of control capacity in terms of migrant selection and recruitment, a "dual regime" between growth and integration policies, and often a selective focus on subgroups of actual immigration.

Keywords: Migration, Strategic city planning, Regeneration, Bremen, Leipzig

1 Problemstellung: Wachstums- und Integrationspolitiken von Städten

Städte verfolgen in den meisten Fällen Wachstumspolitiken, die darauf zielen, Kommunen für Zuziehende und Investoren attraktiv zu machen. Neben normativen Prägungen (vgl. Hollander/Pallagst/Schwarz et al. 2009; Pallagst/Aber/Audirac et al. 2009) liegen die Gründe hierfür vor allem in der strukturellen Abhängigkeit der Stadtfinanzen von Einwohnerzahlen und ortsansässigen Unternehmen. Diese Ausrichtung städtischer Entwicklungsstrategien an Wachstumszielen ist seit Langem Thema auch in der Stadtforschung und hat seinen Niederschlag in Konzepten wie „growth machine" (Logan/Molotch 1987), „growth regimes" (Mossberger/Stoker 2001), „progrowth Governance" (Pierre 2011) oder – in der deutschen Forschungslandschaft – „Wachstumsregimes" (Häußermann 2006) gefunden. Eine enge Verknüpfung von Wachstumszielen und Stadtentwicklungsstrategien gilt auf dieser Grundlage als Regelfall.

Während sich die *Urban-Regime*-Ansätze auf Koalitionen zwischen Stadtpolitik und Unternehmen und damit auf Formen des Wirtschaftswachstums beziehen, zielen Stadtpolitiken in Deutschland in der Praxis oft auch auf ein Wachstum der Wohnbevölkerung, da sich dadurch die Kommunalfinanzen verbessern lassen. Allerdings basiert das demographische Wachstum von Großstädten heute in Europa ausschließlich auf Zuwanderung – in wachsendem Maße aus dem Ausland. Diese Situation ist für Städte nicht ganz einfach, denn in Bezug auf internationale Zuwanderung können Städte keine eigene Einwanderungspolitik betreiben, sondern sind von nationalstaatlichen „Migrationsregimen" (Hollifield 2004; Pott/Tsianos 2014) abhängig. Ungeachtet dieser Tatsache richtet die Forschung in den letzten Jahren ihren Blick verstärkt auf die lokale Dimension der Migrationspolitik. Aktuell werden sogar ein „local turn" proklamiert (Scholten/Penninx 2016; Hackett 2017; Zapata-Barrero/Caponio/Scholten 2017) und zunehmend Divergenzen zwischen nationalstaatlichen und lokalen Migrationspolitiken dokumentiert (Faßmann/Kohlbacher 2014; Schmidtke 2014). Dabei zeigt sich, dass viele Städte proaktiver und offener gegenüber Zuwanderung agieren als die nationalstaatlichen Politiken. Während beispielsweise führende Politiker aus Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden und Deutschland die ‚multikulturelle' Politik für gescheitert erklärten (Geddes/Scholten 2016: 3), haben viele Großstädte in diesen Ländern längst Integrations- und Diversitätskonzepte entwickelt (Schiller 2017) und kommunale Integrationspolitik als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe etabliert (Gesemann/Roth/Aumüller 2012; Gestring 2014). Migration wird dabei nicht mehr nur als (Integrations-)Problem, sondern als zu nutzendes Potenzial der Städte im neoliberalen Standortwettbewerb wahrgenommen (Pütz/Rodatz 2013).

Das Gros der Beiträge untersucht den behaupteten „local turn" allerdings bisher vor allem mit Bezug auf den Umgang von Städten mit der *ansässigen* Migrationsbevölkerung. Der empirische Fokus liegt in der Regel auf Integrationspolitiken – nicht auf Anwerbe- oder Zuzugspolitiken. Die Konstatierung eines ‚local turn' basiert also vor allem auf der Analyse des Umgangs mit der Bestandbevölkerung (*stock population*), nicht mit der zuwandernden Bevölkerung (*flow population*). Der vorliegende Beitrag geht an dieser Stelle ein Stück weiter und untersucht, welche Strategien Städte in der Anwerbung und Auswahl von Zuwanderern entwickeln. Dabei konzentriert er sich auf die Stadtentwicklungsstrategien von zwei deutschen Großstädten: Bremen und Leipzig.

Insgesamt liegen zu diesem Feld bisher nur wenig empirisch fundierte Forschungsergebnisse vor. Die meisten Studien zu kommunalen Migrationspolitiken rekurrieren bewusst auf ‚integrationsnahe' Teilbereiche der Kommunalpolitik (z. B. Arbeits-, Bildungs- und Kulturpolitik) und haben dementsprechend nur eine geringe Aussagekraft in Bezug auf den Stellenwert von Migration für die strategische Ausrichtung der Stadtentwick-

lungspolitik. Eine Ausnahme bildet hier eine empirische Studie, die untersucht hat, wie sich das Themenfeld Migration in Stadtentwicklungskonzepten deutscher Großstädte niederschlägt (Berding 2008). Dazu wurden Konzepte aus den Großstädten Berlin, Bremen, Dresden, Hamburg, München und Stuttgart für den Zeitraum zwischen 1996 und 2004 ausgewählt und analysiert. Im Ergebnis zeigt sich, bei einigen Unterschieden zwischen den Städten, dass Migration insgesamt nur einen relativ geringen Stellenwert in den Konzepten hat. Allerdings ist die Studie inzwischen zehn Jahre alt und hat Stadtentwicklungskonzepte nur in ihrem Ergebnis, aber nicht in ihrem Zustandekommen beleuchten können. Eine Untersuchung des Stellenwerts von Migration nicht nur in den Programmatiken, sondern in der strategischen Praxis von Stadtentwicklungspolitiken, ist bislang eine Forschungslücke.

Wir gehen im vorliegenden Beitrag wie folgt vor: Zunächst leiten wir in Kapitel 2 aus dem Stand der Forschung die Leitfragen ab, begründen die Auswahl der Städte Bremen und Leipzig und stellen die Methoden der Fallstudien dar. Kapitel 3 enthält die empirischen Befunde aus beiden Städten. Abschließend ziehen wir in Kapitel 4 Schlussfolgerungen. Wir analysieren einige Dilemmata von Städten in der Steuerung der Migration und stellen deren Verallgemeinerbarkeit zur Diskussion. Diese Schlussfolgerungen sollen Anregungen geben für die weitere Erforschung der lokalen Steuerbarkeit von Zuwanderung.

2 Leitfragen, Auswahl der Fallstudien und Methodik

Aus dem Stand der Forschung zu den Planungspolitiken von Städten ergeben sich insbesondere Forschungsdefizite zu der Frage, auf welche Zuwanderergruppen Stadtentwicklungskonzepte zielen, welche Strategien für deren Anwerbung entwickelt werden und wie sich gewünschte und reale Migration zueinander verhalten. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob der von der Forschung mit Blick auf kommunale Integrationskonzepte beobachtete Wandel von einer Perspektive auf Migration als Problem zu einer Inanspruchnahme von Migration als Ressource auch im Bereich der Stadtentwicklungsstrategien beobachtet werden kann. Hieraus leiten sich die beiden Leitfragen unseres Beitrages ab: Auf welche Zielgruppen der Migration setzen die Stadtentwicklungspolitiken, um Wachstumsziele zu erreichen? Inwieweit erfolgt ein Perspektivenwechsel auf Migration vom Problem zum Potenzial der Stadtentwicklung?

Die Beantwortung dieser Fragen bedarf zunächst noch einiger Vorklärungen: Dies betrifft zum einen die Identifizierung von Zielgruppen bzw. die Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Gruppen von Migranten. In klassischen Migrationsstudien wurden Zuwanderer in der Regel mit Bezug auf ihr Herkunftsland klassifiziert. Die daraus resultierende „ethnische Linse“ ist dabei zu Recht für ihre Beschränkung auf vermeintlich eindeutig zuordenbare Identitäten von Zuwanderern und ihren ‚methodologischen Nationalismus‘ kritisiert worden (Glick Schiller/Çaglar et al. 2006). Aus einer Intersektionalitätsperspektive (Cooper 2015) ist in ähnlicher Weise – ebenfalls völlig zu Recht – eingewandt worden, dass Zuwanderer, wie alle Menschen, mehreren sozialen Identitäten gleichzeitig zuordenbar sind. Eine Reduzierung einer Person auf eine bestimmte Identität – z. B. Polin oder Kambodschaner – wäre daher problematisch.

Trotz dieser Einwände ergibt sich in der empirischen Forschung ein Erfassungsproblem, denn Zuwanderung aus dem Ausland wird in der Statistik vor allem über die Herkunft der Zuwanderer bzw. über ihren Aufenthaltsstatus abgebildet. Die Betrachtung ist deshalb gewissermaßen auf einen ‚Blick von oben‘ angewiesen und muss aus pragmatischen Gründen eine Klassifizierung von Zuwanderungsgruppen verwenden. Auch hier ergeben sich Schwierigkeiten. Denn die Zuwanderung in die Städte umfasst ein breites Spektrum von Gruppen, die aus ganz unterschiedlichen Motiven des Wohnens, des Arbeitens, der Ausbildung und der Flucht in die Städte kommen. Auch der Umgang der Stadtpolitik ist bezogen auf die Herkunft und Qualifikation der Zuwanderer sehr unterschiedlich. Während im Allgemeinen alle Formen der Binnenmigration aus Deutschland von der Stadtpolitik als Zeichen der eigenen Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität als „erwünscht“ gelten, wird bei der internationalen Migration aus dem Ausland sehr stark nach dem Sozialstatus und der Qualifikation der Migranten unterschieden: Hochqualifizierte Akademiker gelten allgemein als „willkommen“, während die sogenannten Armutsflüchtlinge aus Südosteuropa sowie die Flüchtenden aus Kriegs- und Krisenländern eher als unwillkommene Last empfunden werden (Geiger/Hanewinkel 2014). Dahinter steht das fiskalische Interesse der Stadtpolitik, möglichst einkommensstarke Steuerzahler anzuziehen und den Anteil von Empfängern sozialer Transferleistungen zu verringern. Mit diesen normativen Klassifikationen verbunden sind differenzierte Ein- und Ausgrenzungen von Migranten, die über deren Bleibe- und Integrationschancen maßgeblich entscheiden (Ulbricht 2017).

Nach den wesentlichen Motiven der Arbeitssuche, der Ausbildung, des Wohnens und der Flucht lassen sich auf dieser Grundlage verschiedene primäre Zuwanderergruppen unterscheiden (vgl. Ulbricht 2017):

Hochqualifizierte: Als Hochqualifizierte (*highly skilled migrants*) gelten in der Arbeitsmigrationsforschung im Allgemeinen Migranten mit akademischen Bildungsabschlüssen oder mit einem Meister- und Technikerabschluss (Brücker 2013: 11). Manchmal werden auch die beruflichen Positionen oder überdurchschnittliche Einkommen berücksichtigt (Chaloff/Lemaître 2009). Hochqualifizierte sind eine von den Städten besonders erwünschte Zielgruppe. Sie werden in Publikationen oft als „Kreative“ oder häufig auch als „Talente“ (vgl. Kuptsch/Pang 2006) bezeichnet. Für die Anwerbung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten haben die EU und die Nationalstaaten eigens die *Blue Card* eingeführt, um diesen Zielgruppen legale Einwanderungswege zu eröffnen.

Arbeitsmigranten: Die Zuwanderung von beruflich geringer qualifizierten Arbeitsmigranten aus Drittstaaten außerhalb der EU wird durch nationale Zuwanderungsgesetze geregelt (vgl. Geiger/Hanewinkel 2014). Durch den EU-Binnenmarkt besteht seit 2014 eine Arbeitnehmerfreizügigkeit in den Mitgliedsländern. Der EU-Binnenmarkt ist ein gutes Beispiel für die Diskrepanzen zwischen supranationalen und lokalen Politiklogiken. Während die EU die Binnenwanderung innerhalb Europas nicht mehr als Form der Migration versteht, sondern als erwünschte Mobilität der Arbeitskräfte, wird der Zuzug aus osteuropäischen EU-Beitrittsländer als „Armutszuwanderung“ von vielen Städten kritisch bewertet, da dadurch steigende soziale Lasten und ein weiterer sozialer Abstieg von Problemquartieren befürchtet werden (Ulbricht 2017).

Studierende: Viele Universitätsstädte werben heute um Studierende in der Hoffnung, dass diese sich nach dem Studienabschluss als hochqualifizierte Fachkräfte lokal niederlassen. Die wichtigste Steuerungsebene für diese Form der Bildungsmigration liegt in Deutschland bei den Bundesländern, die aufgrund des föderalen Staatsaufbaus für die Bildungspolitik und damit für die Standorte und Angebote der Hochschulen zuständig sind. Die Städte sind in der Frage der Anwerbung von Studierenden also von den Universitäten abhängig. Die Standortbindung von Hochschulabsolventen hängt wiederum von den Kapazitäten der wissensintensiven Dienstleistungswirtschaft – als wesentliche „Wachstumstreiber und Zukunftsbranche“ (Gabriel 2016) – und von Innovationsnetzwerken zwischen Forschung und Wirtschaft ab.

Reurbane Bewohner: Die Zielgruppe der sogenannten Re-Urbaniten (vgl. Brake/Herfert 2012) ist nur schwer von den anderen hier diskutierten Zielgruppen abzugrenzen – gleichwohl stellt sie seit etwa anderthalb Jahrzehnten einen zentralen Bezugspunkt in vielen stadtentwicklungspolitischen Diskussionen dar. Diese Gruppe umfasst allgemein alle privaten Haushalte, die aus dem Stadtumland oder anderen Städten zuziehen und sich bewusst für ein urbanes Wohnumfeld in der Stadt entscheiden (Welz/Haase/Kabisch 2017: 19). In der Praxis werden damit im engeren Sinne meist sozial besser situierte Schichten mit höheren Bildungsabschlüssen und höheren Einkommen wie Singles, Doppelverdiener und Mittelschichtfamilien bezeichnet (Tallon 2010: 206 ff.).

Flüchtlinge: Bei der Fluchtmigration haben Städte die geringsten Handlungsspielräume zur Steuerung, da die Verteilung von Asylbewerbern und Geflüchteten durch staatliche Zuweisungen erfolgt. In Deutschland sind für die Asyl- und Flüchtlingspolitik zunächst der Bund und die Länder zuständig. Für Asylverfahren ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zuständig. Für die Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge und die Gewährung von Leistungen liegt die Zuständigkeit bei den Bundesländern, die diese Aufgabe in der Praxis an die Kommunen weiterreichen. Die Verteilung und Zuweisung der Flüchtlinge auf die Länder und Kommunen erfolgt nach einem Schlüssel, sodass die Städte die Zuwanderung von Flüchtlingen nicht steuern können (vgl. Gesemann/Roth/Aumüller 2012). Bund und Länder haben auch die Kompetenzen der Wohnortzuweisung und können durch eine Residenzpflicht die freie Aufenthalts- und Wohnortwahl von Migranten einschränken. Die einzigen Spielräume für Städte und Gemeinden in der Fluchtmigration bestehen darin, freiwillig mehr Flüchtlinge aufzunehmen, als ihnen zugewiesen wurden.

Für unsere Studie spielt diese Klassifizierung nach Zuwanderungstypen eine zentrale Rolle, denn sie ermöglicht es zu erkennen, auf welche Gruppen Stadtentwicklungsstrategien fokussieren, welche unterschiedlichen Perspektiven dabei zutage treten und wie sich die Wunschvorstellungen von Kommunen und die Realitäten der Zuwanderung zueinander verhalten. Entsprechend bildet diese Klassifizierung einen zentralen Bezugspunkt in unserer Auswertung.

Ein zweites Problemfeld ergibt sich aus der Tatsache, dass städtische Entwicklungsstrategien unterschiedliche Problemfelder und Verwaltungsressorts zusammenbringen und dabei verschiedene Handlungsansätze gleichzeitig verfolgen müssen. Dies schlägt sich häufig in einer Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Themensetzungen

und Strategien nieder. Die verfolgten Handlungsansätze sind selten ‚aus einem Guss'. Um dieser Vielfältigkeit Rechnung zu tragen, braucht es eine Systematisierung, die es ermöglicht, vielfältige Einzelmaßnahmen übergreifenden Konzepten zuzuordnen und zu charakterisieren. In Bezug auf das Handlungsfeld Migration hat sich dabei die Unterscheidung zwischen *stock population* und *flow population* bewährt. Während sich auf Wachstum zielende kommunale Politiken auf die proaktive Steuerung der Migrationsströme (*flow management*) beziehen, richten sich die Integrationspolitiken auf den reaktiven Umgang mit vorhandenen Zuwanderern (*stock management*). *Flow management* zielt für Städte häufig auf einen Zuwachs an „Steuerbürgern", nicht zuletzt, um durch den damit verbundenen Einwohnerzuwachs die Kommunalfinanzen zu verbessern, oder auf „Reurbaniten", um Leerstände von Wohnungen abzubauen. In strategischen Dokumenten ist die Formel „Wettbewerb um die besten Köpfe" ein verbreitetes Motiv, um sich in der Konkurrenz mit anderen Städten um hochqualifizierte Akademiker und sogenannte Talente zu positionieren. Für die Anwerbung von ausländischen Fachkräften haben manche Städte ein Stadtmarketing entwickelt, das auf ein weltoffenes Image und eine „Willkommenskultur" setzt (BBSR 2014).

Gegenüber diesen proaktiven Zuwanderungsstrategien hat sich in vielen Großstädten eine Integrationspolitik etabliert, die eher reaktiv auf die bereits ansässigen Migranten ausgerichtet ist. Die kommunale Integrationspolitik richtet sich dort vor allem auf ausländische Arbeitsmigranten (frühere Gast- bzw. Vertragsarbeiter und deren Nachkommen), aber auch den Familiennachzug sowie Asylbewerber und Flüchtlinge. Für diese Gruppen werden in vielen Städten Integrationskonzepte entwickelt, um die Teilhabe an den Arbeits- und Wohnungsmärkten sowie die soziale, politische und kulturelle Integration zu sichern. Im Mittelpunkt von Integrationspolitiken stehen häufig Arbeitsbeschaffungs- und Bildungsmaßnahmen, soziale Infrastrukturbedarfe, aber auch Partizipationsprojekte. Ob dabei ein Perspektivenwechsel auf Migration von der Problem- zur Potenzialsicht nicht nur in den Programmatiken der Konzepte (vgl. Pütz/Rodatz 2013), sondern auch in der Planungspraxis erfolgt, ist bisher eine offene Frage.

Zusammengefasst bilden diese beiden Achsen – unterschiedliche Zuwanderergruppen und die Unterscheidung von Wachstums- und Integrationspolitiken – das konzeptionelle Gerüst, mit dessen Hilfe wir die Stadtentwicklungsstrategien von Bremen und Leipzig untersucht haben.

Die folgenden Ausführungen basieren auf den Ergebnissen eines Forschungsprojektes am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS), in dem zwischen 2015 und 2018 „Urbane Regenerierungspraxen, Zuwanderung und die Produktion sozialräumlicher Ungleichheiten in europäischen Städten" untersucht wurden. Die Auswahl der Städte beruht vor allem auf der Annahme, dass Städte mit hohen Bevölkerungsverlusten einen besonders starken Anreiz haben müssten, auf einen Wachstumspfad zurückzufinden. Es erscheint daher plausibel, von der These auszugehen, dass sich diese Städte in besonderem Maße dem Zuzug von Bewohnern widmen. Dieses Selektionskriterium trifft für beide Städte zu, denn sowohl Leipzig als auch Bremen haben in der Vergangenheit eine massive Deindustrialisierung erfahren und waren von erheblichen Bevölkerungsverlusten geprägt. Neben diesen Kriterien beruht die Auswahl nicht zuletzt auf forschungspraktischen Gründen: dem vorhandenen Vorwissen und etablierten Kontakten zu lokalen Experten sowie einer bestehenden Praxis-Kooperation zwischen beiden Städten.

Die Auswahl von Bremen und Leipzig ermöglicht zudem die Gegenüberstellung einer west- und einer ostdeutschen Großstadt. Dies ist vor allem deshalb von Belang, weil die politische Teilung Deutschlands bis heute in deutlichen Unterschieden zwischen der Migrationsbevölkerung in West und Ost nachwirkt. In Westdeutschland ist der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund deutlich höher als in Ostdeutschland und betrug im Jahr 2014 in den westdeutschen Ländern (mit Berlin) 23,1 Prozent, während er in den ostdeutschen Ländern (ohne Berlin) bei 4,7 Prozent lag (Statistisches Bundesamt 2017: 42). In vielen westdeutschen Städten ist die Integration der „Gastarbeiter" und ihrer Familien seit Jahrzehnten Praxis, während ostdeutsche Städte erst seit etwa zwei Jahrzehnten mit Integrationsthemen konfrontiert sind. Die Zuwanderung aus dem Ausland in ostdeutsche Städte ist, nach der Rückkehr der meisten „Vertragsarbeiter" in ihre Heimatländer seit 1990 stärker auch durch staatliche Zuweisungspolitiken geprägt worden (Spätaussiedler, jüdische Kontingentflüchtlinge, Asylbewerber) und weniger durch den Arbeitsmarkt. Gründe dafür waren die hohe Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Strukturschwäche, aber auch eine stärkere Ausländerfeindlichkeit in manchen Städten, die als Hemmnis für den Zuzug von ausländischen Migranten wirkte (vgl. Weiss 2018).

Zusammengefasst gehen wir davon aus, dass es in Bremen und Leipzig ein ähnlich hohes Interesse an

Zuwanderung aus dem Ausland gibt, während die Erfahrungen mit Migration unterschiedlich sind.

Methodisch basiert unsere Studie auf einer Auswertung der Stadtentwicklungs- und Integrationskonzepte beider Städte im Zeitraum 2005 bis 2017. Dabei gehen wir davon aus, dass Stadtentwicklungskonzepte als informelle Instrumente vor allem der langfristigen strategischen Orientierung der Akteure und der lokalpolitischen Konsensbildung dienen, während die Praxis der Stadtpolitik oft adaptiv vorgeht, auf kurzfristige Gelegenheiten reagiert und Konzepte immer wieder neuen Prognosen und Trends angepasst werden. Schlüsseldokumente sind in Bremen das „Leitbild der Stadtentwicklung Bremen 2020“ (Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa 2009) und das Integrationskonzept „In Bremen zuhause. Integration gestalten und sozialen Zusammenhalt sichern. Eckpunkte eines mittelfristig ausgerichteten Integrationskonzeptes des Senats“ (Senatskanzlei Bremen 2016). In Leipzig sind wichtige Dokumente „Leipzig 2020. Integriertes Stadtentwicklungskonzept“ (Stadt Leipzig 2009), „Integriertes Stadtentwicklungskonzept ‚Leipzig 2030‘“ (Stadt Leipzig 2018) und das „Gesamtkonzept zur Integration der Migrantinnen und Migranten in Leipzig“ (Stadt Leipzig 2013). Darüber hinaus wurden in Bremen 12 und in Leipzig zehn qualitative Interviews mit Experten aus Stadtpolitik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft durchgeführt. Als Vertreter der Stadtpolitik wurden einzelne Dezernenten und Abgeordnete verschiedener Parteien interviewt. In den Stadtverwaltungen wurden Amts- bzw. Referatsleiter aus den Ressorts Stadtentwicklung, Migration und Integration befragt. Aus dem intermediären Bereich kamen Interviews mit Vertretern von Planungsbüros, Forschungszentren und Universitäten sowie der Arbeitnehmerkammer Bremen hinzu. Neben den Interviews zur räumlichen Ebene der Gesamtstadt wurden auch Interviews mit Experten zur Entwicklung von einzelnen migrationsgeprägten Quartieren geführt. In Bremen bezogen sich diese Gespräche auf den Stadtteil Gröpelingen, in Leipzig auf Neustadt-Neuschönefeld und Volkmarsdorf. Wesentliche empirische Befunde aus beiden Städten wurden in schriftlichen Fallstudienreports festgehalten (Bernt 2017; Kühn 2018b).

3 Empirische Fallstudien: Lokale Strategien im Umgang mit Migration

3.1 Zuwanderungsprozesse in die Städte Bremen und Leipzig

Bevor wir auf die Stadtpolitiken im Umgang mit Migration eingehen, stellen wir zunächst einige ausgewählte Ergebnisse aus der Datenanalyse von Bremen und Leipzig dar, welche wichtige Unterschiede in der Migrationsgeschichte und Bevölkerungszusammensetzung der Gegenwart erklären. Die Städte Bremen und Leipzig weisen seit etwa 2010 wieder deutliche Wanderungsgewinne auf. Aus diesem Grund gelten beide Städte in der Forschung als Beispiel für eine erfolgreiche Reurbanisierung nach einer lang anhaltenden Strukturkrise (Power/Plöger/Winkler 2010; Plöger/Lang 2013). Beide Städte sind Universitätsstädte. In Bremen wohnen heute mehr als 33.000, in Leipzig mehr als 37.000 Studierende. Der Arbeitsmarkt ist in beiden Städten durch eine Spaltung in ein begrenztes Segment von Hochqualifizierten und ein großes Segment von Geringqualifizierten geprägt. Der Beschäftigtenanteil in den wissensintensiven Dienstleistungen ist in Bremen im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten stark unterdurchschnittlich (Gabriel 2016). Bremen weist mit 12,1 Prozent einen deutlich niedrigeren Anteil an Hochqualifizierten als Leipzig mit 19,2 Prozent auf (Kühn 2018a: 1756). Neben diesen Gemeinsamkeiten gibt es auch wichtige Unterschiede zwischen den Städten. Bremen ist als Teil eines Stadtstaates mit Bremerhaven zugleich ein autonomes Bundesland, während Leipzig stärker von der Landespolitik in Sachsen abhängig ist. Andere Unterschiede sind bis heute die Folge einer abweichenden Migrationsgeschichte im geteilten Deutschland bis 1989. Während in Bremen heute – aufgrund der Anwerbung von Gastarbeitern bis in die 1970er-Jahre – mehr als 30 Prozent der Wohnbevölkerung einen Migrationshintergrund hat (Senatorin für Soziales, Frauen, Jugend, Integration und Sport 2015: 85), beträgt dieser Anteil in Leipzig mit 14,1 Prozent weniger als die Hälfte (Martin 2018: 7).

Tabelle 1 zeigt die Wanderungsbilanzen (Verhältnis von Zu- und Fortzügen) der Städte Bremen und Leipzig. Demnach wächst Leipzig in den letzten Jahren etwa viermal so stark durch Zuwanderer als Bremen.

Eine Analyse der Herkunft der Migranten im Zeitraum 2005 bis 2015 zeigt, dass der Umfang der Binnenmigration in Bremen relativ stabil ist und in Leipzig weiter

Tabelle 1: Wanderungsbilanzen Bremen und Leipzig 1990 bis 2014

Jahr	1990	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Bremen	8.149	332	3.792	2.635	2.374	848	1.092	3.514	3.392
Leipzig	-17.016	1.012	3.330	1.843	4.939	5.221	4.359	10.889	12.403

Quellen: Bremen: Infosystem Bremen (www.statistik.bremen.de); Leipzig: Statistische Jahrbücher der Stadt Leipzig

Tabelle 2: Zuzüge nach Herkunft in Bremen und Leipzig 2005 bis 2014

Zuzüge (absolut)	2005	2007	2009	2011	2013	2014
Bremen insgesamt	**24.136**	**23.777**	**26.741**	**27.587**	**29.266**	**30.062**
davon aus Deutschland	18.301	17.942	19.924	19.329	19.556	18.487
davon aus Ausland	5.468	5.835	6.817	8.258	9.710	11.575
davon aus EU	2.512	3.114	3.357	3.979	5.336	5.910
Leipzig insgesamt	**k.A.**	**24.300**	**26.382**	**30.961**	**32.355**	**35.381**
davon aus Deutschland	k.A.	20.277	22.055	25.584	25.319	27.460
davon aus Ausland	k.A.	4.023	4.327	5.377	7.036	7.921
davon aus EU	k.A.	1.911	1.924	2.894	3.974	4.170

Quellen: Bremen: Infosystem Bremen (www.statistik.bremen.de); Leipzig: Statistische Jahrbücher der Stadt Leipzig

steigt, während die Zuwanderung aus dem Ausland in beiden Städten die größte Wachstumsdynamik aufweist. In beiden Städten hat sich die jährliche Zahl der Zuwanderer aus dem Ausland zwischen 2005 und 2014 beinahe verdoppelt. Die Zuwanderer nach Bremen kommen heute zu etwa einem Drittel aus dem Ausland, in Leipzig macht dieser Anteil erst etwa ein Viertel aller Zuwanderer aus (vgl. Tabelle 2).

Die Bevölkerung von Bremen ist also insgesamt viel internationaler geprägt, während Leipzig erst im letzten Jahrzehnt deutlich aufholt und sich allmählich zu einer multikulturellen Großstadt entwickelt. Auch die Herkunftsländer der Migranten unterscheiden sich stark zwischen beiden Städten und spiegeln die unterschiedliche Migrationsgeschichte. Die mit Abstand größte Migrantengruppe in Bremen stammt als Folge der Anwerbung von Gastarbeitern aus der Türkei (Schwarzer 2012: 76), in Leipzig dominieren dagegen Migranten aus Osteuropa und (post)sozialistischen Ländern (Ukraine, GUS, Polen und Vietnam) sowie aus unterschiedlichen Bürgerkriegsregionen im Nahen und Mittleren Osten (Irak, Afghanistan, Syrien) (Martin 2018: 8).

3.2 Stadtentwicklungs- und Integrationspolitiken in Bremen

Die städtebauliche und sozioökonomische Erneuerung wird in der Hafenstadt Bremen von den Akteuren der Stadtentwicklung in erster Linie auf die Restrukturierung der Hafengebiete bezogen (HB Interview 2).[1] Mit der Überseestadt – einem neuen Stadtteil zur Revitalisierung der Hafengebiete, der größer ist als die Hafencity in Hamburg – wird die klassische Strategie eines Großprojektes verfolgt (Rohmeyer 2010). Die Stadtentwicklungspolitik in Bremen ist auf das explizite Ziel der „wachsenden Stadt“ ausgerichtet, um die Haushaltskrise der Stadt zu lösen. Im Koalitionsvertrag von 2015 der rot-grünen Regierung heißt es: „Bremen ist eine wachsende Stadt im Zentrum der Metropolregion Nordwest. Wir wollen, dass Bremen zukünftig auf dem Niveau vergleichbarer Großstädte weiterwächst“ (Andreas/Böhme/Fortmann et

1 Eine anonymisierte Liste der Interviewpartner befindet sich am Ende des Beitrags.

al. 2017: 114). Dazu wurden auch mehrere Wohnungsneubauprogramme initiiert.

3.2.1 Auf welche Zielgruppen der Zuwanderung setzt die Stadtentwicklungspolitik?

Im Leitbild für Bremen heißt es unter der Überschrift „Zuwanderung als Herausforderung und Chance“: „Die Bremer Bevölkerung wächst, weil es Wanderungsgewinne aus den übrigen Teilen Deutschlands und dem Ausland gibt. Ohne die Ankunft von Fremden würde die Stadtbevölkerung schrumpfen. […] Die Zuwanderung bedeutet eine große Chance für urbane Attraktivität, kulturelle und wirtschaftliche Prosperität. Sie ist von der ständigen Herausforderung begleitet, bleibende Fremde zu integrieren“ (Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa 2009: 21). Aus dem „Leitbild der Stadtentwicklung 2020“ geht hervor, dass die Stadtpolitik in Bremen – wie in anderen Großstädten auch – im Städtewettbewerb vor allem auf junge und qualifizierte Zuwanderer setzt. In der Stadtpolitik von Bremen lassen sich vor allem drei Zielgruppen unterscheiden, deren Zuwanderung als Potenzial der Stadtentwicklung betrachtet wird:

Pendler und Familien aus dem Umland: Durch die Suburbanisierung in den vergangenen Jahrzehnten ist die Zahl der Einpendler in Bremen relativ hoch: Sie arbeiten zwar in Bremen, wohnen aber nicht dort und zahlen ihre Steuern in den Nachbargemeinden. Die neuen Wohnungsbauprogramme zielen vor allem auf diese Gruppe. Die Wohnungspolitik von Bremen ist damit primär auf regionale Binnenzuwanderung aus Niedersachsen und anderen Bundesländern ausgerichtet. Ein Mitarbeiter der Stadtverwaltung dazu: „Und wir haben eine enorme Einpendlerquote. Ich glaube, wir haben über 100.000 Menschen, die jeden Tag aus Niedersachsen nach Bremen einpendeln. […] Deshalb gibt es eine Strategie, die heißt: ‚Den Leuten, die in Bremen arbeiten, möglichst auch in Bremen ein attraktives Wohnen zu ermöglichen.‘ Das ist ja sowieso der Gesamttrend der Reurbanisierung […], zurück in die Stadt, Infrastruktur etc., diese ganzen Fragestellungen spielen eine Rolle. […] Das heißt wir haben eine Wohnungsbaustrategie, die nicht nur darauf abzielt, den Bestand hier zu halten bzw. die Bürger hier zu halten, sondern darüber hinaus Neubürger zu gewinnen“ (HB Interview 7).

Studierende: Bremen ist durch seine differenzierten Hochschulangebote für Studierende attraktiv. Im Leitbild der Stadt werden die Universitäten und Forschungseinrichtungen als „Magneten“ für junge Studierende und Hochqualifizierte beschrieben (Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa 2009: 28). Jährlich ziehen etwa 6.000 neue Studierende in die Stadt. Probleme werden in der Bremer Stadtpolitik vor allem in der unzureichenden Fähigkeit gesehen, die Studierenden nach Studienabschluss in der Stadt zu halten. Ein Stadtpolitiker: „Das zweite ist die Zuwanderung, die im Wesentlichen ausgelöst wird dadurch, dass wir eine entwickelte Hochschullandschaft haben, 35.000 Studenten in der Größenordnung, etliche Hochschulen und auch wirklich in einer ordentlichen Qualität. Das führt immer dazu, dass 6.000 Studenten jedes Semester neu in die Stadt kommen, und da geht ja dann die nächste Frage: Bleiben die? Finden solche Prozesse statt, wie in Leipzig und Münster, in Städten, die geprägt sind von dieser Mobilisierungsfähigkeit dieser Ausbildungsjahrgänge. Und da ist die beunruhigende Beobachtung, dass das kaum stattfindet“ (HB Interview 4). In diesem Punkt wird Bremen von lokalen Akteuren mit Leipzig verglichen, wo trotz eines schwachen Arbeitsmarktes und einer geringeren Steuerkraft mehr Akademiker in der Stadt gehalten würden (die in Leipzig wohnen, aber außerhalb arbeiten).

Hochqualifizierte Fachkräfte: Die dritte Zielgruppe der Zuwanderung sind hochqualifizierte Arbeitskräfte für die Bereiche Forschung und Entwicklung sowie High-Tech-Unternehmen und ‚kreative ‘ Dienstleistungsberufe. Diese Zielgruppe wird vor allem im Leitbild „Bremen 2020“ adressiert. Auch viele Wohnungsangebote in der Überseestadt zielen auf diese Klientel. Bezüglich des Anteils der hochqualifizierten Beschäftigten weist Bremen im Vergleich mit Leipzig deutliche Defizite auf. In den wissensintensiven Dienstleistungen schneidet Bremen im Vergleich mit anderen deutschen Großstädten schlecht ab (Gabriel 2016). Durch Universitäten, Forschungseinrichtungen und den Transfer in die Wirtschaft soll Bremen „im Wettbewerb der Städte um junge, qualifizierte Menschen“ erfolgreich bestehen (Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa 2009: 30). Ein Interviewpartner aus der Politik weist auf den begrenzten Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte hin: „Der qualifizierte Arbeitsmarkt in Bremen, da gibt es natürlich auch so ein paar Hightech-Betriebe, die eher die Hände ringen, ob sie jetzt die entsprechenden Ingenieure finden, Luft- und Raumfahrt [...], IT-Industrie, Logistik […]. Die versorgen sich natürlich einerseits am Rande der Universität, aber im Prinzip werfen die ihre Angeln in der ganzen Republik aus. Das ist ja eher richtig so ein Markt, wo sich die Firmen anstrengen müssen die Leute zu kriegen. Das ist aber in Bremen so wie in anderen Städten auch, vermute ich wenigstens, dass es sich dort nicht so sehr unterscheidet. Dieses Kontingent ist dann auch so gut bezahlt, dass man keine restriktiven Faktoren sieht auf

den ersten Blick, die können sich jede Wohnung leisten. Also wenn man überlegt, was restriktive Faktoren sind, dann ist dies der Stellen-, nicht der Wohnungsmarkt“ (HB Interview 8).

Demgegenüber ist die Gruppe der Flüchtlinge und Asylbewerber nicht im eigentlichen Sinne eine Zielgruppe der Stadtpolitik, da deren Verteilung durch das nationalstaatliche Migrationsregime geregelt wird und nicht über den Arbeits- oder Wohnungsmarkt. Der Vertreter eines Planungsbüros: „Das ist Verteilung, das ist nicht Attraktion“ (HB Interview 2). Zitat einer Expertin aus der Senatsverwaltung: „Die Flüchtlinge kommen, das ist eben etwas, das wir nicht steuern können. Also wir können schwer vorhersagen, es kommen so und so viele, zumindest in diesem Zeitraum wie das dann passiert ist 2015, das war einfach nicht so vorherzusehen in dem Ausmaß“ (HB Interview 8). Die Stadt Bremen nutzt diese Zielgruppe jedoch strategisch, um das Ziel der wachsenden Stadt zu erreichen. Im Integrationskonzept von 2016 heißt es: „Zuwanderung ist auch als große Chance für Bremen zu werten: Bremen wächst und wird weiter spürbar wachsen. Die vom Senat verfolgte Strategie von Bremen als wachsender Stadt wird in den nächsten Jahren in ganz besonderer Weise durch die Entwicklung der Flüchtlingszahlen unterstützt“ (Senatskanzlei Bremen 2016: 1). Durch den starken Zustrom von Flüchtlingen seit 2015 werden für diese eigene Integrationskonzepte erarbeitet. Da viele Flüchtlinge auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind sowie die Bleibeperspektive in vielen Fällen unklar ist, werden die Potenziale der „Armutszuwanderung“ zur Regenerierung der Stadt von einigen Akteuren in Frage gestellt. „Es gibt gewissermaßen Armutswachstum, wenn die Stadt angesteuert wird von denen, die die Stadt als Voraussetzung für ihr Leben brauchen. […] Wenn die Sozialhilfekosten dann explodieren im Verhältnis zu den verbesserten Bedingungen im Länderfinanzausgleich ist das dann nicht wirklich lukrativ“ (HB Interview 4).

Obwohl die rot-grüne Stadtpolitik das Ziel einer wachsenden Stadt im Koalitionsvertrag explizit formuliert hat, gibt es in Bremen bisher keine Zuwanderungsstrategie, die daraus konkrete Projekte oder Maßnahmen ableitet.

3.2.2 Perspektivenwechsel auf Migration: Vom Problem zum Potenzial?

Bremen gehört zu den deutschen Bundesländern mit der höchsten Armutsquote der Bevölkerung. Trotz der positiven Beschäftigungsentwicklung in den letzten zehn Jahren, die dem Bundestrend folgt, wird für Bremen nicht nur eine Verfestigung, sondern auch ein Anstieg sozialer Armut festgestellt (Senatorin für Soziales, Frauen, Jugend, Integration und Sport 2015). Hohe Armutsrisiken bestehen besonders für die Migrationsbevölkerung als Folge der früheren Gastarbeiter-Anwerbung durch die Hafenindustrie. Heute gilt Gröpelingen – das frühere Wohnquartier für die Hafen- und Werftarbeiter in der Nachbarschaft zur Überseestadt – als eines der sozialen Problemquartiere in Bremen und zugleich als ein wichtiges Einwanderungsquartier (Schwarzer 2012). Gröpelingen wird von der Senatsverwaltung als „Eingangstor für Zuwanderungen insbesondere auch internationale Migration“ (Senator für Umwelt, Bau und Verkehr/Senatorin für Bildung und Wissenschaft 2014: 17) beschrieben. Hier konzentrieren sich zugleich die sozialen Probleme wie Arbeitslosigkeit, Armut und Bildungsferne. Damit besteht im Bremer Westen eine starke sozialräumliche Polarisierung zwischen der Überseestadt und Gröpelingen. Ein Experte beschreibt dies als „zwei Welten“: „Das [die Überseestadt] ist eines der am besten situiertesten Quartiere in Bremen und eben auch weniger familiengerecht oder kindergerecht, sondern es ist sehr stark hochpreisig. Und der Kontrast dann zu Gröpelingen, was ja das schwierigste Quartier sozial und auch migrationspolitisch hier in Bremen ist, ist eben sehr hart. Und das ist hier sozusagen genau auf der Grenze, also zwischen Gröpelingen und der Überseestadt, weil da eben auch Platz und Flächen sind. Da ist eben jetzt auch so ein Containerdorf für Flüchtlinge entstanden. Also die sitzen sozusagen genau zwischen diesen Welten. Und so wird das in Bremen auch empfunden. Also die Überseestadt ist sozusagen eine andere Welt“ (HB Interview 5).

Ein in der Migrationsforschung geforderter Perspektivenwechsel auf Zuwanderung vom Problem zur Ressource erfolgt in der Praxis der Stadtpolitik von Bremen nur bei einzelnen Akteuren, da die mit der internationalen Migration verbundenen sozialen Problemlagen und Integrationsdefizite die Wahrnehmung der Stadtpolitik dominieren. In Bremen wird die Zuwanderung gleichzeitig als Problem und als Potenzial betrachtet.

3.3 Stadtentwicklungs- und Integrationspolitiken in Leipzig

Die Leipziger Stadtentwicklungsansätze waren in den letzten zwei Jahrzehnten mehrfach einem deutlichen Wandel unterworfen und folgten dabei einer extremen Pendelbewegung zwischen Wachstum und Schrumpfung (Rink 2015). Gleichzeitig änderte sich auch der

Stellenwert von Zuwanderung, Migration und Integration. Insgesamt können in dieser Hinsicht seit Ende der 1990er-Jahre drei Phasen unterschieden werden. In einer ersten Phase ab Ende der 1990er-Jahre hatte Leipzig vor allem mit den Folgen dramatischer Bevölkerungsverluste zu kämpfen. Zuwanderung wurde in dieser Phase kaum thematisiert. In einer zweiten Phase ab etwa Mitte der 2000er-Jahre gewannen Themen der Zuwanderung vor dem Hintergrund einer stagnierenden Bevölkerungszahl und einer in Gang kommenden sozialräumlichen Segregation stärker an Raum, allerdings vor allem in Bezug auf einzelne ‚Zuwanderungsviertel'. In einer dritten, aktuell anhaltenden, von starkem Bevölkerungswachstum geprägten Phase beschäftigt sich die Leipziger Stadtpolitik vor allem mit der Bewältigung von Zuwanderung.

3.3.1 Auf welche Zielgruppen der Zuwanderung setzt die Stadtpolitik?

Seit den späten 1990er-Jahren entwickeln sich Leipziger Stadtentwicklungsstrategien in einem sehr spezifischen lokalen Gemisch aus klassischen ‚harten' Wachstums- und Wettbewerbsorientierungen und dem Versuch, endogene Entwicklungen und Potenziale für den Umgang mit den jeweils aktuellen Problemen in Anspruch zu nehmen. Beide Grundorientierungen stehen dabei in der Regel neben- und nicht gegeneinander. Ein bereits Ende der 1990er-Jahre im Umgang mit der Schrumpfung entwickeltes Narrativ setzte lange Zeit auf „Raumpioniere", „Selbstnutzer" und „Stadthalter". Implizit wurde die Stadtentwicklungsstrategie damit auf ein „innovatives urbanes Milieu" hin ausgerichtet. Gleichzeitig verfolgte die Stadt unter der Überschrift einer „nachfrageorientierten Stadtentwicklungspolitik" eine aggressive Standortwerbung im „globalen und nationalen Wettbewerb um Investoren und Ideen" (Lütke Daldrup 2004: 102). Die Standortpolitik der Stadt orientierte deutlich auf die Anwerbung externer Investoren und damit auch hochqualifizierter, mobiler und in höheren Gehaltsgruppen beschäftigter Bewohner. Die Schaffung „differenzierter Wohnungsangebote" und eines „qualitätsvollen Wohnumfeldes" in den „wunderschön sanierten Gründerzeitquartieren" (Lütke Daldrup 2004: 101) wurde in diesem Sinne als ‚weicher' Standortfaktor betrachtet, der in den Standortwettbewerb einzubringen sei.

In der Realität waren beide Orientierungen nur mäßig von Erfolg gekrönt. Eher unbemerkt von der Stadtentwicklungsstrategie fand tatsächlich Zuwanderung statt – allerdings nicht so sehr durch „Hochqualifizierte", sondern durch Auszubildende (häufig Studierende), Asylbewerber, Russlanddeutsche und Kontingentflüchtlinge. Mitte der 2000er-Jahre hatte diese Entwicklung zu einer wenigstens stagnierenden Bevölkerungszahl, aber auch zu einer deutlicheren Ausdifferenzierung der sozialen Lage zwischen unterschiedlichen Leipziger Stadtvierteln geführt. In diesem Zusammenhang war auch das Thema Migration zusehends zur Normalität geworden. Die Hoffnung auf „Stadtbürger" als Träger einer Reurbanisierung war dabei wenigstens teilweise einem stärkeren Realismus gewichen, in den Worten eines Interviewpartners hatte man „[…] sich auch ein bisschen damit abgefunden, dass man nicht alles steuern kann und dass man die Mittelklassefamilien nicht in den Leipziger Osten locken kann. Sondern dass man mit den Leuten arbeiten muss, die da sind" (L Interview 2).

Entsprechend rückten Fragen der Migration im 2009 fertiggestellten „Integrierten Stadtentwicklungskonzept" neu in den Vordergrund: „Einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der demographischen Situation leistet die Zuwanderung junger Menschen mit Migrationshintergrund, für die ein Umfeld zu gestalten ist, das ihre Integration in die Stadtgesellschaft und das Wirtschaftsleben der Stadt fördert" (Stadt Leipzig 2009: 12). Deutlich wurde dabei eine doppelte Orientierung:

Zum einen ordnete sich Migration aus der Sicht der Stadtverwaltung in den Kontext einer räumlichen Konzentration von sozialen Problemlagen ein. Im Stadtentwicklungskonzept von 2009 heißt es hierzu: „Stadtteile, die einen relativ hohen Anteil von Migrant/-innen haben, kennzeichnet oft auch eine Verdichtung von sozialen Problemlagen. Niedriges Einkommen, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug, niedriger Bildungsstatus, unzureichende Wohnverhältnisse und oft daraus resultierende Belastungsfaktoren wie Kriminalität, Verwahrlosung des öffentlichen Raumes und ungünstige Sozialisationsbedingungen für die nachwachsende Generation treten hier gehäuft auf" (Stadt Leipzig 2009: 21). Migrationsthemen wurden aus dieser Perspektive vor allem als Sozialfürsorge mit einem besonderen Augenmerk auf Aspekte des Zugangs zu öffentlichen Angeboten, aber auch auf eine Öffnung von Verwaltung und Trägerlandschaft für interkulturelle Aspekte formuliert. Aus dieser Perspektive erscheint Zuwanderung eher als ein durch externe Gegebenheiten verursachter ‚Sachzwang', auf den sich die Verwaltung einstellen muss – den sie aber nicht steuern kann.

Neben dieser Problemsicht ist aber auch eine Orientierung auf Migranten als Träger von Potenzialen erkennbar, die für die Stadtentwicklung nutzbar gemacht werden können. Dabei können drei Bereiche identifiziert

werden: Erstens Migranten als ‚Ersatz' für weggezogene Deutsche in Quartieren mit besonders hohem Bevölkerungsverlust, zweitens Migranten als Potenziale für die Entwicklung der lokalen Ökonomie, z. B. durch Kleingewerbe, drittens eine ‚internationale' Prägung von Quartieren als positiver Marker in der Standortkonkurrenz.

Beide Grundorientierungen finden sich seit Mitte der 2000er-Jahre – in unterschiedlicher Gewichtung – in nahezu allen für das Thema relevanten Stadtentwicklungskonzepten von Leipzig wieder. In den letzten Jahren ist eine neuerliche Wendung der Leipziger Stadtentwicklungsstrategie zu erkennen. Hintergrund sind dabei die enorm gestiegenen Zuwanderungszahlen (vgl. Tabelle 2), die seit 2015 noch einmal verstärkt wurden. Statt einer Schrumpfung muss sich Leipzig heute in allen Teilen der Stadt mit Problemen des Wachstums auseinandersetzen. Fragen der Migration stellen sich heute stark unter dem Aspekt der Bewältigung der ‚Flüchtlingskrise'.

Die Umorientierung auf diese neuen Rahmenbedingungen wurde in Leipzig maßgeblich durch den Oberbürgermeister vorangetrieben, der 2010 eine interfraktionelle Arbeitsgruppe auf den Weg brachte. Ergebnis war ein Positionspapier, das unter dem Titel „Leipzig wächst nachhaltig" veröffentlicht wurde (Stadt Leipzig 2012), ein neues „Wohnungspolitisches Konzept" (Stadt Leipzig 2015) sowie ein „Integriertes Stadtentwicklungskonzept Leipzig 2030" (Stadt Leipzig 2018). In all diesen Dokumenten findet sich der oben beschriebene Spagat in fortgesetzter Weise wieder: Auf der einen Seite wird „Wettbewerbsfähigkeit" als „Gradmesser für zukünftigen Erfolg" (Stadt Leipzig 2012: 10) definiert und eine klare Orientierung auf weitere Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzuwächse gegeben. In diesem Zusammenhang werden auch Migration, Integration und Diversität eindeutig begrüßt und eine Vermeidung sozialer Verwerfungen als Vorbedingung für eine „weltoffene" und „attraktive" Stadt verstanden, die für „Talente" und „Kreative" anziehend sei. Auf der anderen Seite erscheint Migration als „Herausforderung", nicht nur für die erfolgreiche Integration von Migranten, sondern – angesichts der rasanten Bevölkerungsgewinne – auch für die Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastrukturen, etwa in der Schulentwicklungsplanung.

Das Nebeneinander von erwünschter Zuwanderung und abgelehnter ethnischer Segregation schlägt sich auch im aktuellen Stadtentwicklungskonzept nieder („Leipzig 2030"). Dabei wird Zuwanderung auf der einen Seite zu einem maßgeblichen Faktor angestrebten wirtschaftlichen Erfolgs erklärt. So heißt es beispielsweise bereits in der Präambel: „Zuwanderung stärkt die kulturelle, ethnische und religiöse Vielfalt und damit die Internationalität unserer Stadt. Daraus entstehen Unsicherheiten und Herausforderungen, aber auch große Chancen für Wettbewerbsfähigkeit, Lebensqualität und soziale Stabilität. […] Offenheit ist eine Grundvoraussetzung für internationalen Erfolg" (Stadt Leipzig 2018: 15).

Diese Grundorientierung zieht sich durch unterschiedliche Handlungsfelder – besonders stark untersetzt findet sie sich aber im Kapitel zu Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen. Hier heißt es: „Leipzig wird überregional und international immer stärker als Hochschul- und Forschungsstandort wahrgenommen. Eine Positionierung als internationale Stadt wird mit einer Weiterentwicklung der Willkommenskultur vor Ort und einer klug zwischen der Stadt und den Wissenschaftsakteuren abgestimmten ‚auswärtigen' Politik mit Partnern in aller Welt einhergehen" (Stadt Leipzig 2018: 4 f.). Wo es konkret um die Anwerbung von Zuwanderern aus dem Ausland geht, dominiert eindeutig die Idee von einem Wettbewerb um ‚kluge Köpfe', die man nach Leipzig holen müsse, um die wirtschaftliche Zukunft der Stadt zu sichern.

Die *stock population* von Migranten gerät hingegen vor allem unter der Perspektive sozialräumlicher Ausgleichspolitiken in den Blick. Hier finden sich Zielstellungen hauptsächlich in den Kapiteln über einzelne Stadtteile, die sowohl von hohen Anteilen an Einkommensarmen als auch von einem hohen Anteil von Haushalten mit Migrationshintergrund geprägt sind. Die hier diskutierten Strategien sind sich dabei sehr ähnlich und umfassen Maßnahmen aus dem Sozialressort wie die Stärkung und Weiterentwicklung der kulturellen Angebote, den Ausbau von lokalen Bildungsangeboten, die Sicherung von Jugendhilfeinfrastrukturen, Projekte zur Gesundheitsförderung für sozial benachteiligte Familien sowie die Weiterentwicklung all dieser Angebote in Bezug auf die Integration von Migranten. Hinzu kommen „die Stabilisierung der Magistralen" sowie die „Stärkung migrantischer Ökonomie" (Stadt Leipzig 2018: 14).

Im Kern ergibt sich somit eine doppelte Orientierung der Leipziger Stadtentwicklungspolitik: auf Hochqualifizierte und „beste Köpfe", wo es darum geht, die Stadt für Zuwanderer interessant zu machen, sowie auf Sozialmaßnahmen und (vorsichtige) Förderung ethnischer Kleingewerbe, wo es um den Bestand (*stock*) an Zuwanderern geht. Im zeitlichen Verlauf kann festgestellt werden, dass eine Orientierung auf Wachstum und Zuwanderung von Hochqualifizierten in Leipzig seit den 1990er-Jahren prägend ist. Dabei gab es zwar leichte Veränderungen in Bezug auf die Zielgruppen (Anfang der 1990er-Jahre eher Finanzsektor, heute stärker Kre-

ativwirtschaft), im Wesentlichen stellt diese Perspektive aber eine Konstante in der Leipziger Stadtentwicklungspolitik dar. Integrationspolitiken sind im Gegensatz hierzu erst mit dem Ankommen einer relevanten Zahl von Migranten ein Thema geworden. Sie werden fast ausschließlich über stadtteilbezogene Maßnahmen und Sozialfürsorgethemen konzeptionalisiert und mit den Wachstumsstrategien nur schwach über das Narrativ einer ‚weltoffenen' und ‚kosmopolitischen' Stadt verknüpft.

3.3.2 Perspektivenwechsel auf Migration: Vom Problem zum Potenzial?

Eine Hinwendung zu den sozialen Realitäten der tatsächlich erfolgten Zuwanderung ist in der Leipziger Stadtentwicklungspolitik seit etwa anderthalb Jahrzehnten zu verzeichnen. Zumindest in der Programmatik der unterschiedlichen Stadtentwicklungskonzepte ist ein wachsender Trend hin zu einer Akzeptanz von Zuwanderung sowie einer proaktiven Gestaltung derselben erkennbar. So wird die Entwicklung „multikultureller" Quartiere als Zeichen einer kosmopolitischen Atmosphäre, die die Metropole Leipzig von ihrem sächsischen Umland unterscheidet und in den Rang einer „europäischen Großstadt" erhebt, begrüßt. Darüber hinaus erscheinen Zuwanderer aus dem Ausland in der Perspektive der Leipziger Stadtplanung vielfach als Potenzial zur Revitalisierung problematischer Stadtteile. Das wird insbesondere in Maßnahmen zur Förderung einer „ethnischen Ökonomie" im Geschäftsstraßenmanagement deutlich.

Gleichzeitig sind die tatsächlich in diesem Feld praktizierten Handlungsansätze immer stark von Fördermitteln von EU, Bund und Ländern abhängig. Die entwickelten Praxen folgen daher eng den von diesen Ebenen vorgegebenen Handlungsansätzen und sind von einem häufigen Wechsel geprägt. Die Anerkennung von Migration als Potenzial der Quartiersentwicklung erfolgte in engem Zusammenhang mit diesen Rahmenbedingungen. Leipzig ist finanzschwach und deshalb darauf angewiesen, vielfältige nationale und europäische Förderprogramme in Anspruch zu nehmen. Die Stadt ist vor diesem Hintergrund sehr aktiv in der Fördermittelakquise – gleichzeitig hängt sie hierdurch sozusagen am ‚goldenen Zügel' von staatlich bestimmten Handlungsansätzen und Zielvorgaben.

Insgesamt wird in der Untersuchung deutlich, dass die Stadt Leipzig über den gesamten Untersuchungszeitraum ein starkes Interesse an Zuwanderung hatte, aber weder Zeitpunkt noch Umfang und Zusammensetzung der Zuwanderungen entscheidend beeinflussen konnte. Die real stattfindende Zuwanderung unterschied sich häufig von den Wunschvorstellungen der Leipziger Politik- und Planungseliten – nichtsdestotrotz haben sich Leipziger Planer zunehmend in die Lage versetzt, auch die Potenziale tatsächlich stattfindender Zuwanderungen zu erkennen.

3.4 Gemeinsame Befunde der beiden Fallstudien

Auf der Basis dieser Fallstudien lassen sich folgende gemeinsame Befunde formulieren:

Beide Städte verfolgen Wachstumspolitiken, aber entwickeln keine expliziten Zuwanderungsstrategien. Im Rahmen der Stadtentwicklungskonzepte werden aber implizite Ziele im Hinblick auf Zuwanderung verfolgt. In den allgemeinen Zielen der Stadtentwicklungspolitik wie „Attraktivität verbessern", „Wettbewerbsfähigkeit stärken" und „Lebensqualität erhöhen" ist Zuwanderung jeweils impliziert enthalten. Diese Ziele verweisen auf die Notwendigkeit, dass sich die Städte heute im neoliberalen Standortwettbewerb, der durch den liberalisierten EU-Binnenmarkt forciert wurde, positionieren müssen.

Beide Städte zielen auf die Zuwanderung von jungen und hochqualifizierten Arbeitskräften ab. Diesen Zielgruppen steht jedoch entgegen, dass der Arbeitsmarkt in beiden Städten durch eine starke Spaltung in einen Hoch- und Niedriglohnsektor gekennzeichnet ist und Arbeitsangebote für hochqualifizierte Kräfte begrenzt sind. In Bremen ist der Anteil der Hochqualifizierten an den Beschäftigten im Vergleich mit anderen Städten stark unterdurchschnittlich, sodass es sogar zu einer Abwanderung dieser Gruppe kommt.

Beide Städte setzen außerdem auf die Zuwanderung von Studierenden und versuchen, diese nach ihrem Hochschulabschluss zu halten. Da die Hochschulen in Deutschland von den Bundesländern getragen werden, haben Städte keinen direkten Einfluss auf Umfang und Qualität von Studienangeboten. Leipzig fördert die Zuwanderung von Studierenden, indem die Stadt einen Zuzugsbonus für Studierende zahlt. Im Vergleich mit Leipzig hat Bremen als Stadtstaat hier stärkere Steuerungsmöglichkeiten, die durch die Finanznot des Bundeslandes aber zugleich limitiert werden. Da die Ausbaukapazitäten der staatlichen Hochschulen finanzpolitisch begrenzt sind und in manchen Bundesländern bereits Studienplätze abgebaut werden, ist auch das Wachstumspotenzial dieser Zielgruppe begrenzt.

Beide Städte setzen zur lokalen Bindung von Hochqualifizierten auf die Schaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen durch eine enge Koppelung von Bildung, Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft. In Bremen wurde für dieses Ziel die Universität auf naturwissenschaftlich-technische Fächer neu ausgerichtet und einer der größten Technologieparks in Deutschland gegründet. In Leipzig ist die Universität stark geisteswissenschaftlich ausgerichtet, sodass hier geringere Möglichkeiten zum Technologietransfer und zur Vernetzung mit der Wirtschaft bestehen (Plöger/Lang 2013).

Die Städtebau- und Wohnungspolitiken setzen dagegen auf andere Zielgruppen für die Zuwanderung: *Young Urban Professionals*, *Best Ager*, Pendler und rückkehrende Familien aus dem Umland. In Bremen ist das größte städtebauliche Projekt der Neubau der Überseestadt zur Regenerierung der Hafengebiete. Dabei entstanden zunächst sozial exklusivere Wohnformen als investorengesteuerte Form der *waterfront development* (Wasserlagenentwicklung). In Leipzig wurde der große Bestand der innerstädtischen Altbau- und Gründerzeitquartiere lange Zeit genutzt, um mit den ‚Freiheiten' auf einem entspannten Wohnungsmarkt zu werben. Aktuelle Neubauprojekte (z. B. Lindenauer Hafen, Bayerischer Bahnhof) sind überwiegend im Hochpreissegment angesiedelt, der dringend benötigte soziale Wohnungsbau kommt demgegenüber nur langsam in Gang.

Im Hinblick auf die Zielgruppen der Zuwanderung wurde die Migration aus dem Ausland – als das größte Wachstumssegment in den Zuwanderungsbilanzen – von beiden Städten zunächst kaum wahrgenommen und gewinnt erst seit 2015 stärker an strategischer Bedeutung (Andreas/Böhme/Fortmann et al. 2017). Vor allem Leipzig richtet sich mit dem neuen Stadtentwicklungskonzept von 2018 deutlich stärker als internationale Großstadt in Europa aus.

Die internationale Zuwanderung wird in den Stadtentwicklungsstrategien in beiden Städten gleichzeitig als Potenzial und Problem wahrgenommen. Die Chancen der Migration werden auf die Wachstumspotenziale sowie die Internationalität und Diversität der Bevölkerung bezogen, die Probleme auf die Integrationsdefizite von Fremden und die Unsicherheiten. Während „Vielfalt" in Stadtentwicklungs- und Integrationskonzepten als Ressource propagiert wird, gelten Stadtteile mit einem hohen Ausländer- und Migrationsanteil in der Planungspraxis nach wie vor als Problem „benachteiligter" Quartiere (vgl. Häußermann 2006). Die Stadtentwicklungspolitik ist also *de facto* durch eine Ambivalenz gegenüber der internationalen Zuwanderung geprägt. Der in der Migrationsforschung vielfach geforderte Paradigmenwechsel von der Problem- zur Potenzialsicht entspricht bisher nicht der Planungspraxis.

4 Schlussfolgerungen: Dilemmata von Städten

Zusammengefasst werden also in den Anwerbestrategien der Städte Bremen und Leipzig allein die Gruppen der Hochqualifizierten und der Studierenden eindeutig umworben. Andere Gruppen werden bestenfalls indirekt adressiert, etwa als „Reurbaniten" zum Auffüllen von Wohnungsleerständen in Leipzig, oder als amtlich gemeldete Einwohner zur Verbesserung der Zuweisungsbilanz im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs in Bremen. Eine Auseinandersetzung mit den Strukturen der tatsächlichen Zuwanderung bleibt dem Feld der Integrationspolitiken überlassen und vollzieht sich dort mit einem starken Fokus auf soziale Probleme. Hier geraten schließlich auch besonders diejenigen Gruppen der Zuwanderung in den Blick, die in den auf Zuwanderung von Hochqualifizierten zielenden Orientierungen der Wachstumspolitik keine Berücksichtigung finden.

Auf der einen Seite haben beide Städte also ein intensives Interesse an Zuwanderung, und dieses Interesse schlägt sich auch in der Ausrichtung ihrer Stadtentwicklungsstrategien nieder. Auf der anderen Seite richten sich die Strategien beider Städte selektiv nur auf einen Ausschnitt der tatsächlich vorhandenen Zuwanderung, vor allem auf Hochqualifizierte und Bildungszuwanderer. In anderen Zuwanderungsgruppen werden zwar auch ‚Potenziale' erkannt, deren Inanspruchnahme für die Stadtentwicklung ist aber vergleichsweise schwach untersetzt. Hinzu kommt, dass ein erheblicher Teil der internationalen Zuwanderung (unter anderem Asylsuchende, Familiennachzug) vor allem unter der Perspektive von Problemen in den Fokus rückt, häufig vermittelt über Begleiterscheinungen von sozialer Benachteiligung und sozialräumlicher Segregation.

Wie ist diese Situation zu erklären? Aus der hier dargestellten empirischen Untersuchung stechen unterschiedliche Dilemmata hervor, die den Widerspruch zwischen einem hohen prinzipiellen Interesse von Städten an Zuwanderung und einer Zurückhaltung in Bezug auf deren aktive Beeinflussung und einer Widersprüchlichkeit im Umgang mit tatsächlicher Zuwanderung in der Praxis verständlich machen können.

Zum Ersten ist darauf hinzuweisen, dass Städte die Zuwanderungsvolumina sowie den Zeitpunkt und

die Zusammensetzung von Zuwanderung nur begrenzt beeinflussen können. Die Regelung des Zutritts (oder die Verweigerung desselben) zu einem nationalen Territorium ist hoheitliche Aufgabe des Nationalstaates. Städte haben damit keinen Zugang zu einer entscheidenden ‚Stellschraube' der zunehmend internationalen Migration. Dies wurde besonders deutlich, als 2015/2016 in Folge des Syrienkrieges die Zuwanderungszahlen von Flüchtlingen stark stiegen und diese nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Kommunen verteilt wurden. Städte hatten hier nicht nur keinen Entscheidungsspielraum über die Zuwanderung von Geflüchteten, sondern vor allem auch die Aufgabe, für deren Unterbringung und Integration zu sorgen, ohne dass sie für diese *ex ante* planen konnten. Sie waren sozusagen in einer klassischen „End-of-pipe"-Situation gefangen, in der sie nur reagieren konnten.

Zum Zweiten sind die Möglichkeiten von Städten im Hinblick auf eine proaktive Angebotspolitik begrenzt: Für Arbeitsplätze können Städte nur indirekt sorgen, indem sie Investoren anziehen – und dies noch im Wettbewerb mit anderen Kommunen. In Bezug auf das Wohnungsangebot müssen Städte in der Regel vor dem Hintergrund eines weitgehend privat verfassten Wohnungsmarktes agieren. Die Ressourcen, durch ausreichend kommunalen Neubau für ein Angebot an preiswerten und attraktiven Wohnungen zu sorgen, sind weder in Bremen noch in Leipzig in ausreichendem Maße vorhanden. In der Summe fehlen gerade strukturschwachen Städten einfach die Mittel, die notwendig wären, um Formen der *Governance* (vgl. Pierre 2011) zwischen Stadtpolitik und Wohnungswirtschaft zu bilden und auf dieser Basis durch Wohnungsangebote auch eine aktivere Zuwanderungspolitik zu betreiben.

Zum Dritten lässt sich in den Stadtentwicklungskonzepten von Bremen und Leipzig die Wirkungsweise des von Häußermann (2006: 20) beschriebenen „dualen Regimes" aus Wachstums- und Integrationspolitiken beobachten. Wirtschaftsförderungspolitiken sind aktiv interessiert an der Einwerbung von Zuwanderern, adressieren diese aber vor allem über die Förderung von Investitionen. Die real stattfindenden Zuwanderungen sozial schwacher Haushalte, und insbesondere deren Konzentration in Ankunftsquartieren, geraten vor allem aus der Perspektive von ‚sozialen Problemen' und ‚Integrationsdefiziten' in den Blickwinkel der Stadtentwicklungspolitik. Während die wachstumsorientierten Politiken sich dabei – im Erfolgsfall – sozusagen aus sich selbst speisen können, sind die Integrationspolitiken häufig abhängig von zusätzlichen Geldflüssen, die in den finanzschwachen Städten Bremen und Leipzig nur über die Einwerbung von nationalen und EU-Fördermitteln organisiert werden können.

Zum Vierten ist in beiden Städten eine selektive Orientierung der Planungseliten auf die Erfolgsseiten gängiger neoliberaler Wettbewerbsvorstellungen festzustellen. Dass die Stadtentwicklung die Aufgabe hat, „Hochqualifizierte", „Kreative", „Talente", „beste Köpfe" anzulocken, ist ungeachtet des tatsächlichen Erfolgs oder Misserfolgs in beiden Städten über die Jahrzehnte eine konstante Grundorientierung geblieben, die mit teilweise erheblichem Mittelaufwand verfolgt wurde. Die Probleme tatsächlicher Zuwanderung haben demgegenüber eine wesentlich instabilere Position inne und werden mal durch die Perspektive einer räumlichen Ballung von sozialen Problemen, mal als „Potenzial" für die Revitalisierung von deprivierten und für die Hochqualifizierten und Kreativen unattraktiven Quartieren, mal als Begleiterscheinung für die angestrebte „Internationalität" wahrgenommen. Die Perspektive ist allerdings häufig widersprüchlich und von externen Ressourcenflüssen und ressortmäßigen Zuständigkeitszuschnitten abhängig.

Vor dem Hintergrund dieser Dilemmata kann es nicht verwundern, wenn auch die befragten Experten vor Ort zwar ein hohes Interesse, aber kaum Ansätze für eine Zuwanderungsstrategie erkennen können. Folgende Zitate aus Interviews in Leipzig und Bremen stehen unseres Erachtens paradigmatisch für die Gesamtsituation:

„Was sich so ein bisschen durchzieht ist die Denke […]: Zuwanderung ist etwas, das gegeben ist […]. Dass wir das beeinflussen können, dass wir bestimmt Prozesse auch beeinflussen wollen – das wird in der Form überhaupt nicht diskutiert. Wollen wir diese Zuwanderung? Wollen wir sie nicht? Diese Diskussion gibt es nicht" (L Interview 5). „Also ich nehme wahr, dass die systematische Auseinandersetzung im Sinne einer Strategie fehlt. Dass da vielleicht der eine oder andere aus dem Problem ein Potenzial macht, das glaube ich schon. Aber es gibt keine Strategie dazu. Es gibt auch keine hinreichende Analyse dazu" (HB Interview 3).

Als Fazit lässt sich festhalten, dass Fragen der Zuwanderung zwar tatsächlich eine zunehmend wichtigere Rolle in Stadtentwicklungskonzepten einnehmen. Ihre Perspektive ist dabei allerdings sehr selektiv und kaum mit den personellen und finanziellen Ressourcen untersetzt, die notwendig wären, um die Potenziale insbesondere der internationalen Zuwanderung für die zukünftige Stadtentwicklung zu nutzen. Die Entwicklung von Zuwanderungsstrategien erfordert ausgeprägte *Urban-Governance*-Kapazitäten mit den lokalen Unter-

nehmen bei der Anwerbung von Fachkräften sowie mit den Universitäten und Forschungseinrichtungen von Bund und Ländern als Anbieter von hochqualifizierten Arbeitsplätzen. Die Stadtpolitik setzt in vielen Fällen auf Wachstum und wird Teil eines lokalen Wachstumsregimes, um die Kommunalfinanzen zu verbessern. Deshalb brauchen die Städte nicht zuletzt eine bessere Ressourcenausstattung, um die mit dem Wachstum verbundenen Kosten zu bewältigen und dort, wo nötig, die Integration von Zuwanderern in die lokalen Wohnungs- und Arbeitsmärkte als Potenzial der Stadtentwicklung gezielter zu nutzen.

Danksagung: Wir danken Karin Wiest, Elisabeth Kirndörfer und Felicitas Hillmann sowie den anonymen Gutachtern dieser Zeitschrift für wichtige Hinweise zur Überarbeitung des Manuskriptes.

Literatur

Andreas, V.; Böhme, R.; Fortmann, F.; Holtermann, J.; Nischwitz, G. (2017): Bremen will wachsen! Neuere Wachstumstrends und ihre Konsequenzen. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2017. Bremen, 114-121.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2014): Wie können Kommunen für qualifizierte Zuwanderer attraktiv werden? Bonn. = BBSR-Online-Publikation 10/2014.

Berding, U. (2008): Migration und Stadtentwicklungspolitik. Eine Untersuchung am Beispiel ausgewählter Stadtentwicklungskonzepte. Saarbrücken.

Bernt, M. (2017): Von Schrumpfung zu Wachstum. Regenerierung und Zuwanderung in Leipzig (unveröffentlichtes Manuskript). Erkner.

Brake, K.; Herfert, G. (Hrsg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden.

Brücker, H. (2013): Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat. Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik. Gütersloh.

Chaloff, J.; Lemaître, G. (2009): Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries. Paris. = OECD Social, Employment and Migration Working Papers 79. doi: 10.1787/225505346577.

Cooper, B. (2015): Intersectionality. In: Disch, L.; Hawkesworth, M. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Feminist Theory. Oxford, 385-406.

Faßmann, H.; Kohlbacher, J. (2014): Integrationspolitische Maßnahmen europäischer Städte. Eine Übersicht. In: Gans, P. (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Hannover, 402-426. = Forschungsberichte der ARL 3.

Gabriel, S. (2016): Die wissensintensiven Dienstleistungen – Wachstumstreiber und Zukunftsbranche. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2016. Bremen, 54-61.

Geddes, A.; Scholten, P. (2016): The politics of migration and immigration in Europe. London.

Geiger, M.; Hanewinkel, V. (2014): Politik der Arbeitsmigration: Aktuelle Entwicklungen und Diskurse in Deutschland und Europa. In: Gans, P. (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Hannover, 162-177. = Forschungsberichte der ARL 3.

Gesemann, F.; Roth, R.; Aumüller, J. (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Studie erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin.

Gestring, N. (2014): Widersprüche und Ambivalenzen kommunaler Integrationskonzepte. In: Gans, P. (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Hannover, 311-326. = Forschungsberichte der ARL 3.

Glick Schiller, N.; Çaglar, A.; Guldbrandsen, T. C. (2006): Beyond the ethnic lens: Locality, globality, and born–again incorporation. In: American Ethnologist 33, 4, 612-633. doi: 10.1525/ae.2006.33.4.612

Hackett, S. E. (2017): The 'local turn' in historical perspective: two city case studies in Britain and Germany. In: International Review of Administrative Sciences 83, 2, 340-357. doi: 10.1177/0020852315592466

Häußermann, H. (2006): Desintegration durch Stadtpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 40-41, 14-22.

Hollander, J. B.; Pallagst, K.; Schwarz, T.; Popper, F. J. (2009): Planning Shrinking Cities. In: Progress in Planning 72, 4, 223-232.

Hollifield, J. F. (2004): The Emerging Migration State. In: International Migration Review 38, 3, 885-912. doi: 10.1111/j.1747-7379.2004.tb00223.x

Kühn, M. (2018a): Immigration Strategies of Cities – Local Growth Policies and Urban Planning in Germany. In: European Planning Studies 26, 9, 1747-1762. doi: 10.1080/09654313.2018.1484428

Kühn, M. (2018b): Vom Problem zum Potenzial? Zuwanderung als Ansatz der Stadtpolitik in Bremen. In: Schäfer, K. (Hrsg.): Aufbruch aus der Zwischenstadt. Urbanisierung durch Migration und Nutzungsmischung. Bielefeld, 110-149.

Kuptsch, C.; Pang, E. F. (Hrsg.) (2006): Competing for global talent. Genf.

Logan, J. R.; Molotch, H. L. (1987): Urban Fortunes. The Political Economy of Place. Berkeley, CA.

Lütke Daldrup, E. (2004): Leipzig – ein urbanes Projekt. In: Lütke Daldrup, E.; Doehler-Behzadi, M. (Hrsg.): PlusMinus Leipzig 2030. Stadt in Transformation. Wuppertal, 92-143.

Martin, A. (2018): Leipziger mit Migrationshintergrund 2017. In: Statistischer Quartalsbericht IV/2017, 7-10.

Mossberger, K.; Stoker, G. (2001): The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization. In: Urban Affairs Review 36, 6, 810-835. doi: 10.1177/10780870122185109

Pallagst, K.; Aber, J.; Audirac, I.; Cunningham–Sabot, E.; Fol, S.; Martinez–Fernandez, C.; Morales, S.; Mulligan, H.; Vargas–Hernandez, J.; Wiechmann, T.; Wu, T.; Rich, J. (2009): The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context. Berkeley, CA.

Pierre, J. (2011): The Politics of Urban Governance. London.

Plöger, J.; Lang, T. (2013): Resilienz als Krisenfestigkeit: Zur Anpassung von Bremen und Leipzig an den wirtschaftlichen Strukturwandel. In: Informationen zur Raumentwicklung 4, 325-335.

Pott, A.; Tsianos, V. S. (2014): Verhandlungszonen des Lokalen. Potentiale der Regimeperspektive für die Erforschung der städtischen Migrationsgesellschaft. In: Oßenbrügge, J.; Vogelpohl, A. (Hrsg.): Theorien in der Raum- und Stadtforschung. Münster, 116-135.

Power, A.; Plöger, J.; Winkler, A. (2010): Phoenix Cities. The Fall and Rise of Great Industrial Cities. Bristol.

Pütz, R.; Rodatz, M. (2013): Kommunale Integrations- und Vielfaltskonzepte im Neoliberalismus. Zur strategischen Steuerung von Integration in deutschen Großstädten. In: Geographische Zeitschrift 101, 3/4, 166-183.

Rink, D. (2015): Leipzig – Stadt der Extreme. In: Leipziger Blätter (Sonderheft 1000 Jahre Leipzig), 4-7.

Rohmeyer, L. (2010): Die Nachnutzungsoption des Wohnens in revitalisierten innerstädtischen Hafenarealen am Beispiel der Überseestadt Bremen. Bremen. = Bremer Beiträge der Angewandten Geographie 3/2010.

Schiller, M. (2017): The implementation trap: the local level and diversity policies. In: International Review of Administrative Sciences 83, 2, 267-282. doi: 10.1177/0020852315590204

Schmidtke, O. (2014): Beyond National Models? Governing migration and integration at the regional and local levels in Canada and Germany. In: Comparative Migration Studies 2, 1, 77-99. doi: 10.5117/CMS2014.1.SCHM

Scholten, P.; Penninx, R. (2016): The Multilevel Governance of Migration and Integration. In: Garcés-Mascarenas, B.; Penninx, R. (Hrsg.): Integration Processes and Policies in Europe. Cham, 91-108. doi: 10.1007/978-3-319-21674-4

Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2009): Bremen! Lebenswert – urban – vernetzt. Leitbild der Stadtentwicklung 2020. Bremen.

Schwarzer, T. (2012): Die Migrationsbevölkerung am Bremer Arbeitsmarkt. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Aus Vielfalt eigene Stärken entwickeln. Migrantinnen und Migranten in Bremen. Bericht zur sozialen Lage 2012. Bremen, 70-81.

Senator für Umwelt, Bau und Verkehr; Senatorin für Bildung und Wissenschaft (2014): pop. Das projektorientierte Handlungsprogramm für den Bremer Westen, Arbeitsstand Mai 2014. Bremen.

Senatorin für Soziales, Frauen, Jugend, Integration und Sport (2015): Lebenslagen im Land Bremen. Armuts- und Reichtumsbericht der Freien Hansestadt Bremen. Bremen.

Senatskanzlei Bremen (2016): In Bremen zuhause. Integration gestalten und sozialen Zusammenhalt sichern. Eckpunkte eines mittelfristig ausgerichteten Integrationskonzeptes des Senats. Bremen.

Stadt Leipzig (2009): Leipzig 2020. Integriertes Stadtentwicklungskonzept (SEKo). Leipzig. = Beiträge zur Stadtentwicklung 50.

Stadt Leipzig (2012): Leipzig wächst nachhaltig. Leipzig.

Stadt Leipzig (2013): Gesamtkonzept zur Integration der Migrantinnen und Migranten in Leipzig. Leipzig.

Stadt Leipzig (2015): Wohnungspolitisches Konzept. Fortschreibung 2015. Leipzig. = Beiträge zur Stadtentwicklung 58.

Stadt Leipzig (2018): Integriertes Stadtentwicklungskonzept „Leipzig 2030“. Leipzig.

Statistisches Bundesamt (2017): Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus. Wiesbaden.

Tallon, A. (2010): Urban Regeneration in the UK. London/New York.

Ulbricht, C. (2017): Ein- und Ausgrenzungen von Migranten. Zur sozialen Konstruktion (un-)erwünschter Zuwanderung. Bielefeld.

Weiss, K. (2018): Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern. In: Gesemann, F.; Roth, R. (Hrsg.): Handbuch lokale Integrationspolitik. Wiesbaden, 125-144.

Welz, J.; Haase, A.; Kabisch, S. (2017): Zuzugsmagnet Grossstadt – Profile aktueller Zuwanderer. In: disP – The Planning Review 53, 3, 18-32. doi: 10.1080/02513625.2017.1380387

Zapata-Barrero, R.; Caponio, T.; Scholten, P. (2017): Theorizing the ‘local turn’ in a multilevel governance framework of analysis. A case study in immigrant policies. In: International Review of Administrative Sciences 83, 2, 241-246. doi: 10.1177/0020852316688426

Anhang

Liste der Interviews

Kürzel	Institution	Datum
HB 1	Universität Bremen	08.06.2016
HB 2	Planungsbüro Bremen	09.06.2016
HB 3	Senatskanzlei Bremen	09.06.2016
HB 4	Bremische Bürgerschaft, Abgeordneter	29.06.2016
HB 5	Arbeitnehmerkammer Bremen	30.06.2016
HB 6	Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa	30.06.2016
HB 7	Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa	30.06.2016
HB 8	Senatskanzlei Bremen	01.07.2016
HB 9	Ortsamt West	04.12.2017
HB 10	Stadtteilmanagement Gröpelingen	04.12.2017
HB 11	Bürgerinitiative Gröpelingen	05.12.2017
HB 12	Quartiersmanagement Gröpelingen	05.12.2017
L 1	Stadt Leipzig, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung	15.07.2016
L 2	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ) (2x)	15.07.2016
L 3	Stadt Leipzig, Dezernat für Stadtentwicklung und Bau (a. D.)	19.07.2016
L 4	Planungsbüro Leipzig	21.07.2016
L 5	Stadt Leipzig, Dezernat für Stadtentwicklung und Bau, Abteilung Stadtentwicklung,	21.07.2016
L 6	Stadt Leipzig, Referat für Migration und Integration	21.07.2016
L 7	Stadt Leipzig, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung	21.07.2016
L 8	Sächsischer Landtag, MdL	22.07.2016
L 9	Stadt Leipzig, Dezernat für Stadtentwicklung und Bau	27.07.2016