



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Herausforderungen aus kommunaler Perspektive

Im Zuge der Flüchtlingskrise erregt das Thema Zuwanderung zunehmend die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Jedoch nimmt die Zahl der internationalen Zuzüge nicht erst seit Beginn der Flüchtlingskrise zu. Bereits seit 2010 wandern wieder vermehrt Ausländer nach Deutschland ein. Der bevölkerungsstrukturelle Internationalisierungsprozess in den Städten ist ein bereits länger anhaltender Trend. Ursachen hierfür liegen unter anderem in der EU-Freizügigkeit und in der Internationalisierung von Arbeitsmärkten und Bildung. Daraus ergeben sich für die Kommunen unterschiedliche Herausforderungen, die sich durch die hohe Zahl an Flüchtlingen noch verschärft haben. Die Bevölkerungsstruktur verändert sich und damit auch die Infrastrukturnachfrage. Die Versorgung der Zuziehenden mit Wohnungen, Arbeitsplätzen, Bildungsangeboten und vieles andere sind davon berührt. Vor diesem Hintergrund geht das vorliegende Heft auf folgende Fragestellungen ein:

- Welches Ausmaß hat die Internationalisierung der Stadtgesellschaft angenommen?
- Welche Handlungsbedarfe resultieren daraus auf kommunaler Ebene?
- Welche Herausforderungen ergeben sich in benachteiligten Quartieren?

Internationalisierung der Städte

Autoren

Jürgen Götdecke-Stellmann
Teresa Lauerbach

Vorwort



Liebe Leserinnen und Leser,

Städte waren schon immer Ziel internationaler Migration. Neu ist hingegen die Größenordnung der Zuwanderung aus dem Ausland nach Deutschland. Auch wenn die Flüchtlingszuwanderung wieder abgeklungen ist, hält die Zuwanderung in die Städte aufgrund von EU-Freizügigkeit und der Globalisierung der Arbeitsmärkte an. Das vorliegende Heft geht der Frage nach, welches Ausmaß die Internationalisierung der Stadtgesellschaft angenommen hat und welcher Handlungsbedarf sich daraus mit Blick auf die Anpassung kommunaler Infrastruktur ergibt, etwa für Kitas und Grundschulen.

Für die Analyse wurden Stadtteil-Daten von 48 Großstädten herangezogen. Die Auswertung zeigt, dass sich Zuwanderung auf Stadtquartiere konzentriert, die bereits einen hohen Anteil an Menschen mit Migrationsbiographie haben. Häufig sind dies städtebaulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligte Quartiere. Das Heft zeigt auf welche Herausforderungen sich in den Kommunen stellen und untersucht dies mit Fokus auf ausgewählte Altersgruppen.

Diesen Ankunftsorten der Zuwanderung gilt besondere Aufmerksamkeit. Das Programm Soziale Stadt hilft dabei, dort die Situation zu verbessern, lebendige Nachbarschaften zu fördern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Gleichzeitig soll es einer Polarisierung in den Städten entgegenwirken. Bislang förderte das Programm 780 Maßnahmen in 440 Städten und Gemeinden. Darüber hinaus hat die Bundesregierung mit der ressortübergreifenden Strategie Soziale Stadt einen Rahmen geschaffen, mit dem Tendenzen zur Verfestigung von Armut in solchen Quartieren entgegengewirkt werden soll.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Dr. Robert Kaltenbrunner
Stellvertretender Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Zuwanderung in die Städte

Die seit 2008 stetig gestiegene Zuwanderung aus dem Ausland konzentriert sich vor allem auf die Städte.

Eine hohe internationale Zuwanderung und die damit verbundene Integration von Ausländern in die deutsche Gesellschaft sind keine neuen Prozesse. Bereits die Anwerbung von Gastarbeitern in den 1960er-Jahren¹, der Zuzug von (Spät-) Aussiedlern sowie die Flüchtlingswelle zu Beginn der Jugoslawienkriege Anfang der 1990er-Jahre stellten Phasen mit hohen Zuwanderungsraten dar (Abb.1). Diese lange zurückliegenden Zuwanderungsphasen, die vorwiegend durch Arbeitsmigration und in der Folge davon durch Familiennachzug geprägt waren, haben die Bevölkerungsstruktur in Deutschland verändert (Marschalk 1984: 107 ff.). Waren 1961 im früheren Bundesgebiet rund 12 von 1.000 Einwohnern Ausländer, stieg die Zahl 1970 bereits auf 43 und 1980 auf 74 von 1.000 Einwohnern (Statistisches Bundesamt 2016a).

(1) Das erste Anwerbeabkommen schloss die Bundesrepublik Deutschland 1955 mit Italien. 1960 folgten dann Abkommen mit Spanien und Griechenland (vgl. Bundesregierung o. J.).

In der jüngeren Vergangenheit – von 1992 bis zum Jahr 2008 – nahm die Zuwanderung aus dem Ausland nach

Deutschland kontinuierlich ab, weshalb die aktuellen Zuwanderungszahlen im Vergleich dazu sehr hoch erscheinen. Seit 2008 wachsen die Zuzüge kontinuierlich. Im Jahr 2015 zogen insgesamt 2,14 Mio. Menschen zu, hiervon waren 94 % Ausländer (Statistisches Bundesamt 2017). Damit hat die Zuwanderung ihr höchstes Niveau seit Anfang der 1990er-Jahre erreicht.

Westdeutsche und zunehmend auch ostdeutsche Städte spielen eine zentrale Rolle, da sie als Ankunftsorte internationaler Migranten gelten (BBSR 2015). Die Ankommenden erhoffen sich in den Städten eine einfachere Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft. In den Städten macht sich die Vielfalt der Wanderungsbewegungen somit am deutlichsten bemerkbar: zum einen durch die Diversifizierung der Gesellschaft und die kulturelle Vielfalt mit ihren Chancen aber auch Problemen, zum anderen durch den Bedarf an zusätzlichen Wohnungen, Infrastruktureinrichtungen, Arbeitsplätzen etc. Gleichwohl gilt es festzuhalten, dass diese Funktion für Städte nichts Neues ist, sondern die Spezifik des Städtischen ausmacht.

Die folgenden Analysen zur Internationalisierung deutscher Städte konzentrieren sich auf eine Teilauswahl der Großstädte, da die hier genutzten Daten nicht für alle (Groß-)Städte Deutschlands verfügbar sind. Nur Städte, die Teil der Innerstädtischen Raubeobachtung sind und im Rahmen des Projekts stadtteilbasierte Daten bereitstellen, können in die Untersuchung einbezogen werden. Sie stellen die Entwicklungen im Zeitraum seit 2010 dar. Hierbei lassen sich Wanderungsbewegungen von verschiedenen Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Raumbezügen analysieren. Für 41 Städte der IRB ist dies möglich.

Datengrundlage

Die Innerstädtische Raubeobachtung (IRB) ist ein kommunalstatistisches Gemeinschaftsprojekt, an dem 53 Großstädte mitwirken. Der Datenkatalog mit kleinräumigen Daten unterhalb der Gemeindeebene umfasst mehr als 400 Merkmale. Seit dem Jahr 2002 führt das BBSR die Zusammenstellung, Aufbereitung und Plausibilisierung der Daten in Kooperation mit den Städten durchgeführt. Es nutzt die kleinräumigen Daten im Rahmen seiner Aufgaben zur Analyse von großstädtischen Strukturen und kleinräumigen Stadtentwicklungsprozessen.

Da der Merkmalskatalog nicht von allen Städten vollständig beliefert wird, stützen sich die Analysen bei den Angaben zum Bevölkerungsbestand auf 45 Städte. Bei den Wanderungen können 41 Städte einbezogen werden.

Städte: Aachen, Augsburg, Berlin, Bielefeld, Bochum, Bonn, Bremen, Chemnitz, Dortmund, Duisburg, Düsseldorf, Erfurt, Essen, Frankfurt am Main, Freiburg im Breisgau, Halle (Saale), Hannover, Heidelberg, Ingolstadt, Jena, Karlsruhe, Kassel, Kiel, Koblenz, Köln, Konstanz, Krefeld, Leipzig, Ludwigshafen am Rhein, Magdeburg, Mainz, Mannheim, Mülheim an der Ruhr, München, Nürnberg, Oberhausen, Offenbach am Main, Potsdam, Regensburg, Rostock, Saarbrücken, Stuttgart, Weimar, Wiesbaden, Wuppertal; bei den Analysen mit Wanderungsdaten fallen aus: Berlin, Bielefeld, Bremen, Frankfurt am Main, Hannover, Ludwigshafen am Rhein, hinzu kommen Hamburg und Lübeck.

2015 zogen insgesamt 1,2 Mio. Menschen in die 41 IRB-Städte, was eine Steigerung der Zuzüge um 15,3 % gegenüber dem Vorjahr bedeutet. Hiervon waren 48 % Ausländer. Im Jahr 2010 hatte dieser Wert noch bei 34,5 % gelegen. Die Fortzüge lagen 2015 bei 951.704, sodass ein positiver Wanderungssaldo erzielt wurde. Auch in den Jahren zuvor zogen (mit

einigen Ausnahmen) bereits mehr Menschen in die Städte zu als fort. Ein differenzierterer Blick zeigt, dass das Wachstum des Wanderungssaldos ausschließlich auf dem Anstieg der Zuzüge der ausländischen Personen aus dem Ausland basiert. Seit 2013 wandern mehr Deutsche und seit 2004 mehr Ausländer, die vorher bereits in Deutschland gewohnt ha-

ben, aus den Städten ab als zuziehen. Die Zuzüge von Ausländern aus dem Ausland in deutsche Städte übersteigen die Fortzüge hingegen deutlich (Abb. 2). Dadurch wird die Stadtgesellschaft heterogener und die Integrationsanforderungen an die Städte werden differenzierter. Die Gruppe der Zugewanderten kommt mit höchst unterschiedlichen Eigenschaften, Fähigkeiten und Vorstellungen nach Deutschland. Das Spektrum umfasst so unterschiedliche Gruppen wie etwa spezialisierte Berufswanderer aus global operierenden Unternehmen oder Bildungswanderer aus der EU, Zeitarbeiter im Ernteeinsatz mit kurzfristiger Perspektive oder Flüchtlinge aus dem Nahen Osten oder Afrika. Sprachkompetenzen, schulische und berufliche Qualifikationen, aber auch Alter und kulturelle Orientierungen tragen zur Differenzierung der Zuwanderergruppen mit unterschiedlichen Bedarfen an Wohnungen, Arbeitsplätzen und Infrastruktureinrichtungen bei.

Abbildung 1

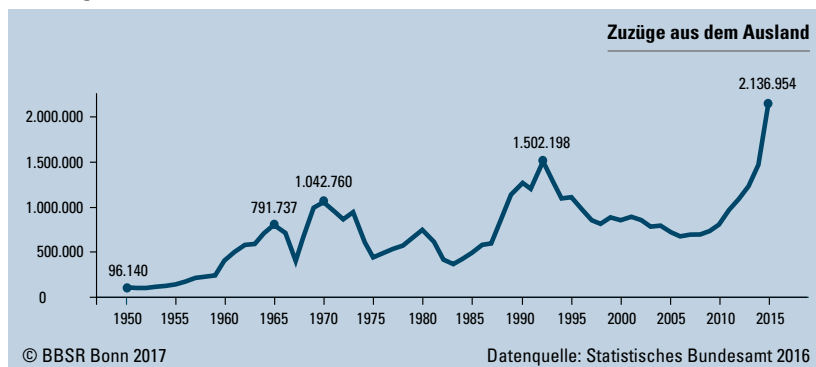
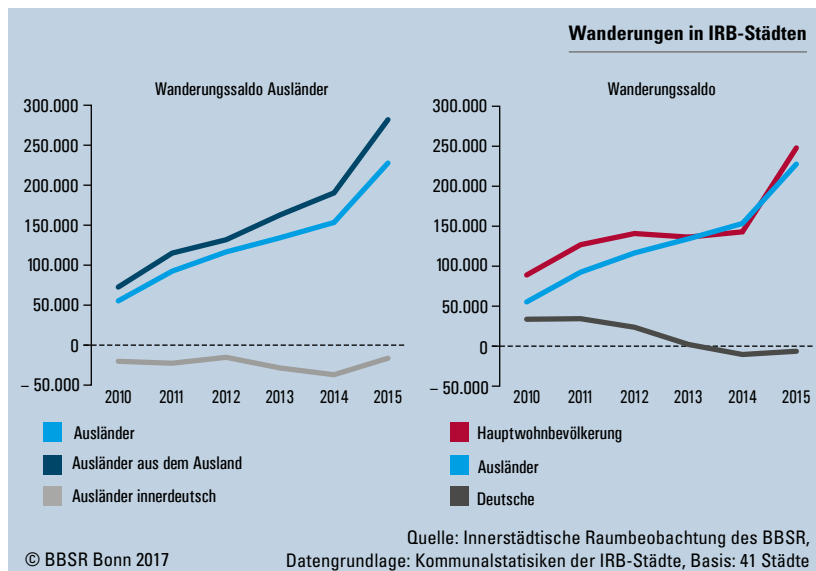


Abbildung 2



Dieser Trend über alle IRB-Städte zeigt jedoch nicht die regionalen Unterschiede. Auch 25 Jahre nach der Wiedervereinigung ziehen Personen aus dem Ausland immer noch deutlich häufiger in westdeutsche als in ostdeutsche Städte. Zwar nahm der Anteil der Ausländer, die in Städte Ostdeutschlands ziehen, im Zeitraum zwischen 2010 und 2015 zu, schloss jedoch nicht zu den westdeutschen Zahlen auf. Allerdings wird die markante Steigerung des Niveaus ausländischer Zuwanderer aus der Perspektive der ostdeutschen Städte als spürbare Veränderung möglicherweise stärker wahrgenommen als die Steigerung in den westdeutschen Städten.

Internationalisierung der Stadtgesellschaft

Durch die internationale Zuwanderung verändert sich die Bevölkerungszusammensetzung in den Städten – sie wird zunehmend heterogener.

Die eben dargestellten Wanderungsbewegungen schlagen sich letztlich in Bestandsveränderungen nieder. Die Stadtbewohnerschaft ändert in einem mehr oder weniger spürbaren Prozess ihre strukturelle Zusammensetzung (BBSR 2015). Insgesamt wird die Bewohnerschaft heterogener. Mit der IRB und den darauf aufbauenden Auswertungen der Einwohnermelderegister lässt sich diese Strukturveränderung im Zeitvergleich zwischen 2010 und 2015 nachvollziehen. Unterschieden werden kann nach Deutschen, Deutschen mit einem zweiten Pass (Doppelstaater) und verschiedenen ausländischen Nationalitäten.

Die Bevölkerung in den hier betrachteten 45 IRB-Städten wuchs zwischen dem 31. Dezember 2010 und dem 31. Dezember 2015 von 17,9 auf 18,9 Mio. an (Abb. 3). Die Zahl der Deutschen blieb mit rund 14 Mio. nahezu konstant. Die Gruppe der Doppelstaater, also der Deutschen mit einem zweiten Pass, stieg von 1,28 Mio. auf 1,54 Mio. Zugewonnen hat auch die Zahl der Ausländer: Lebten 2010 noch 2,58 Mio. Ausländer in den Städten, waren es am 31. Dezember 2015 3,36 Mio.

Aus den Einwohnermelderegistern der Städte kann die Herkunftsregion der Ausländer und Doppelstaater

Abbildung 3

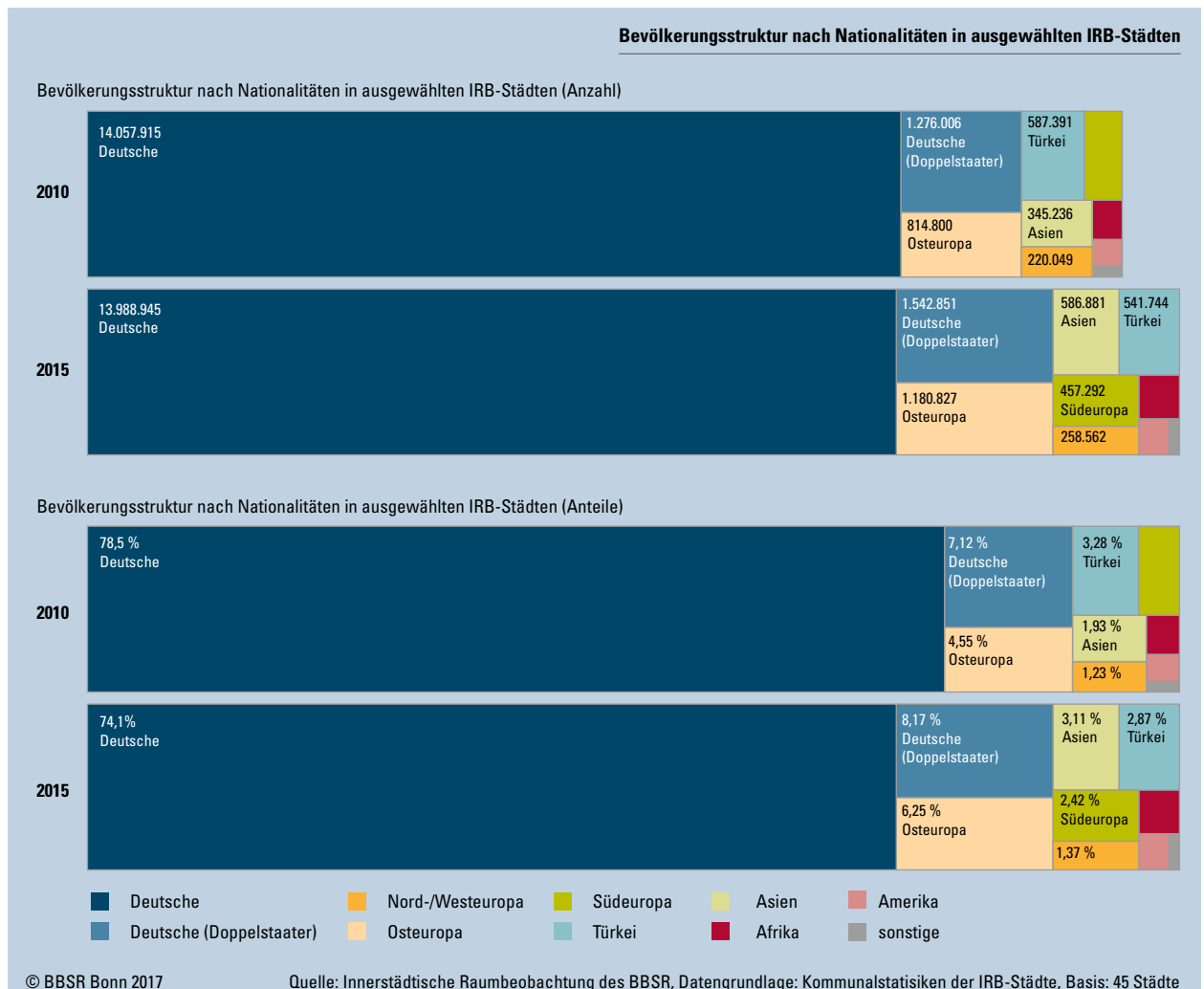
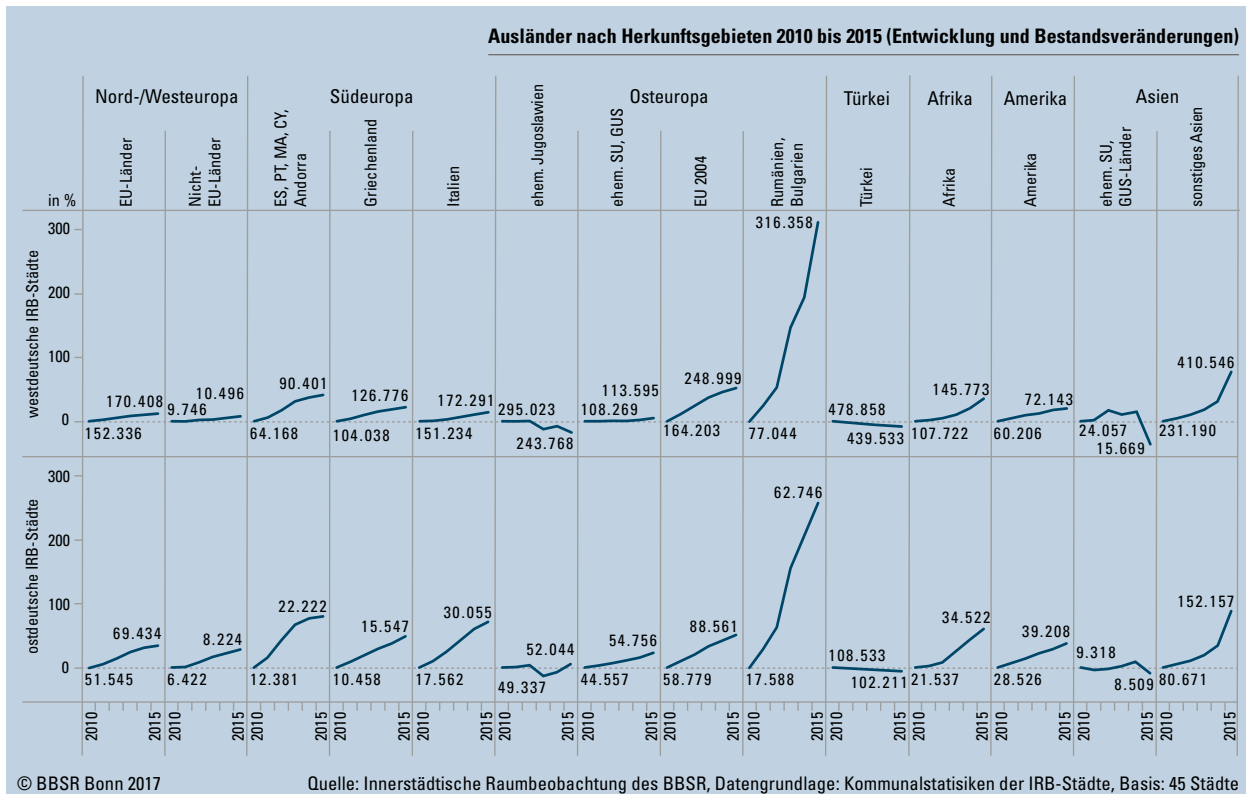


Abbildung 4



auf Basis der Staatsangehörigkeit ermittelt werden. Die Veränderung der Bestandszahlen lässt sich somit im Untersuchungszeitraum differenziert betrachten. Während die türkischstämmige Bevölkerung in den Städten stagniert, nimmt die Anzahl von Personen aus allen anderen Herkunftsregionen zu (Abb. 4). Eine besonders hohe Dynamik zeigt sich insbesondere bei den Personen aus osteuropäischen Herkunftsländern. Sie stellen nicht nur die größte Gruppe, sondern weisen im betrachteten Zeitraum auch die größte Dynamik auf. Mehr noch als die ausländischen Personen aus den EU-Beitrittsländern von 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern) trug die Zuwanderung von Personen aus Bulgarien und Rumänien zum Wachstum bei.

Auch die Zahl der Personen aus südeuropäischen Herkunftsregionen stieg an. Die Dynamik ist jedoch deut-

lich weniger stark ausgeprägt und die Bestandszahlen sind beträchtlich niedriger. Strukturelle Unterschiede hinsichtlich der Entwicklungsprozesse werden zwischen den ost- und westdeutschen Städten nicht deutlich. Festzuhalten bleibt, dass die wesentliche Differenz zwischen den ost- und westdeutschen Städten im Ausländeranteil in der Stadtbevölkerung liegt. Diese sind in den ostdeutschen Städten aufgrund der historischen Entwicklung deutlich niedriger (28 % in den betrachteten westdeutschen Städten und 16 % in den ostdeutschen Städten im Jahr 2015).

Die kleinräumige Perspektive

Dynamik und Auswirkungen dieser Bestandveränderungen sind zwischen und innerhalb der Städte sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Bestandszahlen kleinräumig verändern sich je nach Lage im Stadtraum und

sozialer Struktur sehr unterschiedlich. Die folgenden Analysen fokussieren auf diese unterschiedlichen Entwicklungspfade. Die Flüchtlingszuwanderung des Jahres 2015 lässt sich allerdings nur in ersten Ansätzen mit den IRB-Daten abbilden.

Städte sind sozialräumlich differenziert. Statushohe Quartiere befinden sich bisweilen in unmittelbarer Nähe zu statusniedrigen Quartieren. Solche sozialräumlichen Differenzierungen kennzeichnen Städte. Trotz dieser Normalität gibt es die Sorge, dass die Flüchtlingszuwanderung die Segregation in den Städten vorantreiben wird (Gestring 2011). In Folge einer Orientierung des Zuzugs an bestehende ethnische oder familiäre Strukturen würde in bestimmten Stadtvierteln einer Ghettoisierung Vorschub geleistet. Allerdings hat die ethnische Segregation in deutschen Städten in den letzten Jahren tendenziell eher abgenommen, während die soziale eher zugenommen hat (BBR 2009).

Der Anschluss an bestehende ethnische Communities hat Vor- und Nachteile (Dangschat/Alisch 2014). Zum einen ließe sich erwarten, dass die Voraussetzungen gegenseitiger Unterstützung in ethnisch homogenen Gruppen günstiger sind, und sich damit Befähigungs- und Selbsthilfenetzwerke leichter herausbilden könnten, was gerade für Neuankommende von Vorteil wäre. Umgekehrt bestünde die Gefahr der Abschottung ethnischer Communities bis hin zur Herausbildung von Parallelgesellschaften, was die Integration hemmen würde. Eine verschärfte Segregation in den Städten könnte demzufolge aus einer Überlagerung ethnischer und sozialer Segregation resultieren – etwa wenn die Zuwanderung transferabhängiger Flüchtlinge insbesondere in armuts-segregierte Gebiete in den Städten erfolgen sollte.

Die klassischen Ankunftsquartiere sind häufig in den innerstädtischen Lagen deutscher Großstädte zu finden. Diese Quartiere weisen häufig die höchsten Ausländeranteile auf. Im Jahr 2015 waren etwa 23 % der Bevölkerung der innerstädtischen Quartiere Ausländer. Da hier vielfältige Unterstützungsangebote für neu ankommende Zuwanderer existieren, ziehen diese Stadtteile besonders stark Zuwanderer aus dem Ausland an (vgl. Kurtenbach 2015). Dadurch bilden sich Viertel mit unterschiedlich hohen Ausländeranteilen heraus. Häufig leben in Vierteln, in denen anteilmäßig viele Ausländer wohnen, im Verhältnis auch viele SGB-II-Empfänger und Arbeitslose. Da die

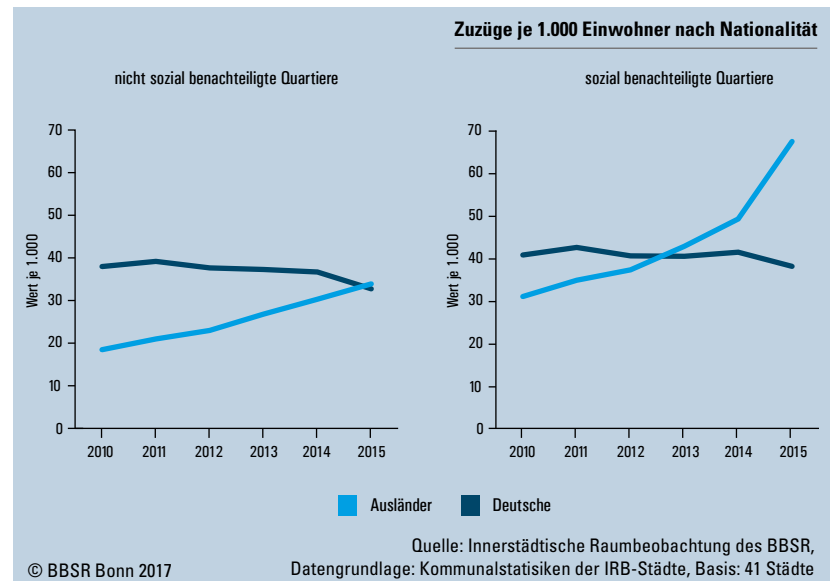
Wohnungsmieten in diesen benachteiligten Quartieren meist vergleichsweise günstig sind oder dort bereits Gruppen derselben ethnischen Herkunft wohnen, wandern Personen aus dem Ausland verstärkt in diese Viertel zu. Die deutsche Bevölkerung zieht hingegen vermehrt aus diesen Vierteln in statushöhere Quartiere.

Abbildung 5 zeigt, dass der Zuzug von Ausländern in allen Quartieren zunimmt, aber überproportional in sozial benachteiligten Quartieren. Die Zuzüge von Deutschen weisen hingegen in allen Quartieren parallel verlaufende, abnehmende Tendenzen auf.

Benachteiligte Quartiere sind hierbei wie folgt definiert: Sie weisen im Vergleich aller Stadtteile der betrach-

teten IRB-Städte sowohl Ausländeranteile als auch SGB-II-Quoten im oberen Viertel der Verteilung auf. Die Analyse wurde aufgrund sehr unterschiedlicher Ausländeranteile getrennt nach Ost- und Westdeutschland (inkl. Berlin) durchgeführt. Die Berechnungen basieren auf dem Jahr 2010 (Ausländeranteile und SGB-II-Quoten im Jahr 2010). Diese Operationalisierung orientiert sich an dem Verständnis des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt. Danach sollen die Investitionen in städtebauliche Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf gelenkt werden, die aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt sind.

Abbildung 5



Veränderte Infrastrukturbedarfe – die kommunale Perspektive

Durch die stark gestiegene Zuwanderung in die Städte hat sich die Infrastrukturnachfrage in verschiedenen Bereichen über die letzten Jahre verändert.

Welche Bedarfe an sozialer Infrastruktur und Bildungsinfrastruktur sich vor Ort ergeben, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Alter, Haushaltsstruktur, Sprachkompetenz, Bildungsstand und kultureller Hintergrund sind wichtige Faktoren, die den Bedarf bestimmen. Dennoch kann eine grobe Abschätzung des Bedarfs auf der Basis der bevölkerungsstrukturellen Daten der IRB geleistet werden. Der Fokus wird im Folgenden zum einen auf den Bedarf an Kitas und Grundschulen gerichtet, zum anderen auf den Bedarf an Sprach- und Integrationskursen.

Gruppe der 0- bis unter 3-Jährigen (Kita-Versorgung)

Seit dem 1. August 2013 haben Eltern für ihre 1- bis 3-jährigen Kinder einen Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz. Kommunen müssen den Ausbau des Kitaplatz-Angebots vorantreiben, da dieses die momentan hohe Nachfrage nicht decken kann. Hinzu kommt, dass die Zahl der Kinder in der Altersgruppe der 0- bis 3-Jährigen alleine im Zeitraum zwischen 2014 und 2015 auf der Basis von 45 IRB-Städten von 512.544 auf 537.289 angestiegen ist – absolut also um 24.745 Kinder. Dies entspricht einem relativen Wachstum von 4,8 % innerhalb eines Jahres. Das Statistische Bundesamt hat für das Jahr 2015 einen Personalschlüssel von 1:4,3 für die Betreuung von 0- bis 3-Jährigen berechnet. Ausgehend von der durch die Bundesregierung bis 2013 angestrebten Betreuungsrate bei Kindern zwischen 1 und 3 Jahren von 35 % würde sich die Zahl der benötigten Stellen auf rund

2.000 belaufen. 2015 lag die Quote allerdings erst bei 32,9 % (DIPF 2016). Laut einer Umfrage des Deutschen Jugendinstituts benötigen jedoch 43,2 % der Eltern mit Kindern einen Betreuungsplatz (Stand 2015) (DIPF 2016).

Aus integrationspolitischer Sicht ist wichtig, dass die Gruppe der Kinder mit ausländischer Staatsbürgerschaft in den 45 IRB-Städten zwischen 2014 und 2015 um 27,8 % gewachsen ist (Vergleich deutsche Kinder: 2,3 %). Zudem erhöhte sich die Zahl ausländischer Kinder kleinräumig betrachtet vor allem in sozial benachteiligten Quartieren. Zwischen 2014 und 2015 wuchs die Anzahl der 0- bis 3-Jährigen in diesen Vierteln insgesamt um knapp 4.600, wobei ausländische Kinder einen Anteil von 80,5 % ausmachen. Der Anteil nicht-deutscher Kinder wird somit in Zukunft insbesondere in den Kindertagesstätten in benachteiligten Quartieren weiter zunehmen.

Kommunen müssen daher nicht nur die Anzahl der Kitapläätze deutlich erhöhen, sondern auch die qualitativen Anforderungen an Personal berücksichtigen, die sich aus der Überlagerung von sozialer und ethnischer Segregation ergeben: interkulturelle Kompetenzen, verstärkte Elternarbeit, verstärkte Kooperation mit dem Gesundheitsamt und verschiedene weitere Aspekte.

Generell dürfte sich in ausgewählten Quartieren die Frage stellen, wie Integration gelingen kann, wenn in einzelnen Gruppen mehrheitlich Kinder mit ausländischer Staatsbürgerschaft untergebracht werden.

Gruppe der 6- bis unter 10-Jährigen (Grundschul-Versorgung)

Bei den Kindern im Grundschulalter, also den 6- bis unter 10-Jährigen, hat sich die Bestandszahl von 612.148 im Jahr 2014 auf 630.739 Kinder im Jahre 2015 erhöht. Das entspricht einem relativen Wachstum von 3 % innerhalb nur eines Jahres und einem absoluten Wachstum von 18.591 Kindern. Bei einer Klassenstärke von 25 Kindern je Grundschulklasse würde dies bedeuten, dass in den 45 IRB-Städten 744 Schulklassen neu hinzugekommen sind. Bei einem Personalschlüssel von 1,5 Lehrern je Grundschulklasse bräuchte es 1.116 zusätzliche Stellen für Lehrer an Grundschulen, um diesen zusätzlichen Bedarf abzudecken.

Die Bestandszahlen verändern sich auch in dieser Altersgruppe ungleich zwischen den ausländischen und deutschen Kindern. Das zeigen die kommunalstatistischen Daten der IRB. Während die Zahl der deutschen Grundschul Kinder zwischen 2014 und 2015 nur leicht gestiegen ist, stieg die Zahl der ausländischen Kinder im gleichen Zeitraum um ein Viertel an. Der Zuwachs von 18.591 Kindern setzt sich zusammen aus 2.600 deutschen und fast 16.000 ausländischen Kindern. Wie bereits ausgeführt, lässt sich der Integrationsbedarf nur grob an den veränderten Bestandsgrößen ablesen. Deutlich wird aber, dass allein diese zahlenmäßige Veränderung in der Altersklasse der 6- bis unter 10-Jährigen die kommunale Ebene vor erhebliche Anstrengungen stellt, um dem gewachsenen Bedarf gerecht zu werden.

In den benachteiligten Quartieren ging die Zahl der deutschen Kinder zwischen 2014 und 2015 um rund 500 zurück, während die der ausländischen Kinder um 3.800 stieg. Dies zeigt, wie dynamisch sich die Sozialstruktur in den benachteiligten Gebieten verändert und wie hoch der Integrationsbedarf ist. Kommunen müssen aus diesem Grund – wie bei den Kitas – nicht nur den quantitativen Bedarf an Schulplätzen erhöhen, sondern sich bei der Betreuung der Kinder auf zusätzliche qualitative Anforderungen einstellen, die sich aus mangelnden sprachlichen Fähigkeiten und fehlender familialer Unterstützung ergeben.

Weitere Herausforderungen

Kommunen müssen zukünftig nicht nur die Infrastrukturbedarfe der jüngeren Altersklassen decken, sondern auch in die Erwachsenenbildung investieren, insbesondere in Bezug auf eine gelingende Arbeitsmarktintegration der neu zugewanderten über 18-Jährigen. Alle Zuwanderer, die unter dem Asylbewerberleistungsgesetz Leistungen vom Staat beziehen, müssen an einem Integrationskurs teilnehmen, der sich aus einem 600-stündigen Sprachkurs und einem 100-stündigen Orientierungskurs zusammensetzt. Als arbeitssuchend gemeldete Migranten können zusätzlich Kurse für eine berufsbezogene Sprachförderung belegen (BAMF 2016). Auch in diesem Bereich entstehen hohe Anforderungen an die Kommunen, die entsprechende Infrastruktur an Kursen und qualifiziertem Lehrpersonal bereitzustellen.

Im Jahr 2015 stieg die Zahl der Leistungsbezieher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz um 169 % (Statistisches Bundesamt 2016b). Hierbei kamen 63 % der Regelleistungsempfänger aus Asien und 22 % aus Afrika.

Die Gruppe der leistungsbeziehenden Zuwanderer bilden die Daten der IRB nur annäherungsweise ab. Der Nationalitäten-Katalog der IRB enthält Personen mit Staatsangehörigkeiten afrikanischer sowie asiatischer Länder (ausgenommen ehemalige GUS-Staaten). In den 45 betrachteten Städten stieg die Anzahl der Personen dieser Nationalitäten zwischen 2014 und 2015 demzufolge stark an. Im Jahr 2015 lebten hier insgesamt 555.055 Personen mit asiatischem Pass sowie 177.718 Personen mit afrikanischem Pass. Im Vergleich zum Jahr 2014 waren dies 149.577 bzw. 19.420 Personen mehr.

Zusammengenommen wuchs diese Personengruppe innerhalb eines Jahres um knapp 30 % an. Auch wenn nur ein Teil unter das Asylbewerberleistungsgesetz fällt, so wird doch deutlich, dass die Anzahl der Menschen, die potenziell Leistungen wie einen Sprach- oder Integrationskurs in Anspruch nehmen können, in den Städten deutlich zugenommen hat.

Fazit

Kommunen stehen bei der Bewältigung veränderter Infrastrukturbedarfe vor neuen Herausforderungen.

Städte sind Ziele der Zuwanderung, aus welchen Motiven auch immer. Vor allem die europäische Freizügigkeit hat dazu beigetragen, dass die Zahl der ausländischen Bevölkerung in den zurückliegenden Jahren angewachsen ist. Diese Wanderung hat absolut wie relativ zu einem beträchtlichen Wachstum beigetragen und wird vor allem durch die Beitrittsländer von 2007 (Bulgarien, Rumänien) und denen von 2004 mitgetragen. Für die Zukunft bleibt festzuhalten, dass die Push- und Pull-Faktoren, die die innereuropäischen Wanderungen antreiben – insbesondere die ausgeprägten ökonomischen Disparitäten zwischen Deutschland und den osteuropäischen Staaten – weiterhin bestehen. Auch die Disparitäten zwischen der EU und ihren Anrainerstaaten bestehen weiterhin, genauso wie die nicht abklingenden regionalen Konflikte. Die Flüchtlingszuwanderung im Spätsommer/Herbst 2015 markiert hingegen eine Ausnahmesituation, die für alle beteiligten Verwaltungsebenen erhebliche Herausforderungen mit sich gebracht hat, die aber aktuell durch die nachfolgenden politischen Maßnahmen – insbesondere durch das Abkommen mit der Türkei – in eine handhabbare Form überführt wurde. Dennoch bleibt die Situation prekär.

Für eine gelingende Integration sind neben Wohnen vor allem Bildung und Arbeit wichtige Voraussetzungen. Insbesondere die vorschulische und schulische Ausbildung der zugewanderten Kinder spielt hierbei eine große Rolle. Daher stellt der Beitrag für die Altersgruppen der 0- bis 3-Jährigen und der 6- bis 10-Jährigen sowie für die erwachsenen Zuwanderer ausschnittsweise dar,

welche Anstrengungen die Kommunen unternehmen müssen, um die zusätzlichen quantitativen Bedarfe an Infrastrukturleistungen in Bezug auf Kitas, Schule sowie Sprach- und Integrationskurse zu decken. Als Fazit lässt sich festhalten:

- Zuwanderung von Ausländern aus dem Ausland führt zu einem deutlichen Anstieg der Bevölkerung in den Städten.
- Die Zuwanderung findet verstärkt in benachteiligten Stadtquartieren statt.
- Kommunen müssen die Kapazitäten in verschiedenen Infrastrukturbereichen deutlich aufstocken (z. B. Kitas, Grundschulen und Integrations- sowie Sprachkurse).

Mit dem nunmehr geschlossenen Investitionspakt fördert die Bundesregierung die Erweiterung und den Neubau von Kitas, Schulen und Bürgertreffs in benachteiligten Gebieten für die nächsten vier Jahre mit 200 Mio. € jährlich, um die Kapazitätslücke zumindest teilweise zu schließen. Auf die damit verbundenen qualitativen Bedarfe konnte nur ansatzweise verwiesen werden. Auch die in den Kommunalverwaltungen ausgelösten organisatorischen Anpassungen können nur grob umrissen werden:

- Bisweilen prägten Anpassungen an eine schrumpfende Bevölkerung die kommunale Planung. Nun muss sie sich auf Wachstum einstellen, das geprägt wird durch Zuwanderung, insbesondere in benachteiligte Stadtquartiere.

- Die erforderliche Aufstockung der Kapazitäten bei Kitas oder Grundschulen löst noch nicht das Problem, geeignetes Personal zu finden. Mag es mancherorts schon schwierig sein, Fachpersonal zu finden, erfordern Einrichtungen in schwierigen sozialräumlichen Kontexten zum einen einen erhöhten Personalschlüssel und zum anderen beim Personal zusätzliche Qualifikationen und Kompetenzen.

- Der Personalbedarf wächst aber nicht nur im unmittelbaren Bereich der sozialen, schulischen Betreuung, sondern auch in der Verwaltung selbst. Umorganisation, teilweise auch Personalaufstockungen, erfordern ein geschultes Fachpersonal, das nicht ohne weiteres auf dem Arbeitsmarkt verfügbar ist.

Den Blick auf benachteiligte Quartiere zu richten, ist vor diesem Hintergrund notwendig, sollte aber nicht dazu führen, andere weniger kritische Gebiete aus dem Auge zu

verlieren. Die Internationalisierung ist ein stadtweiter Prozess und vollzieht sich demzufolge nicht allein in benachteiligten Gebieten. Die unterschiedliche Ausformung dieses Internationalisierungsprozesses, der aus der ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung resultiert und die unterschiedliche Dynamik der Veränderungsprozesse auf Stadtteilebene fordern die Kommunen heraus. Sie müssen in qualitativer Hinsicht den Integrationsbedarf ermitteln und entsprechende Lösungen finden, die wenn möglich mit den verfügbaren Ressourcen in Einklang zu bringen sind.

Die Zuwanderung der frühen 1990er-Jahre hat in vielen Kommunen Impulse ausgelöst, die sich noch heute in der Veränderung institutionellen Handelns wiederfinden. Sozialraumorientierte Politiken haben nicht zuletzt durch das Programm Soziale Stadt Instrumente hervorgebracht, die heute helfen können, Ankunftsquartiere zu stabilisieren. Der Prozess der Integration, das Ankommen, die Orientierung, das Weiterziehen – um

irgendwann zu bleiben und „heimisch“ zu werden – ist eingebettet in (groß- und kleinräumige) Umzugsmobilität.

Allein aus diesem Grund ist Integration ein Phänomen, das vielerorts und nicht nur in „Ankommensquartieren“ stattfindet. Viel bedeutender ist es, sich über die spezifische Funktion von Stadtquartieren in dieser Abfolge klar zu werden und den Prozess mit geeigneten Instrumenten, Unterstützungsangeboten und sozialer Infrastruktur zu flankieren.

Die Bundesregierung hat mit der ressortübergreifenden Strategie Soziale Stadt auf die Tendenzen zur Verfestigung von Armut in Quartieren reagiert. Das soll den Kommunen ein kohärentes und bedarfsgerechtes Vorgehen ermöglichen. Dies umfasst die Bündelung von Fördermitteln, die bessere Verzahnung von Kompetenzen unterschiedlicher Stellen und ein verbesserter Informationsfluss zwischen den betroffenen Bundesressorts, um die handelnden Akteure bei der Arbeit vor Ort zielgerichteter zu unterstützen.

Literatur

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016: Integrationskurse – Inhalt und Ablauf, Zugriff: http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/InhaltAblauf/inhaltablauf-node.html;jsessionid=19B52B5F0B0AA3FEF9516FFAA30FEBE3.1_cid359 [abgerufen am 09.05.2017].

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2009: Trends und Ausmaß der Polarisierung in deutschen Städten. Forschungen. Heft 137. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) / Körner-Blätgen, Nadine; Sturm, Gabriele, 2015: Internationale Migration in deutsche Großstädte. BBSR-Analysen KOMPAKT 11/2015. Bonn. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2015/DL_11_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [abgerufen am 09.05.2017].

Bundesregierung, o. J.: Zuwanderungsland Deutschland. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Geschichte/2009-05-23-zuwanderungsland-deutschland.html> [abgerufen am 09.05.2017].

Dangschat, Jens S.; Alisch, Monika, 2014: Soziale Mischung – die Lösung von Integrationsherausforderungen? In: Gans, Paul (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Hannover, Forschungsberichte der ARL 3.

DIPF – Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, 2016: Bildung in Deutschland 2016 – Ein indikatoren-gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld.

Gestring, Norbert, 2011: Parallelgesellschaft, Ghettoisierung und Segregation – Muslime in deutschen Städten. In: Meyer, Hendrik; Schubert, Klaus: Politik und Islam in Deutschland: Aktuelle Fragen und Stand der Forschung. Wiesbaden.

Kurtenbach, Sebastian, 2015: Erfassung und Erklärung der kleinräumigen Konzentration der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien am Beispiel der Stadt Duisburg. In Stadtforschung und Statistik 2|2015.

Marschalck, Peter, 1984: Bevölkerungsgeschichte Deutschlands im 19. Und 20. Jahrhundert. Frankfurt a.M.

Statistisches Bundesamt, 2016a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Ausländische Bevölkerung: Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2015, Fachserie 1, Reihe 2. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt, 2016b: Asylbewerberleistungen: 169 % mehr Leistungsberechtigte im Jahr 2015, Pressemitteilung Nr. 304/16, Zugriff: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/09/PD16_304_222.html [abgerufen am 09.05.2017].

Statistisches Bundesamt, 2017: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Wanderungen 2015, Fachserie 1, Reihe 1.2. Wiesbaden.

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Ansprechpartner

Jürgen Götdecke-Stellmann
juergen.goedecke@bbr.bund.de
Teresa Lauerbach
teresa.lauerbach@bbr.bund.de

Redaktion

Daniel Regnery

Satz und Gestaltung

Yvonne Schmalenbach

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de
Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2017

Die BBSR-Analysen KOMPAKT erscheinen in unregelmäßiger Folge. Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 2193-5017 (Printversion)

ISBN 978-3-87994-124-7

Bonn, Juni 2017

Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.
www.bbsr.bund.de > newsletter