

Schrumpfung, demographischer Wandel und Kulturpolitik

Tendenzen und Herausforderungen

Albrecht Göschel

Da zum einen die »schrumpfende Gesellschaft«¹ zumindest mittelfristig zu einer Polarisierung der Stadtentwicklung in wachsende vs. schrumpfende Städte und Regionen führt, da zum anderen Kulturpolitik – wenn auch in rückläufigem Maße und zunehmend abhängig von Landespolitik – kommunale, also städtische Angelegenheit ist, erscheint es gerechtfertigt, die Zukunft der Kulturpolitik unter Schrumpfungsbedingungen, wie es die Beiträge dieses Heftes tun, aus städtischer oder regionaler, weniger aus nationaler oder europäischer Perspektive zu entwickeln. Ausgangspunkt der folgenden Skizze ist also der Gegensatz von Stadtwachstum und Stadtschrumpfung, der in den kommenden Jahren an Brisanz gewinnen wird, und hier im Besonderen Stadtschrumpfung mit ihren Konsequenzen für die Kulturpolitik, stellt diese Schrumpfung doch alle gewohnten Bilder der Stadt, der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik, die durchweg von Wachstum geprägt sind, auf den Kopf.

Seit den 1980er Jahren wird auch in Deutschland verstärkt über Stadtschrumpfung geforscht, wenn anfangs auch eher »unter Ausschluss der Öffentlichkeit«, da schon der Begriff der »Schrumpfung« als derart stigmatisierend galt, dass er öffentlich als nicht verwendbar erschien. Mit der deutschen Vereinigung hat Stadtschrumpfung vor allem in den neuen Bundesländern jedoch Ausmaße angenommen, die es einigermaßen verfehlt erscheinen lassen, sich gegen den Begriff und damit auch gegen die Sache zu wehren. Einwohnerverluste von 20 bis 30 Prozent seit 1990 sind für Städte in den neuen Bundesländern schon lange keine Ausnahmen mehr².

Als Auslöser von städtischen und regionalen Schrumpfungen sind drei Faktoren wirksam, die sich zwar häufig überlagern, die jedoch in ihren Ursachen wie in ihren Konsequenzen unterschieden werden sollten: Zum ersten Suburbanisierung oder innerregionale Wanderungen; zum zweiten interregionale Wanderungen meist zwischen ökonomisch schwachen und ökonomisch starken Regionen; und drittens demographische Schrumpfung durch niedrige Geburtenraten. Die deutschen Städte sind historisch gesehen in dieser Reihenfolge von Schrumpfungursachen erfasst worden. Allerdings haben sich

sehr bald, bereits in den 1980er Jahren, Suburbanisierung und interregionale Wanderungen, anschließend bis in die Gegenwart interregionale Wanderungen mit Geburtenrückgang und sogar noch anhaltender Suburbanisierung überlagert. Die kulturpolitischen Konsequenzen jedes Schrumpfungsfaktors können jedoch sehr unterschiedlich sein.

Bereits seit den 1920er, verstärkt seit den 1950er Jahren sind die deutschen Stadtregionen – im Westen – von Suburbanisierung geprägt. Gefördert durch Eigenheimzulagen, Pendlerpauschale usw. suchen wachsende Gruppen der Stadtbevölkerungen den Traum vom »Häuschen im Grünen« am Stadtrand und im Stadtumland zu realisieren. Die Wohnungspolitik der DDR hat diese Form der Stadtrandwanderung zwar bekanntlich nicht zugelassen und durch Massenwohnungsbau »in der Platte« ersetzt. Mit der deutschen Vereinigung wurde jedoch auch in den neuen Bundesländern die Suburbanisierung geradezu explosionsartig nachgeholt und hält bis heute trotz rückläufiger Einwohnerzahlen an, wenn auch nicht in dem Maße wie in den 1990er Jahren.

Für die Kernstädte führt diese Nahwanderung zu Einwohnerverlusten, die jedoch längere Zeit für die meisten deutschen Regionen und Ballungsräume durch Zuwanderung aus ländlichen Räumen oder dem Ausland ausgeglichen wurden. In den strukturschwachen Regionen, wieder also vorrangig in den neuen Bundesländern, die keine nennenswerte Fernzuwanderung zu verzeichnen haben, setzt jedoch eine Schrumpfung der Kernstadt ein, die trotz stabiler regionaler Bevölkerungszahlen für eben diese Kernstädte ausgesprochen unangenehme Folgen haben kann. Zum einen sinken die kommunalen Einnahmen, da nach geltendem Kommunalrecht Finanzzuweisungen über Einwohnerschlüssel erfolgen. Es wird geschätzt, dass eine Kommune durch jeden verlorenen gegangenen Einwohner laufend ca. 1.500 Euro pro Jahr einbüßt, und das nicht nur einmal, sondern unbefristet. Verschärft wird dieser Finanzverlust durch die soziale Selektivität der Stadtrandwanderung. Es sind vorrangig die besser Verdienenden, die einen Wohnstandort im Umland einer Kernstadt wählen. Zum anderen können Belastungen wachsen, da die Kernstadt in der Regel aus-

1 Franz-Xaver Kaufmann, *Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*, Frankfurt/M. 2005.

2 Steffen Kröhnert, Franziska Medicus, Reiner Klingholz, *Die Demographische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen?* München 2006.

Dr. Albrecht Göschel, Dipl.-Ing., Sozialwissenschaftler, war bis 2006 Projektleiter am Deutschen Institut für Urbanistik.



gewählte Infrastrukturbereiche für die gesamte Bevölkerung der Region vorhält.

Kulturpolitische Konsequenzen dieses ersten Schrumpfungsfaktors liegen in Versuchen, durch regionale Zweckverbände – wenn denn direkte Eingemeindungen nicht möglich erscheinen – die Belastungen für die meist zentral vorgehaltenen Kultureinrichtungen auf die gesamte regionale Bevölkerung zu verteilen, die zumindest potenziell als Nutzer in Frage kommt. Die sächsischen Kulturräume entsprachen einem derartigen Zweckverbandsmodell, das vor allem bei technischen Infrastrukturen, z.B. der Wasser- und Energieversorgung hinlänglich bekannt und bewährt ist.

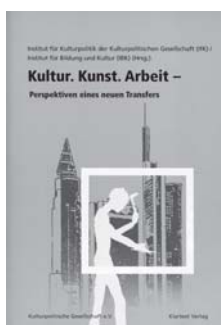
In der Kulturpolitik ergeben sich jedoch Widerstände, die verständlicher Weise bei technischen Zweckverbänden nicht auftreten. Zentrale Kultureinrichtungen werden mit »ihrer« Stadt verbunden, gelten als Bestandteil eben dieser Stadt, für die sich eine suburbane Nachbargemeinde nicht unbedingt zuständig fühlt. Während für zusammenhängende Netze technischer Infrastrukturen in plausibler Weise entsprechende territoriale Zuständigkeiten bestimmt werden können, ist das für Einzugsbereiche angebotsabhängiger Einrichtungen, wie sie die Kultureinrichtungen darstellen, weniger einsichtig zu machen und politisch durchzusetzen. Dennoch sind über kommunalen Finanzausgleich, Zweckverbände, Kooperationsverträge zwischen Kommunen oder zwischen Kommunen und Bundesland vielfältige Lösungen zur kulturpolitischen Bewältigung dieses ersten Schrumpfungsfaktors gefunden worden. Allerdings stellt Suburbanisierung auch die geringste Herausforderung im komplexen Schrumpfungsprozess dar.

Wie alle modernen Wanderungen sind auch die zwischen alt- und neu-industriellen Regionen sozial selektiv.

Als zweiter Schrumpfungsfaktor gilt die interregionale oder Fernwanderung mittlerer Reichweite. Sie vollzieht sich zwischen alt- und neu-industriellen bzw. zwischen ökonomisch schwachen und ökonomisch starken Regionen, in Deutschland pauschal gesagt anfangs in einem »Nord–Süd-«, seit der deutschen Vereinigung eher in einem »Ost–West-Gefälle«. Vor allem diese Wanderungen haben seit der deutschen Vereinigung in den ostdeutschen Städten und Regionen zu gravierenden Einwohnerverlusten geführt, während westdeutsche Zentren – z.B. Hamburg/Bremen, Hannover, der Stuttgarter und Münchener Raum – durch Zuzug aus den neuen Bundesländern ihre Einwohnerzahlen stabilisieren oder sogar erhöhen konnten.

Wie alle modernen Wanderungen sind auch diese zwischen alt- und neu-industriellen Regionen sozial selektiv. Die jungen, mobilen, gut qualifizierten Einwohner und besonders jüngere Frauen zeigen sich als eher mobilitätsbereit, gehen also den schwachen Regionen in größerem Maße dauerhaft verloren, während eher schlecht qualifizierte, ältere und männliche Einwohner zurückbleiben.

Da das örtliche, regionale Humankapital aber in modernen Hochtechnologie- oder Dienstleistungsökonomien zum entscheidenden Produktivitätsfaktor wird, leuchtet es unmittelbar ein, dass angesichts dieser Fernwanderungen mittlerer Reichweite, die in der Regel auch als dauerhaft gelten, die also nicht durch Rückwanderung wieder aufgehoben werden, eine massive Konkurrenz zwischen Städten und Regionen um eben diese Einwohner entbrennt. In diese Konkurrenz wird Kulturpolitik einbezogen, selbstverständlich neben der bestehenden Forderung, eine »Grundversorgung« für eine verbleibende oder »Restbevölkerung« zu garantieren.



Kultur. Kunst. Arbeit – Perspektiven eines neuen Transfers

Reihe Dokumentationen der *Kulturpolitischen Gesellschaft*, Band 60

ISBN 3-923064-79-9 bzw. ISBN 3-89861-186-8 (Klartext Verlag) • 339 Seiten • 16,00 €

Arbeit befindet sich im Wandel – das ist für fast alle Menschen eine alltägliche Erfahrung. Wie verändert sich die Arbeitswirklichkeit und welche neuen Anforderungen stellt sie an die Menschen? Welche Rolle spielen kulturelle Kompetenzen und künstlerische Herangehensweisen in den unterschiedlichen Arbeitsformen, besonders aber in der Erwerbsarbeit? Wie können sich Menschen mit Hilfe von Kunst und Kultur Fähigkeiten aneignen, um ihre veränderte Arbeitsbiografie aktiv zu gestalten? Wie sind diese zu vermitteln? – Das sind zentrale Fragen, denen in diesem Buch nachgegangen wird.

Die Beiträge stammen von Fachleuten aus Wissenschaft und Bildung, Kunst und Kultur, Wirtschaft und Politik, so u.a. von Adelheit Biesecker, Reinhard Zedler, Karin Jurczyk, Max Fuchs und Hermann Glaser. Wissenschaftliche Analysen und theoretische Reflexionen zum Transfer von Kultur, Kunst und Arbeit, Erfahrungsberichte aus der Wirtschaft – etwa von *Siemens*,

VW, *DM* und *Krupp/VDM* – und Vorstellungen künstlerischer Projekte, so u.a. von *Wochenklausur*, Kathrin Böhm, *Reinigungsgesellschaft*, wechseln sich ab.

Das Buch dokumentiert ein vom *Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft*, Bonn, mit dem *Institut für Bildung und Kultur*, Remscheid, durchgeführtes und vom *Bundesministerium für Bildung und Forschung* gefördertes Projekt.

Erhältlich über den Buchhandel (Klartext Verlag) oder bei:

Kulturpolitische Gesellschaft e.V. • Weberstr. 59a • 53113 Bonn • F 0228-201-67-33 • post@kupoge.de

Für diese Grundversorgung – ein für Kulturpolitik eher fragwürdiger Begriff – gilt nun, dass in der Stadtschrumpfung zum einen Ausdünnung unvermeidlich wird, dass zum anderen Anpassungen an eine verbleibende, in der Regel ältere und stark alternde Bevölkerung vorgenommen werden müssen. Ausdünnungen werden in der Fläche durch Revision des »Prinzips der zentralen Orte« erreicht, d.h. die Zahl der Städte oder Ortschaften, die als »zentrale Orte« über eine vollständige, das Umland mit versorgende Infrastruktur verfügen – sollen –, wird verringert. Entsprechende Planungen z.B. im Land Brandenburg – unter dem Eindruck von Abwanderung und Geburtenrückgang – gehen offensichtlich davon aus, dass die Zahl dieser »zentralen Orte« von derzeit ca. 140 auf ca. 40 reduziert wird. Eine vergleichbare Standortreduktion kann auch innerhalb einer Stadt versucht werden, logischerweise aber nur bei Einrichtungen, von denen es innerhalb einer Kommune mehrere gibt.

Für Städte die zwar schrumpfen, deren oberzentrale Funktion dennoch unbestritten bleibt, stellt sich das kulturpolitische Problem etwas anders. Hier geht es mittelfristig nicht unbedingt um Schließungen oder Ausdünnungen von Angeboten, sondern um die Mobilisierung größerer oder neuer Bevölkerungsanteile als potentiell Publikum, z.B. durch Popularisierung des Angebots, durch Kooperation mit anderen Einrichtungen, z.B. mit Schulen oder Vereinen, durch Verbindung mit öffentlichkeitswirksamen Events etc.

Erhebliche konzeptionelle Schwierigkeiten entstehen für die schrumpfende Städte und Regionen in der Kulturpolitik vor allem, wenn Anpassung an die Schrumpfung mit Versuchen einer Gegensteuerung im Sinne einer Attraktivitätssteigerung verbunden werden sollen, durch die eventuell Wanderungsgewinne erzielt werden könnten. Was populär unter dem Slogan der »Leuchtturmpolitik« entwickelt wurde, zielt in der Regel in diese Richtung. Wanderungen wie die von strukturschwachen in strukturstarke Regionen werden allerdings durch ökonomische Erwartungen, also durch Arbeitsplätze und Einkommensniveaus ausgelöst. Ausstattungen mit Kultureinrichtungen bilden kein zentrales Wanderungsmotiv. Täten sie es, hätte es z.B. zur Abwanderung aus den neuen Bundesländern gar

Ausstattungen mit Kultureinrichtungen bilden kein zentrales Wanderungsmotiv. Täten sie es, hätte es z.B. zur Abwanderung aus den neuen Bundesländern gar nicht kommen dürfen.

Zunehmend scheinen sich solche Städte durchzusetzen oder über »Kultur« Wachstumserfolge zu erzielen, die über eine sehr offene, vielfältige, urbane Kultur, eine »Szenenkultur« verfügen und weniger die, die auf große klassische Kultureinrichtungen setzen.

nicht kommen dürfen. Nicht für die Konkurrenz zwischen starken und schwachen, sondern im Wettbewerb der Wachstumsregionen untereinander kann Kultur eine Rolle spielen, dies allerdings in anderer Weise als von traditioneller Kulturpolitik bisher vermutet. Weniger mit den unterschiedlichen Qualitäten im Gleichen, also z.B. der Theater oder der Opernhäuser werden diese Konkurrenzen entschieden, als mit unterschiedlichen Formen oder Arten

lokaler, urbaner Kultur. Zunehmend scheinen sich solche Städte durchzusetzen oder über »Kultur« Wachstumserfolge zu erzielen, die über eine sehr offene, vielfältige, urbane Kultur, eine »Szenenkultur« verfügen und

weniger die, die auf große klassische Kultureinrichtungen setzen. Hier setzt sich offenbar ein Wertewandel durch, der in der Generationenfolge zu einer Abwertung kultureller Bildungsorientierung oder »canned experiences«³ und zur Aufwertung selbst bestimmter Erfahrungen, von Selbstverwirklichung führt. Zum anderen bestehen enge Verbindungen zwischen dieser offenen, urbanen Szenenkultur und lokaler Kulturwirtschaft, in der Zuwanderer Arbeitsplätze suchen und finden.

Der dritte und für die Zukunft entscheidende Faktor der Schrumpfung liegt im Einwohnerrückgang durch den demographischen Wandel, also durch eine nunmehr seit 30 Jahren anhaltend unzureichende Geburtenrate, für die auch in Deutschland bisher keine Anzeichen eines neuerlichen Anstiegs erkennbar sind⁴. Dieser demographisch bedingte Bevölkerungsrückgang schwankt zwar geringfügig zwischen verschiedenen Regionen, trifft aber pauschal gesagt die Regionen am härtesten, die bereits unter Abwan-

derung durch ökonomische Strukturschwäche leiden. Zum einen weisen sie in der Regel die niedrigsten Geburtenraten auf, zum anderen sind in ihnen die Frauen im gebärfähigen Alter in der Regel durch bereits erfolgte oder im Gang befindliche Abwanderung unterrepräsentiert.

Eine Zeit lang bestand – für Deutschland – Unsicherheit, ob staatliche und kommunale Politik die Geburtenrate, also die Reproduktionsbereitschaft in der Bevölkerung überhaupt nennenswert beeinflussen könne, aber nach den offensichtlichen Erfolgen z.B. in Schweden oder Frankreich kann wohl als sicher gelten, dass z.B. durch eine Beseitigung der »strukturellen Rücksichtslosigkeit« gegenüber Fa-

³ Richard Florida, *The Rise of the Creative Class*, New York 2002.

⁴ Herwig Birg, *Die demographische Zeitenwende*, München 2001; Ders., *Die ausgefallene Generation. Was die Demographie über unsere Zukunft sagt*, München 2005; Franz-Xaver Kaufmann, »Der demografische Faktor und seine Folgen«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Heft 116 I/2007, S. 34–41.

milien (Franz-Xaver Kaufmann) die Geburtenrate durchaus politisch beeinflussbar ist. Eines aber scheint völlig sicher zu sein: Kulturpolitik gehört nicht zu den Instrumenten, mit denen eventuell eine niedrige Geburtenrate angehoben und damit der größten Herausforderung der Zukunft begegnet werden kann. Wiederum scheinen die neuen Bundesländer den Beleg für diese Einschätzung zu liefern: Die DDR bzw. die neuen Bundesländer gehörten als Großregion um 1990 mit Sicherheit zu den europäischen Regionen mit der umfangreichsten und vielfältigsten Ausstattung an kulturellen Einrichtungen. Dennoch konnte in dieser Region nach der Wende die Geburtenrate auf unter 1,0 absinken, auf den niedrigsten Wert, der weltweit jemals gemessen wurde. Dass Kulturpolitik nichts zur Lösung demographischer Schrumpfung beitragen kann, ist sicher eine ernüchternde Einsicht und könnte deren Wertschätzung in Zukunft schmälern. Im Gegensatz dazu galt z.B. in den 1960er und 1970er Jahren soziale Ungleichheit als große Herausforderung, und zu deren Beseitigung schien gerade die Kulturpolitik einen erheblichen Beitrag leisten zu können, der sich in bekannten Reformstrategien niederschlagen hat. Dennoch wird Kulturpolitik auch gegenwärtig in der wachsenden Konkurrenz der Städte und Regionen um Einwohner angesichts einer Bevölkerungsschrumpfung nicht bedeutungslos.

Der Bevölkerungsrückgang verschärft die regionale und kommunale Konkurrenz um Einwohner, die angesichts der ökonomisch bedingten Wanderungen bereits begonnen hatte, und er wird vermutlich auch die Polarisierung zwischen Gewinnern und Verlierern verstärken, weil innerhalb der kommenden Jahrzehnte so ziemlich alle Städte und Regionen in den Sog dieser »gesellschaftlichen Schrumpfung« geraten werden. In dieser Konkurrenz aber, in der es in kurzfristiger Perspektive nicht um die Lösung des Demographieproblems im Sinne einer Anhebung der Geburtenrate geht, sondern um lokale Strategien, sich den Folgen dieses Rückgangs durch Zuzug einer vor allem gut ausgebildeten, jüngeren und deutschen Bevölkerung so lange wie möglich zu entziehen und sie auf andere abzuwälzen, gewinnt Kulturpolitik eine neue, allerdings höchst ambivalente Funktion, die scheinbar harmlos als Stärkung endogener Potentiale beginnt, die sich jedoch zu einer Revision klassischer politischer Normen entwickeln kann.

An die Stelle messbarer Ausstattungen als Mittel der Konkurrenz um Einwohner und Wirtschaftswachstum treten Images, Imagekampagnen, »Identitäten«, also umfassende kulturelle Bilder. Politik

Dass Kulturpolitik nichts zur Lösung demographischer Schrumpfung beitragen kann, ist sicher eine ernüchternde Einsicht und könnte deren Wertschätzung in Zukunft schmälern.

und ökonomischer Erfolg werden auf »Kultur« im Sinne einer Distinktionsleistung gegründet, die gegen Fragen nach Ursachen ungleicher Entwicklung immunisieren und die Bevölkerung einer Stadt oder Region nach dem Modell einer Unternehmensbelegschaft homogenisieren und zur Loyalität verpflichten soll. Damit verabschiedet sich (Kultur-)Politik von den universalistischen Werten, die den modernen Staat und moderne, liberale Politik auch der Kommunen prägen – sollten. Bereits vor etlichen Jahren sind solche Strategien von Ralf Dahrendorf als Re-Tribalisierung der Politik, als ein neues Stammesdenken kritisiert worden. Vor allem die Gleichheitsprinzipien, die Anlass der (kultur-)politischen Reformen in den 1960er/70er Jahre waren, drohen auf diese Weise einer fundamentalen Revision unterzogen zu werden.

Es liegt nahe, in Zukunft Kulturpolitik in diese Strategien einzubeziehen. Es liegt gleichfalls nahe, dass lokale Kulturpolitiker dies sogar begrüßen, da

Kultur im umfassenden Sinne an Aufmerksamkeit zu gewinnen scheint. Interne Heterogenität von Städten und Regionen einerseits, externer Rechtfertigungszwang für auf diese Weise erzeugte und gerechtfertigte

Ungleichheiten andererseits sollten dieser schleichenden Revision durch kulturelle Identitätsstrategien jedoch Grenzen setzen, auch wenn manche Städte und Regionen in der kommenden gesellschaftlichen Schrumpfung um ihre Existenz kämpfen und damit zu jedem Mittel greifen könnten, das verspricht, Schrumpfung abzuwehren.

Angemessene Reaktionen auf einen umfassenden Bevölkerungsrückgang liegen raumplanerisch und kulturpolitisch sicher in den zurzeit heiß diskutierten Versuchen einer »Rekonstruktion der europäischen Stadt«, hinter denen sich nichts anderes verbirgt, als der konsequente Rückzug aus der Siedlungsfläche zugunsten einer Rekonstruktion der verdichteten heterogenen Stadt, wie sie bereits in der Suburbanisierungskritik versucht wurde – und fehlgeschlagen ist. Auch jetzt weisen Mobilitätsdaten nicht auf Erfolge dieser Rekonstruktionsversuche hin, die sich in der Regel als unterkomplex und dem Phänomen der modernen »Zwischenstadt« (Thomas Sieverts) als nicht angemessen erweisen. Ob unter wachsenden ökologischen und demographischen Restriktionen zunehmend ökonomische und planungsrechtliche Zwänge für eine verdichtete Re-Urbanisierung sorgen werden, steht gegenwärtig dahin. Die neue Wertschätzung urbaner Szenen könnte allerdings die zukünftige Realisierung städtischer Entwicklungskonzepte nach dem Modell der europäischen Stadt erleichtern.