

Mittelstädte als kulturpolitische Akteure

Garanten der kulturellen kommunalen Daseinsvorsorge am Beispiel Schleswig-Holsteins



Foto: privat

Dr. Julia Pfannkuch ist Leiterin des Fachbereichs Bildung, Kultur und Ordnung in der Stadt Schleswig

In der aktuellen Zeit des Kulturkampfes lohnt es, sich zu vergegenwärtigen, wer für die Kultur vor Ort einsteht, welche Rolle hierbei die Mittelstädte haben und in welchem rechtlichen und strukturellen Rahmen kommunale Kulturarbeit stattfindet.

Zentrale-Orte-Konzept als struktureller Rahmen für die Aufgabenzuordnung im ländlichen Raum

Die jüngsten Forschungsvorhaben sowohl des Difu (Diringer u.a.) als auch der KuPoGe¹ haben sich den regionalen Kulturverwaltungen bzw. Vernetzungsstrukturen zugewandt. Die Kulturpolitik ist jedoch originäre Aufgabe der Städte und Gemeinden, auf die in beiden Forschungsvorhaben aufgrund ihrer Aufgabenstellung (noch) kein Fokus gelegt wurde. Landkreisen kommt im Bereich der Kultur jedoch nur eine ergänzende bzw. dienende Funktion gegenüber den Gemeinden zu (Götzky 2012, S. 198), sie wirken somit unterstützend, jedenfalls nicht lenkend.

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG) wird auf politisch-administrativer Ebene durch die Raumordnung und die entsprechenden Teilraumpläne organisiert. Hierzu heißt es in § 2 II Ziff. 1 Raumordnungsgesetz (ROG): »Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben.« Hierbei hat sich das Zentrale-Orte-Konzept (Götzky 2012, S. 51) als prägend erwiesen, das bestimmten Städten und Orten die Versorgungsfunktion übergemeindlicher Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge zuweist.

In Schleswig-Holstein erfolgt diese Aufgabenzuweisung im Landesplanungsgesetz. Der Raumordnungsbericht 2024 zeigt auf, dass die Versorgung ganz Schleswig-Holsteins mit kommunalen Daseinsvorsorge-Einrichtungen einschließlich der Kultur allein von 35 Städten getragen wird: von den vier kreisfreien Städten als Oberzentren sowie den 31 Mittel- und Kleinstädten als Mittelzentren bzw. Unterzentren mit Versorgungsfunktion – jeweils für ihren jeweiligen sog. Nah- und Mittelbereich. Den

kommunalen Kulturverwaltungen und -ämtern in diesen Städten kommt in kulturpolitischer Hinsicht somit eine große Verantwortung zu.

Schlüsselzuweisungen als Finanzierungsbeitrag übergemeindlicher Kultur(einrichtungen)

Das im Landesplanungsgesetz geregelte zentralörtliche System hat jedoch nicht nur raumordnende Funktion, sondern ist darüber hinaus auch Grundlage für Geldzuflüsse an die Städte: Für ihre Wahrnehmung übergemeindlicher Aufgaben sieht §15 Finanzausgleichgesetz SH (FAG) als Ausgleich die Zahlung von Schlüsselzuweisungen an die Städte vor.

Nach Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts sind die mit Versorgungsfunktion belegten Kommunen und Städte planungsrechtlich auch nicht frei in ihrer Aufgabenwahrnehmung, sondern müssen bei der Planung und Ausgestaltung ihrer kommunalen Daseinsvorsorge auch die Einwohnenden ihres »Verflechtungsbereichs« im Umland mit einbeziehen (LVerfG 2023). Der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein und das Zentrale-Orte-System wurden vom Landesverfassungsgericht zuletzt im Februar 2023 erneut bestätigt. Allerdings ist der Gesetzgeber gehalten, die Finanzmassen des FAG einschl. der Schlüsselzuweisungen neu zu berechnen – und dies aufgrund einer neuen Bedarfsermittlung (Schulz 2023). Dies schließt die Bedarfsermittlung für den Bereich Kultur mit ein. Dies macht noch einmal deutlich, wie relevant der strukturelle Rahmen von Kultur und Kulturpolitik ist und auch von den Kulturakteuren einschließlich der Kulturverwaltungen gekannt und genutzt werden muss.

Bedarf nach stärkerer Vernetzung der Städte im neuen Netzwerk Stadtkultur SH

Die Verantwortung der kommunalen Kulturverwaltungen wird überdies auch durch den Kulturbericht 2017 – 2021 unterstrichen, wonach der »Kommunalisierungsgrad« in Schleswig-Holstein, somit der Anteil der von den Kommunen verantworteten und finanzierten Kultur, im Beobachtungszeitraum bei durchschnittlich 59 Prozent lag. (BIMI SH 2022, S. 12)

¹ siehe www.kupoge.de/studie-netkulaer/



Vor diesem Hintergrund wuchs in den letzten Jahren der Wunsch nach stärkerer Vernetzung der Kulturverwaltungen der Städte und mündete 2023 in der Gründung des Netzwerks Stadtkultur SH. Bis zum Herbst 2025 haben sich die städtischen Kulturverwaltungen der vier kreisfreien Städte sowie 25 kreisangehöriger Mittelstädte zusammengeschlossen. Auf ihren Tagungen wurden bislang Themen wie Kulturförderung, Antisemitismus, Kulturtourismus, kulturelle Bildung und Demokratieförderung behandelt sowie Gespräche mit Kulturakteuren, der Tourismusagentur Schleswig-Holstein und Vertretenden des Kulturministeriums geführt. Darüber hinaus steht das Netzwerk auch dem Städteverband Schleswig-Holstein zu kulturfachlichen Fragen beratend zur Verfügung.

Ausblick: Kultur als Soll-Aufgabe der Kommunen

Kultur gerät gerade in Zeiten knapper Kassen unter Druck. Der Mythos der Freiwilligkeit der Kultur hält sich bis heute hartnäckig. Dabei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass der Rechtsrahmen für Kommunen über das Kommunalverfassungsrecht hinausgeht und sich neben der Raumplanung weitere rechtliche Vorgaben zur Gewährleistung von Kultur ergeben (Häberle/Kotzur 2023, S.467 ff). So wirkt z.B. das Recht auf Bildung sowie auf kulturelle Teilhabe aus dem UN-Sozialpakt durch die Ratifizierung durch

die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1973 als Teil der deutschen Rechtsordnung nach Art. 59 II GG auch für die Kommunen als Teil des Staates als verpflichtend. Im Rahmen der Wertigkeit der Vielzahl kommunaler Aufgaben geht das Recht auf kulturelle Bildung somit z.B. der kommunalen Wirtschaftsförderung vor – ein Aspekt, der im Rahmen der Haushaltsplanungen nicht unbedeutend ist.

Quellen:

- Diringer, Julia / Fröhlich v. Bodenschwingh, Francisca / Hollbach-Grömig, Beate (2025): Struktur, Kooperation und Aufgaben in der kommunalen Kulturarbeit: Qualitative Einblicke in die Arbeit der Kreiskulturverwaltungen. (Difu Impulse 5/2025)
- Götzky, Doreen (2023): »Kulturpolitik in ländlichen Räumen. Eine Untersuchung von Akteuren, Strategien und Diskursen am Beispiel des Landes Niedersachsen«
- Häberle/Kotzur (2023): »Gibt es ein Menschenrecht auf Kultur?« – Archiv für öffentliches Recht (AöR)
- LVerfG Schleswig-Holstein (2023): Urteil vom 17.02.2023, Az.: 5/21, - Leitsatz -, juris
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein (BIMI SH) (2022): Kulturbericht 2017 – 2021
- Schulz, Sönke (2023): »Die Rolle der zentralen Orte im kommunalen Finanzausgleich«, S. 182 ff ■