

Ministerium für Bildung und Wissenschaft

11. Zuschüsse an die Schulen der dänischen Minderheit

Die Finanzierung der dänischen Schulen ist auskömmlich. Mehr als die Hälfte aller Kosten der dänischen Schulen trägt das Königreich Dänemark. Die Vermögens- und die Liquiditätslage des Schulvereins sind gut. Die Sach- und Finanzmittel werden für den Schulbetrieb verwendet und sind der Größe des Schulvereins angemessen.

Die Absenkung der Landesförderung 2011 und 2012 kompensierte der Bund weitgehend. Die weiteren Belastungen daraus konnte der Schulverein auffangen.

Das Rechnungswesen des Schulvereins hat sich gut entwickelt. Es sollte jedoch ein weiterer Schritt gemacht werden: Ein Jahresabschluss wie für große Kapitalgesellschaften wird die Transparenz weiter verbessern.

Das Bildungsministerium muss sich einen Überblick über die Personal- und Sachkosten der dänischen Schulen verschaffen. Zur fundierten Vorbereitung politischer Entscheidungen ist diese Transparenz unerlässlich.

11.1 Dänische Minderheit und Dänischer Schulverein

Die dänische Minderheit ist eine anerkannte nationale Minderheit in Deutschland. Ihre Rechte umfassen allgemeingültige staatsbürgerliche Rechte, unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit. Die wesentlichen Schutzbestimmungen ergeben sich aus den Bonn-Kopenhagener Erklärungen von 1955 und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen von 1992.

Der Dansk Skoleforening for Sydslesvig e. V. (Schulverein) ist Träger der dänischen Schulen in Südschleswig und Empfänger der Landeszuschüsse für die dänischen Schulen. Die Schulen der dänischen Minderheit sollen deren kulturelle Eigenständigkeit im Sinne von Art. 5 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein gewährleisten. Die dänische Minderheit sieht die dänischen Schulen als Regelschulen für die Minderheit.

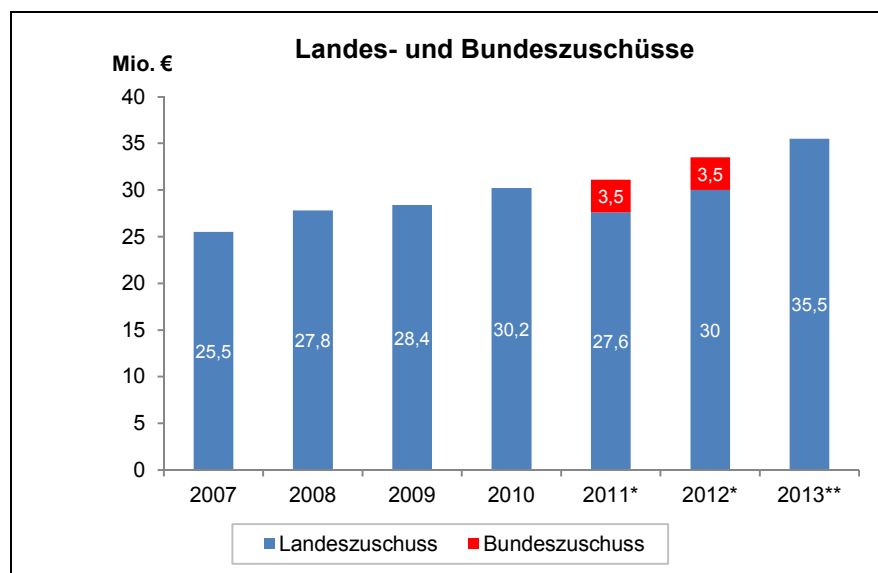
11.2 Fördervolumen anwachsend

Das Ministerium für Bildung und Wissenschaft (Bildungsministerium) hat den Schulbetrieb des Schulvereins seit 2007 mit 205,1 Mio. € bezuschusst. Die jährlichen Zuschüsse haben sich von 25,5 Mio. € in 2007 auf 35,5 Mio. € in 2013 erhöht. Ursächlich für den Anstieg sind insbesondere die gestiegenen Schülerkostensätze der öffentlichen allgemein bildenden Schulen. Auf deren Grundlage werden die Zuschüsse für die dänischen Schulen unabhängig vom Bedarf gewährt.

Mit einer Änderung des Haushaltsgesetzes 2011/12¹ hatte der Landesgesetzgeber für 2011 und 2012 die Leistungen an den Schulverein von 100 % auf 85 % der Schülerkostensätze für öffentliche Schulen gesenkt. Hierdurch ergab sich eine Reduzierung der Zuschüsse um rund 4,9 Mio. € bzw. 5,3 Mio. €. In engem Zeitzusammenhang bewilligte das Bundesministerium des Innern (BMI) für 2011 und später auch für 2012 jeweils Zuwendungen von 3,5 Mio. € zweckgebunden für die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs.

Die verbleibenden Mindereinnahmen von rund 1,4 Mio. € bzw. 1,8 Mio. € konnte der Schulverein auffangen.

Die Entwicklung der Zuschüsse von Land und Bund seit 2007:



* Landeszuschuss 85 % der Schülerkostensätze vergleichbarer öffentlicher Schulen.

** Vorläufig bzw. noch nicht abgerechnet.

Quelle: LRH

Die Schülerzahl der dänischen Schulen lag von 2007 bis 2013 stabil zwischen 5.565 und 5.675.

¹ Haushaltsgesetz 2011/12 vom 17.12.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 387.

11.3 **Kenntnisstand des Bildungsministeriums unzureichend**

Das Bildungsministerium hat keine Kenntnisse über die Kosten oder die Finanzierung der dänischen Schulen. Es hat lediglich vom Schulverein regelmäßig eine Bestätigung erbeten, dass die bewilligten Zuschüsse ausschließlich für schulische Zwecke verwendet werden. In den Bewilligungsbescheiden hat es sich keine Prüfungs- oder Kontrollrechte gesichert.

Das Bildungsministerium hat die Pflicht, die zweckgerechte Mittelverwendung anhand des Nachweises über die Sach- und Personalkosten zu kontrollieren. Der Schulverein hat diese Nachweise nicht erbracht. Das Bildungsministerium hat sie aber auch nicht eingefordert. Es vermag die wirtschaftliche Lage der dänischen Schulen oder des Zuschussempfängers nicht zu beurteilen.

Der LRH empfiehlt dem Bildungsministerium, sich die Jahresabschlüsse und geeignete Daten über den Schulbetrieb aus der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) des Schulvereins regelmäßig vorlegen zu lassen und auszuwerten. Nur so kann geprüft werden, ob der Zuschuss zweckgemäß verwendet wird.

Das **Bildungsministerium** räumt ein, diesbezüglich sei die Bringschuld des Schulvereins nicht konsequent eingefordert worden. Eine jährliche intensive Nachprüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung erscheine aber eher als eine theoretische Größe. Dem Schulverein seien 2012 Gesamtkosten von 71,1 Mio. € entstanden. Bei einem Landeszuschuss von 30 Mio. € stelle sich die Frage, wie sich Anhaltspunkte für eine nicht zweckentsprechende Mittelverwendung ergeben sollten. Sollte eine zweckfremde Mittelverwendung stattgefunden haben, lasse sich nicht feststellen, ob es sich um Zuschüsse des Landes oder des Königreichs Dänemark handele. Weiter verweist das Bildungsministerium darauf, dass mit der Novelle der Ersatzschulfinanzierung ab 2014 die konkrete Vorlagepflicht entfalle. Örtliche Prüfungen durch das Bildungsministerium oder den LRH blieben vorbehalten.

Der **LRH** verweist auf die rechtliche Verpflichtung, Sach- und Personalkosten jährlich nachzuweisen. Diese wurde nicht eingehalten. Nach Haushaltsrecht sind nur solche Ausgaben im Haushalt des Landes zu veranschlagen, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind.¹ Der Zuschussgeber Land hat dies sicherzustellen. Erforderlich sind dazu - unabhängig von der Novellierung der Ersatzschulfinanzierung - vollständige Kenntnisse über die Finanzlage des Zuschussempfängers.

¹ Vgl. § 6 LHO.

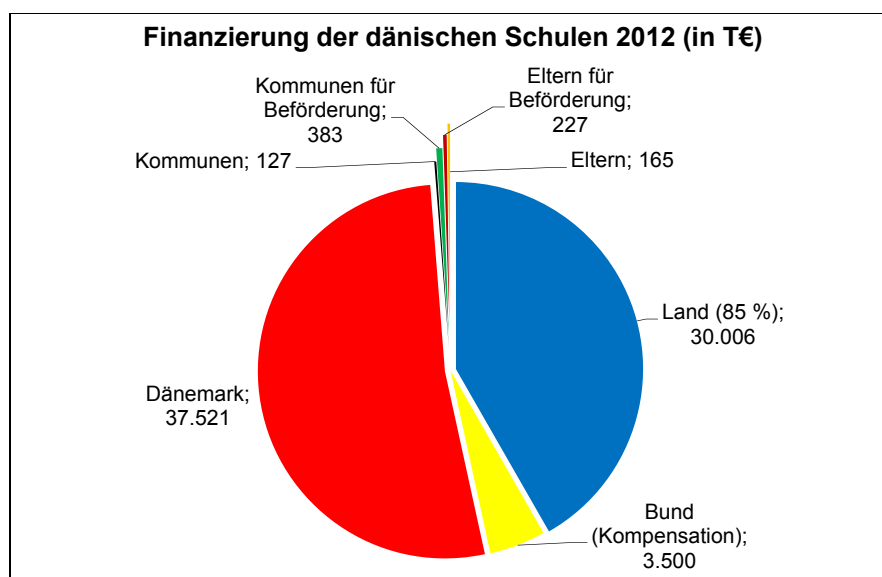
11.4 Information der Gremien verbessern

Das Bildungsministerium muss seinen Kenntnisstand über die Kosten der dänischen Schulen vervollständigen. Bei Bedarf kann es dann den Ausschüssen des Landtages fundiert über die Zuschussverwendung, die finanzielle Lage und den Finanzbedarf berichten.

Der LRH hält eine anlassbezogene Unterrichtung des Bildungsausschusses für geboten. Politische Entscheidungen sind auf vollständiger Informationsbasis vorzubereiten.

11.5 Mehr als die Hälfte trägt das Königreich Dänemark

Die folgende Grafik zeigt die Finanzierung der dänischen Schulen für 2012. Zugrunde liegen die Ist-Daten der KLR des Schulvereins. Dieser hat für 2012 erstmals eine aussagekräftige KLR erstellt, die sämtliche Kosten der Schulen von anderen Kosten des Schulvereins getrennt ausweist. Es ist zu berücksichtigen, dass die Landesförderung 2011 und 2012 auf 85 % der Schülerkostensätze vergleichbarer öffentlicher Schulen abgesenkt worden ist.



Quelle: LRH

2012 trugen Land und Bund 46,6 % der Kosten. 52,2 % wurden vom Königreich Dänemark finanziert. Die restlichen 1,2 % verteilten sich auf Kommunen und Eltern. Letztere erstatteten Verbrauchsmaterial. Elternbeiträge für den Schulbetrieb werden, im Gegensatz zu sonstigen Ersatzschulen, nicht geleistet. Insgesamt ist die Finanzierung der dänischen Schulen, trotz vergleichsweise hoher Kosten, auskömmlich.

Ab 2013 erhalten die dänischen Schulen wieder, unabhängig vom Bedarf, 100 % der Schülerkostensätze vergleichbarer öffentlicher Schulen. Andere Ersatzschulen erhalten 80 %. Die höhere Förderung der dänischen Schulen wird mit den zusätzlichen minderheitenbedingten Kosten begründet. Es handelt sich z. B. um mehrsprachigen Unterricht und die Unterhaltung auch kleiner Schulen in dünn besiedelten Regionen.

11.6 **Bundeszuschuss und Kooperationsverbot**

Das BMI hat auf Anfrage des LRH zu den Bundeszuschüssen im Hinblick auf das Kooperationsverbot Stellung genommen. Die Förderung des Schulvereins und die Mitförderung der dänischen Minderheit durch die Bundesregierung, so das BMI, stützten sich auf eine Finanzierungskompetenz aus der Natur der Sache. Die Förderung erfolge unter dem Gesichtspunkt wichtiger Auslandsbeziehungen. Diese ungeschriebene Zuständigkeit, so das BMI weiter, eröffne dem Bund eine weitgehende Gestaltungsfreiheit für den Mitteleinsatz.

Der LRH empfiehlt dem Bildungsministerium, diesbezüglich mit dem BMI in einen Dialog zu treten. Ziel sollte es sein, den Bund dauerhaft in diese Finanzierungsverantwortung für den Schulverein zu nehmen.

Das **Bildungsministerium** schätzt eine Beteiligung des Bundes an der Förderung des Schulvereins als wenig realistisch ein. Zudem müsste das dazu führen, dass die Landesförderung wieder unter 100 % der öffentlichen Schülerkostensätze gesenkt werde. Die schwierige minderheitenpolitische Konfliktlage der Jahre 2011 und 2012 werde dann wieder eintreten. Der sachlich zu vertretende Konsens in der Bezuschussung des Schulvereins werde dann wieder aufbrechen. Hierzu, so das Bildungsministerium, wäre es voraussichtlich schon ausreichend, wenn dem Schulverein Verhandlungen zwischen Bildungsministerium und BMI bekannt würden.

Verhandlungen zwischen Bildungsministerium und BMI dürfen nicht vom Wohlwollen des Schulvereins abhängig gemacht werden. Der **LRH** weist darauf hin, dass gerade auch 2011 und 2012 der Konsens durch Bundeszuschüsse für die dänischen Schulen hergestellt worden ist.

11.7 **Schulverein auf soliden wirtschaftlichen Füßen**

Die Vermögens- und die Liquiditätslage des Schulvereins sind gut. Die Sach- und Finanzmittel werden für den Schulbetrieb verwendet und sind der Größe des Schulvereins angemessen.

Dem Schulverein stehen neben dem ausgewiesenen Eigenkapital in erheblichem Umfang bewegliches Anlagevermögen und Immobilien zur Verfügung, die betriebswirtschaftlich Eigenkapitalcharakter haben. Die Eigenkapitalausstattung des Schulvereins ist als sehr gut anzusehen.

Der **Schulverein** gibt zu bedenken, dass mit einer Ausnahme alle seine Immobilien mit eingetragenen Grundschulden zugunsten des Königreichs Dänemark belastet sind und somit Änderungen oder Veräußerungen nur mit Zustimmung des Königreichs erfolgen können.

Der **LRH** hält entgegen, dass auch die Investitionszuschüsse des Königreichs Dänemark unbefristet ohne Kapitalkosten zur Verfügung stehen, solange die Immobilien für die dänischen Schulen genutzt werden. Wirtschaftlich handelt es sich damit um Eigenkapital. Im Übrigen bestehen mit vergleichbarer Zielsetzung auch zugunsten des Landes Grundschulden auf Immobilien des Schulvereins für bezuschusste Baumaßnahmen. Auch diesen kommt keine Bedeutung zu, solange die Immobilien für schulische Zwecke genutzt werden. Nach 25 Jahren zweckgemäßer Nutzung der Immobilien erlöschen die Rückforderungsrechte vollständig. Der Schulverein hat dann Anspruch auf Löschung der Grundschulden.

Die Eigenkapitalausstattung des Schulvereins ist auch unter Berücksichtigung der Grundschulden gut.

11.8 **Weiterentwicklung von Finanzbuchhaltung und Jahresabschlüssen**

Beim Schulverein hatten sich einige Gepflogenheiten verfestigt, die den Anforderungen an eine moderne Buchführung nicht immer genügten. Der LRH hat diese bereits in seiner Prüfung 2006 aufgezeigt.¹ Seither hat der Schulverein erhebliche Veränderungen vorgenommen. Die Entwicklung seit 2007 geht in eine gute Richtung. Dennoch erweisen sich die Abschlüsse als noch verbesserungsfähig. Insbesondere handelt es sich dabei um den Ausweis der Immobilien, des beweglichen Sachanlagevermögens, des Eigenkapitals, der Investitionszuschüsse und der Eventualverbindlichkeiten.

Diese „Baustellen“ sind aufzuarbeiten. Erst dann liefern die Jahresabschlüsse die notwendige Vollständigkeit und Transparenz. Auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen sollte eine Einrichtung dieser Größenordnung sich entsprechend weiterentwickeln.

¹ Vgl. Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 15.

Für die Verbesserung der Transparenz empfiehlt der LRH dem Schulverein, einen Abschluss wie große Kapitalgesellschaften nach dem Handelsgesetzbuch (HGB)¹ aufzustellen.² Dieser liefert auch die Voraussetzung für eine sachgerechte Verwendungskontrolle. Die zusätzlichen Kosten für den Abschluss werden sich in überschaubarem Rahmen halten. Der Vorteil besteht in einer weiter verbesserten Qualität des Datenmaterials. Davon profitiert auch der Schulverein betriebswirtschaftlich.

Der **Schulverein** hat angekündigt, die Anregungen des LRH zur weiteren Entwicklung mit seinem Wirtschaftsprüfer zu erörtern.

11.9 **Gute Unterrichtsversorgung**

Die dänischen Schulen haben über alle Schulstufen wesentlich kleinere Klassen und eine deutlich bessere Unterrichtsversorgung als vergleichbare öffentliche Schulen im Land.

Beide Faktoren wirken sich spürbar durch höhere Kosten für den Schulbetrieb aus. Auch der zweisprachige Unterricht, ein höheres Gehaltsniveau der Lehrkräfte und eine gute Ausstattung der Schulen tragen zu den höheren Kosten bei.

Der **Schulverein** gibt zu bedenken, dass die höheren Kosten des Minderheitenschulwesens vorrangig durch Mittel aus dem Königreich Dänemark gedeckt werden und somit keine Belastung des Landeshaushalts darstellen.

Die dänischen Schulen sind gemäß Schulgesetz Ersatzschulen. Sie erhalten vom Land 100 % der Schülerkostensätze vergleichbarer öffentlicher Schulen. Andere Ersatzschulen erhalten lediglich 80 %. Der **LRH** sieht darin eine finanzielle Privilegierung des Minderheitenschulwesens durch das Land. Dänische Schulen erhalten daneben eine höhere Beförderungskostenpauschale sowie bessere Übergangsregelungen. Höhere Kosten des Minderheitenschulwesens werden damit auch vom Land Schleswig-Holstein getragen.

11.10 **Minderheitengesetz**

Kleine Schulen erweisen sich erwartungsgemäß als vergleichsweise unwirtschaftlich. Der Schulverein schafft für die Minderheit ein schulisches Angebot im überwiegend dünn besiedelten Südschleswig. Unter diesen

¹ Handelsgesetzbuch (HGB) in der im BGBl. III, GI-Nr. 4100-1 veröffentlichten, bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.07.2013, BGBl. I S. 1981.

² Drittes Buch des HGB; § 238 ff.

Gegebenheiten sind vergleichsweise höhere Kosten obligatorisch. Bei den dänischen Schulen entstehen Kosten, die allein den besonderen Anforderungen der dänischen Minderheit geschuldet sind, z. B. zweisprachiger Unterricht oder kleine Schulen. Diese Kosten können wegen diverser struktureller Unterschiede zum öffentlichen Schulsystem im Land nicht genau beziffert werden. Auch die KLR, deren Grundausrüstung insgesamt angemessen erscheint, grenzt diese „minderheitenbedingten Zusatzkosten“ nicht ab.

Der LRH bewertet die Neuregelung der Ersatzschulfinanzierung grundsätzlich positiv. So hätten sich nach der bisherigen Regelung die wachsenden Versorgungsausgaben des Landes (Pensionen und Beihilfen) kostensteigernd auf die Schülerkostensätze ausgewirkt. Die Förderung der Ersatzschulen wäre damit angestiegen, obgleich dort keine Beamten beschäftigt sind.

Nach der Reform der Ersatzschulfinanzierung wäre es aber eine konsequente Lösung, die dänischen Schulen analog der übrigen Ersatzschulen zu fördern. Die Förderung der dänischen Minderheit sollte dann, einschließlich der Besonderheiten für die dänischen Schulen, durch ein Sondergesetz („sui generis“) geregelt werden.

Der **Schulverein** sieht die unterschiedliche Förderung der Schulen der dänischen Minderheit im Vergleich zu anderen Ersatzschulen in dem besonderen Anspruch auf Schutz und Förderung der Minderheitenschulen begründet. Wenn der LRH eine Förderung analog der übrigen Ersatzschulen vorschläge, sehe der Schulverein darin eine grundlegende Ablehnung des Gleichstellungsprinzips mit öffentlichen Schulen. Die vorgeschlagene „sui generis Förderung“ betrachte er als einen Paradigmenwechsel beim Vergleichsmaßstab in der Förderung der Schulen der dänischen Minderheit. Rechtssicherheit und Transparenz der Förderrichtlinien seien dadurch nicht gegeben.

Das **Bildungsministerium** wendet ein, auch nach der Prüfung könne der LRH die minderheitenbedingten „Zusatzkosten“ nicht identifizieren. Inhalt, Nutzen und Realisierbarkeit eines solchen Minderheitengesetzes sei aus seiner Sicht nicht erkennbar.

Der **LRH** entgegnet: Gerade weil die minderheitenbedingten Kosten der dänischen Schulen nicht exakt quantifizierbar sind, sollten sie nicht im vergleichsweise großen „Topf Schulen“ mit aufgehen. Durch ein Minderheitengesetz wird die Transparenz deutlich erhöht.

11.11 Handlungsempfehlungen

Aus den Prüfungsfeststellungen des LRH leiten sich folgende Handlungsempfehlungen ab:

Bildungsministerium

- Der Kenntnisstand des Bildungsministeriums über die wirtschaftlichen Verhältnisse der dänischen Schulen ist insgesamt zu verbessern.
- Das Bildungsministerium muss sich Personal- und Sachkosten der dänischen Schulen anhand der KLR des Schulvereins sowie die Jahresabschlüsse des Schulvereins vorlegen lassen. Die gesetzlich fixierte Bringschuld des Schulvereins ist einzufordern.
- Die Kontrolle der zweckgemäßen Zuschussverwendung anhand der o. a. Unterlagen ist obligatorisch, um mögliche Quersubventionierungen innerhalb des Schulvereins auszuschließen.
- Der LRH hält eine anlassbezogene Unterrichtung des Bildungsausschusses über die dänischen Schulen, ggf. in vertraulicher Form, für geboten. Politische Entscheidungen bedürfen einer fundierten Vorbereitung auf breiter Informationsbasis.
- Das Bildungsministerium sollte die Finanzierung der Belange der dänischen Minderheit über ein Minderheitengesetz regeln.

Schulverein

- Der Schulverein sollte sein externes Rechnungswesen noch transparenter gestalten. Durch verbesserte Datenqualität profitiert auch der Schulverein betriebswirtschaftlich. Es empfiehlt sich, einen Abschluss wie große Kapitalgesellschaften nach HGB aufzustellen. Die Mehrkosten bleiben in überschaubarem Rahmen.
- Der Schulverein ist nach dem Schulgesetz verpflichtet, dem Bildungsministerium die Sach- und Personalkosten der dänischen Schulen nachzuweisen. Dem ist nachzukommen. Dazu sind die Daten der KLR qualitativ so zu verbessern, dass alle Gemeinkosten enthalten sind.