

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE

**Städteverband
Schleswig-Holstein**

(federführend 2006)

**Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag**

**Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag**

Städtebund Schleswig-Holstein • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Ministerin für Bildung und Frauen des Landes
Schleswig-Holstein
Frau Ute Erdsiek-Rave
Brunswiker Str. 16-22
24105 Kiel

24105 Kiel, 21.08.2006

Unser Zeichen: **40.00.00 zi/oo**
(bei Antwort bitte angeben)

Novellierung des Schulgesetzes Erhöhung des Erstattungsbetrages für Schulen der dänischen Minderheit

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Zuge der intensiven Diskussion zur Novellierung des Schulgesetzes hat auch die Betriebskostenfinanzierung von Schulen der dänischen Minderheit eine Rolle gespielt. Bei den Modellen zur Errichtung eines Schulkostenausgleichsfonds ging es darum, wie die Landesförderung der sächlichen Kosten in Höhe von derzeit rd. 3,35 Mio. Euro, die offensichtlich nicht in Frage stand, kostenneutral dem Fonds zugeführt werden kann. Nachdem im ersten Regierungsentwurf von der Bildung des Schulkostenausgleichsfonds abgesehen wurde, ging der § 77a Abs. 2 SchulG (alt) inhaltsgleich in den § 115 Abs. 2 SchulG (neu) über.

Es überraschte deshalb, dass in einer vom Kabinett beschlossenen **Entlastungsliste**, mit der der Eingriff von 120 Mio. € für die Kommunen kompensiert werden sollte, in einer Fußnote zum Ausdruck gebracht wird, dass den Entlastungen folgende neue **Belastungen** entgegen stehen: Die Kommunen sollen an den Schulkosten des Landes für Schulen der dänischen Minderheit in höherem Maße beteiligt werden, indem der entsprechende Satz von gegenwärtig 25 % zum 1.1.2007 auf 75 % und ab 1.8.2009 auf 100 % angehoben wird. Das bedeutet Mehrbelastungen in 2007 von 940.000 €, in 2008 von 2,2 Mio. €, in 2009 von 2,7 Mio. € und ab 2010 von 3,35 Mio. €. Inzwischen liegt uns dafür mit Schreiben Ihres Hauses vom 11.08.2006 ein Gesetzentwurf vor.

Städteverband

Tel.: 0431/570050-30
Fax: 0431/570050-35
eMail: info@staedteverband-sh.de
<http://www.staedteverband-sh.de>

Landkreistag

Tel.: 0431/570050-10
Fax: 0431/570050-20
eMail: info@sh-landkreistag.de
<http://www.sh-landkreistag.de>

Gemeindetag

Tel.: 0431/570050-50
Fax: 0431/570050-54
eMail: info@shgt.de
<http://www.shgt.de>

Diese Maßnahme hätte zur Wirkung, dass die weit überproportional betroffenen Städte und Gemeinden des Landesteils Schleswig nicht nur den Eingriff in den Finanzausgleich zu verkraften hätten, sondern dass auch noch dieser weitere gravierende Einschnitt den kommunalen Handlungsspielraum einengt. Eine entsprechende Entlastung von Aufgaben ist nicht zu erkennen.

Damit wäre diese ohnehin schon strukturschwache Region von der Entwicklung in Schleswig-Holstein noch weiter abgekoppelt und das Land würde in Kenntnis dessen, dass über die Instrumente des Finanzausgleichs eine solidarische, kommunale Minderheitenförderung (etwa über die Einrichtung eines Vorwegabzugs) politisch nicht gewollt ist, eine kommunale Finanzverteilungsdiskussion auslösen.

Bereits der Rückzug des Landes durch die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1994 eingeführte 25 %-ige Beteiligung der Kommunen war für die Region ein empfindlicher Einschnitt. Die Ankündigung, dass sich das Land schrittweise gänzlich aus seiner finanziellen Verantwortung für die dänische Minderheit zurückziehen will, würde das Signal geben, dass die gesamtstaatliche Aufgabe einer aktiven Minderheitenpolitik kommunalisiert werden würde und nur noch auf den Schultern einiger weniger Gemeinden zu tragen wäre.

Soweit in der Begründung (vom 11.08.2006) zur Änderung des § 77 a Abs. 2 Satz 1 SchulG auf „Gleichbehandlungsgesichtspunkte“ abgestellt wird, ist festzustellen, dass solche bezüglich der besonderen finanziellen Situation des Landesteils Schleswig und der daraus resultierenden Praxis der Finanzierung des Schulsystems der dänischen Minderheit und eingedenk der historischen Gesamtzusammenhänge keine oder eine nur untergeordnete Rolle gespielt haben. Es geht und ging dabei nicht um Gleichbehandlung zwischen den Gemeinden, schon deshalb nicht, weil nicht die Förderung der kommunalen Ebene, sondern die Förderung der dänischen Minderheit und deren Schulsystem zur Debatte steht.

Vielmehr will sich das Land einer unter Verkennung der seit über 50 Jahren vom der dänischen Minderheit zu Lasten der Gemeinden entledigen. Dieses scheint das Bildungsministerium in seiner Änderungsbegründung vom 11.08.2006 zu § 77 a Abs. 2 Satz 1 SchulG auch selbst zu erkennen, da festgestellt wird, dass „für eine bevorzugte Behandlung durch die Gewährung von Landesmitteln jedenfalls keine Veranlassung“ besteht. Diese Feststellung verkennt nicht nur die historischen Zusammenhänge, sie verkennt zudem, dass die „bevorzugte Gewährung von Landesmitteln“ nicht den Kommunen, sondern dem Schulsystem der dänischen Minderheit gilt und galt. Insofern greift die Begründung der Gesetzesänderung ins Leere und versucht unter Gleichheitsgesichtspunkten zu erklären, was nur aus finanzpolitischen Erwägungen des Landes heraus erklärbar ist.

Wir können uns nicht vorstellen, dass dieser Paradigmenwechsel in der über 50-jährigen Tradition einer solidarischen Verantwortung für ein freundschaftliches Miteinander der beiden Volksgruppen in Ihrem Sinne sein kann. Es wäre fatal, wenn die Kommunen wegen der überproportionalen finanziellen Einschnitte ihre freiwilligen Ausgaben und damit ggf. auch die Förderung der Dänischen Minderheit zurückfahren müssten. Deshalb appellieren wir eindringlich, dass sich das Land weiterhin mindestens im gleichen Umfang wie bisher an der Finanzierung für die Schulen der dänischen Minderheit beteiligt.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Bemühungen zur Abwendung der beabsichtigten Kostenumverteilung richten sich nicht gegen den dänischen Schulverein als Träger der Schulen der dänischen Minderheit und die von ihm gegenüber dem Land eingeforderte Gleichstellung in punkto Schulfinanzierung. Vielmehr geht es darum, die diesbezügliche Finanzierungsverantwortung über die historischen Zusammenhänge zu definieren.

Zur Sensibilisierung haben wir einen Abriss über die Wurzeln und die Entwicklung der Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit gemacht, der deutlich macht, wie herausragend traditionell die Rolle des Staates auf diesem Sektor ist, der einen Kernpunkt der deutsch-dänischen Aussöhnung nach dem Zweiten Weltkrieg darstellt.

I. Chronologische Entwicklung

1. „Kieler Erklärung“ des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 26.09.1949
„Das Bekenntnis zum dänischen Volkstum und zur dänischen Kultur ist frei. Es darf von Amts wegen nicht bestritten oder nachgeprüft werden.“

Die „Kieler Erklärung“ spielte als Auftakt für die Verhandlungen über Statusfragen der Minderheiten dies und jenseits der Grenze eine wichtige, wegweisende Rolle und wurde nicht zuletzt ausgelöst durch die in 1945/1946 begonnene „Kulturoffensive“ Dänemarks, deren Kern das Schulangebot der dänischen Minderheit darstellte (vgl. Kai-Uwe von Hassel, parlamentarische Demokratie, Bewährung und Verteidigung, S. 188, in: Festschrift für Helmut Schellknecht, Heidelberg 1984).

Zuschussfragen für Schulen der dänischen Minderheit reichen bis in die Anfänge der Bundesrepublik zurück und waren ein zentrales Thema der deutsch-dänischen Aussöhnung nach dem Zweiten Weltkrieg. Allerdings: Die „Kieler Erklärung“ beinhaltet noch keine Regelung bezüglich der Schulkostenfinanzierung der Minderheitenschulen.

2. „Bonn-Kopenhagener-Erklärung“ vom 29.03.1955 (Bundesanzeiger Nr. 63 vom 31.03.1955, S. 4 ff.).

Auszug:

„II. 3. Bei Unterstützungen und sonstigen Leistungen aus öffentlichen Mitteln, über die im Rahmen des Ermessens entschieden wird, dürfen Angehörige der dänischen Minderheit gegenüber anderen Staatsbürgern nicht unterschiedlich behandelt werden.“

III. 4. Im Lande Schleswig-Holstein können allgemein bildende Schulen und Volkshochschulen (auch solche mit fachlicher Ausrichtung) sowie Kindergärten von der dänischen Minderheit nach Maßgabe der Gesetze errichtet werden. In Schulen mit dänischer Unterrichtssprache ist ein zureichender Unterricht in deutscher Sprache zu erteilen. Eltern und Erziehungsberechtigte können frei entscheiden, ob ihre Kinder Schulen der dänischen Unterrichtssprache besuchen sollen.“

Zum Rechtscharakter der Bonn-Kopenhagener-Erklärung:

Mit der Erklärung wurde kein konstitutiv neues Recht in Bezug auf die jeweilige Minderheit geschaffen. Eigentlich bedeutsam ist die politische Aussage, nämlich die ausdrückliche Erklärung der Regierungen, dass auf Grund des jeweilig bestehenden innerstaatlichen Verfassungsrechts die existenziellen Anliegen der Minderheit – zu denen zweifelsohne Schulfinanzierungsfragen zählten und zählen – schutz- und entwicklungsfähig sind. Rechtsansprüche lassen sich aus der Erklärung nicht ableiten. Wohl aber würde bei einem etwaigen Rechtsstreit nach innerstaatlichem Recht die jeweilige Regierung, die von ihr in der Bonn-Kopenhagener-Erklärung abgegebene Bestätigung der allgemeinen Rechte der Minderheit gegen sich gelten lassen müssen (Schlegelberger, Hartwig, S. 11, in: Die Bonn-Kopenhagener-Erklärung, Deutscher Grenzverein; Hrsg., Flensburg 1985).

Mithin bildet die Bonn-Kopenhagener-Erklärung das politische Fundament für die deutsch-dänische Aussöhnung nach dem Zweiten Weltkrieg und wurde „unter maßgeblicher Beteiligung der schleswig-holsteinischen Regierung und des Landtags verabschiedet“ (Kai-Uwe von Hassel, 30 Jahre Bonn-Kopenhagener-Erklärung, S. 34, in: Deutscher Grenzverein, Hrsg., Flensburg 1985).

Als ein maßgebliches Ergebnis wurden die Zuschüsse des Landes für Schulen der dänischen Minderheit auf 80 % der laufenden persönlichen und sachlichen Aufwendungen für einen Schüler der öffentlichen Volksschulen festgesetzt. Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, Dr. Hallstein, erklärte dazu im Rahmen der Bundestagsdebatte am 06.07.1955: „Gleichzeitig hat der Landtag gemäß von der Landesregierung der Bundesregierung gegebenen Zusage einen erhöhten Zuschussbetrag für die Privatschulen der dänischen Minderheit bewilligt“ (Deutscher Bundestag, Stenografische Berichte, 2. Wahlperiode, Band 26, S. 5349 ff.).

Der CDU-Landtagsabgeordnete Clausen gab im Namen sämtlicher Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtags folgende Erklärung ab:

„Die von der Landesregierung übernommenen Verpflichtungen sind erfüllt worden. Der Landtag hat das Landeswahlgesetz dahin abgeändert, dass die 5-%-Klausel auf die dänische Minderheit keine Anwendung findet. Im Landeshaushalt 1955 sind den Vorschlägen der Landesregierung entsprechend die Zuschüsse für die Schulen der dänischen Minderheit so bemessen worden, dass 80 % der laufenden persönlichen und sachlichen Aufwendungen für einen Schüler der öffentlichen Volksschulen erstattet werden.“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag, Stenografische Berichte, 3. Wahlperiode, S. 839 ff.).

Mithin stellte und stellt die Regelung der Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit eine „Verpflichtung“ des Landes Schleswig-Holstein sowohl gegenüber der Bundesregierung unter völkerrechtlichen Aspekten als auch gegenüber der Minderheit unter Berücksichtigung der historischen Gegebenheiten dar. Diese Verpflichtung wurde durch das Land „trotz erheblicher finanzieller Bedenken“ eingegangen (vgl. Ministerpräsident von Hassel, 31.03.1955, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Stenografische Berichte, 3. Wahlperiode, S. 619 ff.).

Die Förderquote fand ihre Entsprechung auf dänischer Seite. Hier erhielten schon vor Verabschiedung der Bonn-Kopenhagener-Erklärung Schulen der deutschen Minderheit annähernd 80 % der Schulkosten vom dänischen Staat erstattet.

3. Anhebung der Förderquote

In 1985 wird die seit 1955 geltende Förderung – vielleicht unter dem Eindruck des 30-jährigen Bestehens der Bonn-Kopenhagener-Erklärung – von 80 % auf 100 % angehoben, ohne Festlegung eines Erstattungsanspruches des Landes gegenüber den Gemeinden.

4. Einführung des § 77 a Schulgesetz

Im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 1994 wurde durch Einführung des § 77 a SchulG die Verpflichtung der Gemeinden zur Erstattung von Schulkostenbeiträgen an das Land eingeführt. Für den Besuch der Schulen der dänischen Minderheit wird der Erstattungsbetrag auf 25 % des vom Land ermittelten Richtwertes begrenzt (§ 77 a Abs. 2 SchulG).

Mithin berücksichtigte die damalige Neuregelung die besondere (finanzielle) Situation der Gemeinden des Landesteils Schleswig, zumal sich hier nahezu 100 % der Bildungseinrichtungen der dänischen Minderheit befinden.

Darüber hinaus steht zu vermuten, dass sich das Land seiner historischen Verpflichtung bewusst war und aus politischen Gründen an einer 75 % aus Landesmitteln zu erfolgender Förderung festhielt. In diesem Zusammenhang mag die Reform der schleswig-holsteinischen Verfassung und daraus resultierend die Aufnahme von Staatszielbestimmungen, insbesondere Art. 5 Abs. 2 S. 2 „Die nationale dänische Minderheit und die friesische Volksgruppe haben Anspruch auf Schutz und Förderung“, eine Rolle gespielt haben. Im Falle der Diskussion im Jahre 1997 über die Erstattung von Schülerbeförderungskosten für Schülerinnen und Schüler, die Einrichtungen der dänischen Minderheit besuchen, bildete Art. 5 Abs. 2 LVerf. jedenfalls eine Orientierungsgröße. Diesbezüglich formulierte der damalige Grenzlandbeauftragte Kurt Schulz als Beratungsergebnis einer Arbeitsgruppe wie folgt:

„Es wurde die Ansicht vertreten, dass die Regelung der Schülerbeförderungskosten eine Angelegenheit des Landes und nicht der drei nördlichen Kreise (Anmerkung: Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Rendsburg-Eckernförde) ist, in denen eine dänische Minderheit durch die Grenzziehung nach der Volksabstimmung im Jahre 1920 vorhanden ist. Hieraus ergibt sich auch der Vorschlag einer Finanzierung aus Landesmitteln. Auch der Präsident des Landesrechnungshofes hat in seinem Schreiben vom 13.05.1996 bestätigt, dass nach der jetzigen Rechtslage die Förderung der Schulen der dänischen Minderheit eine Landesaufgabe ist.“ (Kurt Schulz, Beratungsergebnis des Beratungskreises „Kosten der Schülerbeförderung „dänische Minderheit“ vom 20.08.1997, S. 5).

5. „Schullastenausgleichsfonds“

Der Vollständigkeit halber sei an die Mitte/Ende 2005 entstandene Diskussion über die Einführung eines Schullastenausgleichsfonds erinnert, der – wenn auch in einem anderen Konstrukt – gleichsam einen 100 %-igen Erstattungsanspruchs des Landes vorsah. Nachdem dieses Konstrukt nicht weiter verfolgt wurde, es beim Novellierungstext des Schulgesetzes jedoch bei der bisherigen Erstattungshöhe (25 %) verblieb, war zunächst davon auszugehen, dass unter Berücksichtigung der bisherigen Praxis und Gesamtzusammenhänge ganz bewusst auf eine Erhöhung des Erstattungsanspruches verzichtet wurde. Diese Vermutung ist nunmehr jedoch widerlegt.

6. Auswirkungen der Erhöhung des Erstattungsanspruches

Die sich aus der angedachten Neuregelung ergebende stufenweise Mehrbelastung der gemeindlichen Ebene beläuft sich nach Angaben des Landes im Ergebnis auf rd. 3,35 Mio. €. Diese würde aus dem o. a. Gründen den Landesteil Schleswig mit nahezu 100 % belasten. Exemplarisch seien auf der Grundlage einer Kurzumfrage die jährlichen Mehrbelastungen für einzelne Gebietskörperschaften ab 2010 wie folgt beziffert:

Stadt Flensburg	rd. 800.000 € p. a.
Gemeinde Harrislee	rd. 210.000 € p. a.
Stadt Husum	rd. 61.000 € p. a.
Stadt Niebüll	rd. 41.000 € p. a.
Amt Wiedingharde	rd. 32.500 € p. a.

Hinzu kämen die übrigen durch die Novellierung des Schulgesetzes beabsichtigten Kostensteigerungen (Schulkostenbeiträge unter Berücksichtigung von Investitions- und Verwaltungskosten der Schulträger), ganz abgesehen von der Mehrbelastung, die der 120-Mio.-Eingriff des Landes in den kommunalen Finanzausgleich auslösen wird.

II. Zusammenfassung

Schon in unserer Stellungnahme zum Haushaltsbegleitgesetz 1994, welches über die Einführung des § 77 a SchulG den bis dahin nicht bestehenden Erstattungsanspruch des Landes in Höhe von 25 % der ermittelten Richtwerte gegen die Gemeinden festlegte, deren Schülerinnen und Schüler Schulen der dänischen Minderheit besuchen, wurde auf die besondere Situation hingewiesen, in der sich der Landesteil Schleswig befindet. Die angedachte 100 %-ige Kostenübertragung auf die gemeindliche Ebene würde die Situation nicht nur verschärfen, sie stände zudem im Widerspruch zum historischen Hintergrund der Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit.

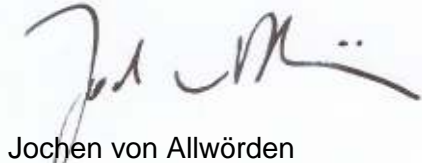
Bereits auf der Grundlage der Bonn-Kopenhagener-Erklärung vom 29.03.1955 verpflichtete sich das Land Schleswig-Holstein gegenüber der Bundesregierung zur Förderung des Schulwesens der dänischen Minderheit aus Mitteln des Landeshaushalts (vgl. Deutscher Bundestag, Stenografische Berichte, 2. Wahlperiode, Bd. 26, S. 5349 ff.; Schleswig-

Holsteinischer Landtag, Stenograf. Berichte, 3. Wahlperiode, S. 839 ff.). Diese Verpflichtung wurde trotz erheblicher finanzieller Bedenken eingegangen. Letzteres gibt Aufschluss darüber, dass die zugesicherte Förderquote in Höhe von damals 80 % der ermittelten Richtwerte - angehoben auf 100 % in 1985 – allein (kultur-)politische Intentionen verfolgte und verfolgt. Finanzielle Aspekte wurden im Geiste der völkerrechtlichen Determinante der Bonn-Kopenhagener-Erklärung den verfolgten politischen Zielen untergeordnet. Letztere waren auch und gerade darauf gerichtet, die Schulkostenfrage für die dänische Minderheit durch das Land verbindlich zu regeln. Ein Aspekt, der in der so genannten „Kieler Erklärung“ des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 26.09.1949 nicht abschließend behandelt worden war.

Die in 1985 im Jahre des 30-jährigen Bestehens der Bonn-Kopenhagener-Erklärung erfolgte Anhebung der Landesförderung von 80 % auf 100 % der ermittelten Richtwerte geschah nicht zuletzt in Wahrnehmung und Fortsetzung der bereits 1955 übernommenen Verpflichtung des Landes im Bewusstsein des bestehenden kulturpolitischen Erbes, ungeachtet der daraus erwachsenden finanziellen Folgen. Diese nunmehr den Kommunen im Landesteil Schleswig aufzuerlegen, widerspricht den historischen Intentionen und kommt einer eigenhändigen Degradierung des Landes gleich, indem es sich seiner übernommenen Verantwortung gegenüber der dänischen Minderheit entledigt und damit Gefahr läuft, einer Grundsatzdiskussion Vorschub zu leisten, die ab 1955 als überwunden gilt.

Aus diesen Gründen fordern wir die Landesregierung auf, diese weitere Abwälzung von Lasten auf die Kommunen zurückzuziehen.

Mit freundlichen Grüßen



Jochen von Allwörden
Gf: Vorstandsmitglied
Städteverband Schleswig-Holstein