

Björn Ahl*

Das Gesetz zur Förderung privater Bildung

1 Einleitung

In China gab es im Jahr 2000 etwa 60.000 private Bildungseinrichtungen, in denen mehr als 10 Mio. Menschen ausgebildet wurden. Mehr als zwei Drittel der Einrichtungen sind private Kindergärten, was einem privaten Anteil von 25% im Kindergartenbereich entspricht. Im Schulbereich liegt der private Anteil bei den Grundschulen unter 1%, bei den Mittelschulen um 4% und bei den Berufsmittelschulen bei etwa 11%. Bis zum Jahr 2001 gab es lediglich 89 vom Bildungsministerium genehmigte private Hochschulen, die zur Vergabe von Zeugnissen berechtigt sind.¹ Bereits die Verfassung von 1982 sieht vor, dass der Staat „andere gesellschaftliche Kräfte“ anspricht, Bildungsstätten einzurichten.² Im Jahr 1997 wurden „Bestimmungen über den Betrieb von Lehrinrichtungen durch gesellschaftliche Kräfte“ vom Staatsrat erlassen.³ Die bisherigen rechtlichen Regelungen des stark expandierenden Sektors privat finanzierter Bildungseinrichtungen wurden aber als unzureichend empfunden: Privatschulen klagen über unangemessene und willkürlich auferlegte staatliche Abgaben, Investoren haben mit unklaren Eigentumsverhältnissen zu kämpfen, Schülern und Studenten privater Einrichtungen werden grundsätzlich nicht diegleichen Vergünstigungen gewährt wie Schülern öffentlicher Einrichtungen. Der Ständige Ausschuss des NVK hat nunmehr am 28.12.2002 ein „Gesetz der VR China zur Förderung privater Bildung“ verabschiedet.⁴ Das Gesetz tritt am 01.09.2003 in Kraft. Es enthält detaillierte Vorgaben für die Errichtung, Organisation und Tätigkeit der Bildungseinrichtungen, zu Lehrern und den zu Erzie-

¹Erläuterungen zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung privater Bildung, in: *Zhonghua Renmin Gongheguo Quanguo Renmin Daibiaodahui Changwu Weiyuanhui Gong Bao (Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des NVK)*, 15.01.2003, Nr.1, S.11.

²Art.19 Abs.4 der Verfassung von 1982 bestimmt: „Der Staat spornet die Organisationen der Kollektivwirtschaft, die staatlichen Betriebe und Institutionen und andere gesellschaftliche Kräfte an, entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen verschiedenartige Bildungsstätten einzurichten.“

³*Shehui lilianq banxue tiaoli* vom 31.07.1997, in: *Amtsblatt des Staatsrats*, 27.08.1997, Nr.26, S.1174-1181.

⁴*Zhonghua renmin gongheguo minban jiaoyu cujin fa* vom 28.12.2002, in: *Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des NVK*, 15.01.2003, Nr.1, S.5-10. Vgl. Fengqiao Yan/Daniel C. Levy, „China's New Private Education Law“, http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News31/text005.htm.

henden, über Finanzverwaltung, staatliche Aufsicht und Subventionierung sowie zur Auflösung von Bildungseinrichtungen und zur Haftung.

2 Anwendungsbereich

Das Gesetz zur Förderung privater Bildung findet auf Einrichtungen auf allen Ebenen des Erziehungs- und Bildungssystems Anwendung. Voraussetzungen für die Anwendung sind (1) ein privater Träger, d.h. ein Unternehmen, eine gesellschaftliche Vereinigung oder eine natürliche Person, (2) die für Errichtung und Betrieb der Bildungseinrichtung erforderlichen Mittel müssen zum wesentlichen Teil aus nichtstaatlichen Quellen kommen, und (3) die Bildungsdienstleistungen müssen „gegenüber der Gesellschaft“ angeboten werden, d.h. das Gesetz findet beispielsweise nicht auf von Unternehmen für eigene Angestellte angebotene Fortbildungskurse Anwendung. Nicht in den Regelungsbereich des Gesetzes fällt der Betrieb von Bildungseinrichtungen mit ausländischer Beteiligung. Dazu hat der Staatsrat im Februar dieses Jahres die „Bestimmungen über den Betrieb von Bildungseinrichtungen in chinesisch-ausländischer Kooperation“ erlassen.⁵

3 Grundsätze

In den Entwurfsarbeiten wurde herausgestellt, dass öffentliche und private Bildung ihrem Wesen und ihren Zielen nach gleich seien. Entsprechend werden die privaten Bildungseinrichtungen als Bestandteil der sozialistischen Bildungseinrichtungen bezeichnet (§ 3). Private Lehranstalten werden den öffentlichen gleichgestellt und ihr Selbstbestimmungsrecht garantiert (§ 5). Auch Lehrer und zu Erziehende an privaten Bildungseinrichtungen werden denen an öffentlichen gleichgestellt (§ 27). Die Gleichstellung bezieht sich auf Gehälter, soziale Leistungen und Sozialversicherungsbeiträge, fachliche Weiterbildung, Stellenbewerbung, Dienstjahre und Beschäftigungsdauer, Auszeichnungen und Prämien (§§ 30, 31). Die Gleichstellung der Schüler bezieht sich auf den Übergang in eine höhere Schule, Stellenbewerbungen und soziale Vergünstigungen (§ 33). Die Lehrer an privaten Bildungseinrichtungen müssen wie Lehrer an öffentlichen Einrichtungen qualifiziert sein (§ 28). Die privaten Bildungseinrichtungen werden zur ideologischen und moralischen Erziehung der Lehrer verpflichtet (§ 29). Ausdrücklich wird die Trennung von Religion und Erziehung festgelegt (§ 4 Abs. 2).

Die staatliche Kontrolle des laufenden Betriebs der privaten Bildungseinrichtungen ist in dem neuen Gesetz relativ schwach ausgeprägt. Bezüglich der Finanzen findet lediglich eine Kontrolle durch Wirtschaftsprüfungsbüros und die Veröffentlichung des Ergebnisses der Rechnungsprüfung statt. Die Bildungseinrichtungen werden zur Einrichtung von Rechnungswesen und Buchführung verpflichtet (§§ 38, 34). Die Kontrolle durch die Verwaltungsabteilungen für Bildung soll der Steigerung der Qualität der

⁵*Zhonghua renmin gongheguo zhong wai hezuo ban xue tiaoli* vom 19.02.2003, in: *Amtsblatt des Staatsrats*, 30.04.2003, Nr.12, S.5-10; vgl. C.a., 2003/3, Ü 18.

Ausbildung dienen. Die Evaluierung der Bildungseinrichtungen findet nicht unmittelbar durch staatliche Behörden, sondern durch gesellschaftliche Organisationen statt (§ 40). Auch fehlen die in Gesetzen aus dem Bildungsbereich häufig anzutreffenden Verpflichtungen zum Aufbau einer sozialistischen materiellen und geistigen Kultur und die ideologischen Leitprinzipien.⁶

4 Errichtung und Organisation

Die Aufnahme des Lehrbetriebs erfordert die Genehmigung der Gründung der Einrichtung (§§ 12, 13), eine Genehmigung der förmlichen Errichtung (§ 14-17) und eine Registrierung (§ 18). Genehmigungsorgane sind bei schwerpunktmäßiger Berufs- und technischer Ausbildung die Verwaltungsabteilungen für Arbeit und soziale Sicherheit der Volksregierungen von der Kreisebene an aufwärts, ansonsten die Verwaltungsabteilungen für Bildung (§ 11). Die private Bildungseinrichtung muss über ein Direktorium, einen Vorstand oder ein anderes Entscheidungsgremium verfügen, das mindestens aus fünf Personen besteht und in dem ein Drittel der Personen über eine mindestens fünfjährige Lehrerfahrung verfügt (§ 20). Das Direktorium trifft alle besonders wichtigen Entscheidungen. Es beruft und entlässt den Rektor, entscheidet über Satzungsänderungen sowie den Arbeitsplan und ist für die Bilanzprüfung zuständig (§ 21). Die Bildungseinrichtungen müssen ferner einen Rektor anstellen, der grundsätzlich über die gleichen Qualifikationen wie ein Rektor an einer vergleichbaren öffentlichen Bildungseinrichtung verfügen muss. Der Rektor ist für Erziehung, Unterricht und Verwaltung verantwortlich und führt die Entscheidungen des Direktoriums aus (§§ 23, 24). Dem während der Vorarbeiten zu dem Gesetz eingebrachten Vorschlag, die verbreitete Praxis ausdrücklich zu verbieten, wonach die Betreiber von privaten Bildungseinrichtungen den Verwaltungsapparat der Einrichtungen mit Familienangehörigen besetzen, wurde nicht gefolgt.

Teilung, Fusion und Veränderungen einer privaten Bildungseinrichtung, wie etwa hinsichtlich des Betreibers oder der Bezeichnung, bedürfen der staatlichen Genehmigung (§§ 53-55). Da in der Vergangenheit bei der Auflösung von privaten Bildungseinrichtungen die Schüler oft von einem Tag auf den anderen ihre Unterkünfte verloren haben und auch bereits gezahltes Schulgeld nicht zurückerstattet bekamen, hat sich der Gesetzgeber nunmehr dieser Probleme angenommen. So muss für eine angemessene Unterbringung auch nach der Auflösung gesorgt werden. Bei der Abwicklung sind zuerst die Ausbildungsgebühren zurückzuzahlen und dann die Gehälter der Lehrer zu zahlen. Erst danach erfolgt die Tilgung der übrigen Verbindlichkeiten (§§ 57, 59).

5 Finanzen und staatliche Subventionen

Das Vermögensrecht an dem Kapital, das der Träger in die private Lehranstalt investiert hat, an staatlichem, gespendetem und durch den Betrieb der Einrichtung akkumuliertem Vermögen steht der Bildungseinrichtung zu (§ 35). Die Bildungseinrichtungen können Gebühren erheben und deren Höhe grundsätzlich selbst festlegen. Im Bereich der allgemeinen Bildungsgänge müssen die Gebühren allerdings von der zuständigen Abteilung genehmigt werden. Im Übrigen genügt eine Meldung an die Abteilung (§ 37). Dieser Genehmigungsvorbehalt wurde erst auf Anraten des Rechtsausschusses des NVK eingeführt, um der weit verbreiteten Praxis entgegenzuwirken, dass Ausbildungsgebühren willkürlich festgelegt werden. Der ursprüngliche Gesetzentwurf sah vor, den privaten Bildungseinrichtungen bei der Gebührenfestlegung einen weiteren Spielraum zu lassen.

Die Regierungen ab der Kreisebene werden ermächtigt, Fonds einzurichten, aus denen private Bildungseinrichtungen Zuschüsse erhalten. Die Bildungseinrichtungen erhalten Steuervergünstigungen sowie Vergünstigungen bei der Bodennutzung. Sofern die privaten Einrichtungen für die Volksregierungen Bildungsaufgaben übernehmen, werden ihnen dafür Mittel zugewiesen. Für Spenden an private Bildungseinrichtungen können Steuervergünstigungen gewährt werden (§§ 44-50).

Im Gesetzgebungsverfahren war umstritten, ob man private Bildungseinrichtungen durch staatliche Zuschüsse und Steuerbegünstigungen unterstützen könne und gleichzeitig den Investoren ermöglichen solle, Gewinne abzuschöpfen. Es wurde deshalb der Vorschlag gemacht, Erziehungseinrichtungen mit Gewinnerzielungsmöglichkeit gesondert zu regeln und für diese Einrichtungen staatliche Zuschüsse zu streichen.⁷ Diesem Vorschlag ist man nicht gefolgt und hat dadurch zum Ausdruck gebracht, wie wichtig die Mobilisierung privater Investoren für den Bildungssektor momentan ist. Die in § 51 vorgesehene Möglichkeit der Gewinnerzielung durch den Betrieb einer privaten Lehranstalt steht auch im Widerspruch zu einer Regelung des Bildungsgesetzes von 1995, wonach Schulen nicht zur Erzielung von Profit betrieben werden dürfen.⁸ Abgesehen davon, dass dieses Verbot schon bei den Vorarbeiten zum Bildungsgesetz umstritten war, ist es nun im Anwendungsbereich von § 51 wegen des im Gesetzgebungsgesetz kodifizierten Vorranges des spezielleren und neuen vor allgemeinem und altem Recht nicht mehr anwendbar.⁹

⁷Vgl. den Bericht über den Stand der Änderungen am Entwurf des Gesetzes zur Förderung privater Bildung des Rechtsausschusses des NVK vom 23.08.2002, in: *Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des NVK*, 15.01.2003, Nr.1, S.5-10.

⁸§ 25 Bildungsgesetz; vgl. die Zusammenfassung in C.a., 1995/3, Ü 8.

⁹§ 83 des Gesetzgebungsgesetzes sieht vor: „Stimmen in von demselben Organ erlassenen Gesetzen, Verwaltungsrechtsbestimmungen, lokalen Rechtsbestimmungen, Autonomie- und Einzelbestimmungen bzw. Verwaltungsvorschriften nicht mit allgemeinen überein, so werden die besonderen angewandt; stimmen neue Vorschriften nicht mit alten überein, so werden die neuen angewandt.“

⁶Anders noch §§ 1 und 3 des Bildungsgesetzes von 1995, C.a., 1995/3, Ü 8.

6 Schlussbemerkung

Die längst überfällige gesetzliche Regelung des privaten Bildungssektors hat zu einer weitgehenden rechtlichen Gleichstellung privater und öffentlicher Bildungseinrichtungen geführt. Ob sich dadurch bereits die Wahrnehmung privater Einrichtungen in der chinesischen Öffentlichkeit als Vermittler einer „Ausbildung zweiter Wahl“ ändern wird, hängt davon ab, ob der private Bildungssektor zu einer entsprechenden Qualitätssteigerung in der Lage ist. Dass dies nicht in erster Linie durch staatliche Kontrolle, sondern durch den Wettbewerb privater Bildungseinrichtungen zu realisieren ist, war dem Gesetzgeber offensichtlich klar. Die Vorschriften über Rechnungsprüfung und Evaluierung zeigen gute Ansätze, die dazu notwendige Transparenz herzustellen.

* Der Autor ist Stellvertretender Direktor am Deutsch-Chinesischen Institut für Rechtswissenschaft der Universitäten Göttingen und Nanjing.
(E-Mail: dcifw@public1.ptt.js.cn)