

Beschlußempfehlung und Bericht
des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft (18. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung

**Vorschlag einer Richtlinie betreffend den Schutz der Teilnehmer
am Fernunterricht**

— Drucksache 8/852 —

A. Problem

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat dem Rat den Vorschlag einer Richtlinie betreffend den Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht zugeleitet. Mehrere der vorgeschlagenen Bestimmungen weichen — zum Teil entscheidend — von dem am 1. Januar 1977 in Kraft getretenen Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (FernUSG) ab. Eine Verwirklichung der Richtlinie in der vorgeschlagenen Form würde in der Bundesrepublik zu einschneidenden gesetzlichen Änderungen führen müssen, die eher eine Verringerung als eine Verstärkung des Teilnehmerschutzes zur Folge haben würden.

B. Lösung

Die Bundesregierung wird aufgefordert, in den weiteren Verhandlungen auf die in der Beschlußempfehlung genannten Verbesserungen des Richtlinienvorschlags hinzuwirken und letztlich ohne erneute Befassung des Bundestages nur einer Regelung zuzustimmen, die keine Änderung der wesentlichen Grundsätze des Fernunterrichtsschutzgesetzes erforderlich macht. Über das Ergebnis ihrer Verhandlungen soll die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag berichten.

C. Alternativen

keine

Einmütigkeit im Ausschuß

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen, die Bundesregierung aufzufordern,

1. bei den weiteren Verhandlungen über den Richtlinienvorschlag betreffend den Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht darauf hinzuwirken, daß der Inhalt der Richtlinie mit den wesentlichen Grundsätzen des am 1. Januar 1977 in Kraft getretenen Fernunterrichtsschutzgesetzes in Übereinstimmung gebracht wird. Insbesondere sollte erreicht werden, daß
 - die vorgeschlagene obligatorische Zulassung von Fernunterricht sich nicht auf Lehrgänge ohne Überwachung des Lernerfolges und auf den sogenannten Hobby-Bereich erstreckt;
 - der Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht nicht lediglich über eine formelle Überprüfung der Fernunterrichtsveranstalter, sondern auch über ein — wesentlich wirksames — Zulassungsverfahren für Fernunterrichtslehrgänge sichergestellt werden darf;
 - die in der Bundesrepublik Deutschland üblichen Verfahren beim Abschluß von Rechtsgeschäften so wenig wie möglich durch übertriebene Formvorschriften erschwert werden;
2. letztlich ohne erneute Befassung des Bundestages nur einer Regelung zuzustimmen, die keine Änderung der wesentlichen Grundsätze des Fernunterrichtsschutzgesetzes erforderlich macht;
3. dem Deutschen Bundestag über das Ergebnis ihrer Verhandlungen zu berichten.

Bonn, den 14. Dezember 1977

Der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft

Dr. Meinecke (Hamburg)

Vorsitzender

Frau Krone-Appuhn

Berichterstatte

Lattmann

Bericht der Abgeordneten Frau Krone-Appuhn und Lattmann

1. Der Richtlinienvorschlag der EG-Kommission

Der von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 8. August 1977 dem Rat übermittelte Vorschlag einer Richtlinie betreffend den Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht sieht unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes eine Harmonisierung der in den Mitgliedstaaten bestehenden Bestimmungen über den Schutz von Fernunterrichtsteilnehmern vor unseriösen Geschäftspraktiken privater Fernlehrinstitute vor.

Der Vorschlag geht auf eine Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Februar 1975 zurück, in der die Kommission der Europäischen Gemeinschaften aufgefordert wurde, eine solche Richtlinie zu erarbeiten. Die Entschließung — dem Deutschen Bundestag als Drucksache 7/3346 vorgelegt — formulierte bereits die wesentlichen Grundsätze des Richtlinienvorschlags:

- amtliche Kontrolle und staatliche Genehmigung allen Fernunterrichts;
- zweckentsprechende Ausbildung und Eignung des Lehrpersonals;
- Verbot der Werbung durch Vertreter;
- Schutz der Teilnehmer, vor allem bezüglich der Vertragsklauseln.

Der Richtlinienvorschlag betrifft ein Rechtsgebiet, das in der Bundesrepublik vor kurzem durch das Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht vom 24. August 1976 (FernUSG) geregelt worden ist (vgl. den Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft — Drucksache 7/4965). Regelungen und Wortlaut des Richtlinienvorschlags stimmen in vielen Punkten mit den Bestimmungen des FernUSG und des Entwurfs eines Staatsvertrags der Länder über das Fernunterrichtswesen überein. Unter den Bestimmungen, die von den deutschen Rechtsvorschriften abweichen oder bei denen die Übereinstimmung zweifelhaft sein könnte, befinden sich allerdings einige von grundsätzlicher Bedeutung.

2. Beratung in den Ausschüssen

Der Richtlinienvorschlag wurde dem Bundestag mit Schreiben vom 24. August 1977 als Drucksache 8/852 zugeleitet und in der 40. Sitzung am 9. November 1977 ohne Aussprache an den Ausschuß für Bildung und Wissenschaft zur Federführung und den Wirtschaftsausschuß zur Mitberatung überwiesen. Der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft beriet den Richtlinienvorschlag am 23. November und 14. Dezember 1977, der Wirtschaftsausschuß am 9. November 1977.

Die Fraktionen im Ausschuß für Bildung und Wissenschaft sind übereinstimmend der Auffassung, daß eine Verwirklichung der Richtlinie in der vorgeschlagenen Form in der Bundesrepublik zu einschneidenden gesetzlichen Änderungen führen würde, die der jetzigen Konzeption des Fernunterrichtsschutzgesetzes widersprechen und in mehreren Punkten eher eine Verringerung als eine Verstärkung des Teilnehmerschutzes zur Folge haben würden. Sie sprechen sich deshalb dafür aus, die Bundesregierung aufzufordern, in den weiteren Verhandlungen auf die im folgenden begründeten Verbesserungen hinzuwirken und letztlich nur einer Regelung zuzustimmen, die ohne erneute Befassung des Bundestages keine Änderung der wesentlichen Grundsätze des Fernunterrichtsschutzgesetzes erforderlich macht. Über das Ergebnis ihrer Verhandlungen soll die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag berichten.

Auch der mitberatende Wirtschaftsausschuß empfiehlt in seiner Stellungnahme vom 9. November 1977, den Richtlinienvorschlag abzulehnen und die Bundesregierung zu bitten, darauf hinzuwirken, daß eine Richtlinie zustandekomme, die den Grundsätzen des deutschen Fernunterrichtsschutzgesetzes entspreche.

3. Die Änderungsvorschläge des Ausschusses

3.1. Bereich des zulassungspflichtigen Fernunterrichts

3.1.1. Fernunterrichtsangebote ohne Kontrolle des Lernerfolgs

Der Richtlinienvorschlag enthält in Artikel 1 eine Bestimmung des Begriffs „Fernunterricht“, in der das im Fernunterrichtsschutzgesetz enthaltene Merkmal der regelmäßigen Kontrolle des Lernerfolgs durch den Veranstalter fehlt. Damit ist die Gefahr gegeben, daß in die Kontrolle von Fernunterricht auch Fernunterrichtsangebote ohne Überwachung des Lernerfolgs, d. h. in der Praxis Bücher und regelmäßig erscheinende Druckschriften, einbezogen werden könnten; dies würde der Einführung einer Zensur nahekommen.

Nach Auffassung des Ausschusses sollten deshalb die vorgeschlagenen Bestimmungen so geändert werden, daß eine Ausdehnung der Zulassungspflicht auf Fernunterrichtsangebote ohne Überwachung des Lernerfolgs ausgeschlossen wird.

3.1.2. Hobby-Lehrgänge

Die in Artikel 2 des Richtlinienvorschlags enthaltenen Vorschriften für die Zulassung von Fernunterrichtsveranstaltungen enthalten nicht die im deutschen

Fernunterrichtsschutzgesetz für die Zulassung von Fernunterrichtslehrgängen getroffene Unterscheidung zwischen einer Zulassungspflicht und einer bloßen Anzeigepflicht. Letztere besteht nach deutschem Recht für Fernlehrgänge, die nach Inhalt und Ziel ausschließlich der Freizeitgestaltung oder der Unterhaltung dienen (sogenannte Hobby-Lehrgänge; § 12 Abs. 1 Satz 3 FernUSG). Bei diesen besteht nach der bei der Beratung des Fernunterrichtsschutzgesetzes einmütig geäußerten Auffassung des Ausschusses nur ein geringes staatliches Interesse an Überprüfung (vgl. den Schriftlichen Bericht, Drucksache 7/4965, S. 9 f.).

Der Ausschuß spricht sich deshalb hinsichtlich dieser Hobby-Lehrgänge für eine Lockerung der im Richtlinienvorschlag enthaltenen Vorschriften aus.

3.2. Kontrollverfahren

Für die Kontrolle von Fernlehrinstituten sieht der Richtlinienvorschlag in Artikel 2 zwei Alternativen vor: entweder eine obligatorische Zulassung für alle Fernunterrichtsveranstalter — nach deutschem Gewerberecht käme dies einer „Erlaubnis“ gleich — oder ein System freiwilliger Zulassung durch staatliche Stellen. Die Festlegung der Zulassungsbedingungen wird den Mitgliedstaaten überlassen; lediglich aus der Aufzählung des Mindestinhalts der Zulassungsanträge ist zu entnehmen, daß nach dem Richtlinienvorschlag eine Lehrbefähigung für das gesamte Unterrichtspersonal des Veranstalters und für die Verfasser der Fernunterrichtslehrgänge vorgeschrieben wird.

Die vorgeschlagene Regelung weicht entscheidend von den Bestimmungen des Fernunterrichtsschutzgesetzes ab, in dem eine obligatorische Zulassung jedes einzelnen Fernunterrichtslehrgangs vorgesehen ist, soweit er nicht ausschließlich der Freizeitgestal-

tung oder der Unterhaltung dient. Die nach deutschem Recht für den größten Teil der Fernunterrichtsangebote vorgesehene Kontrolle ist damit sehr viel umfassender als nach dem Richtlinienvorschlag. Auf ein weiteres staatliches Kontrollinstrument, z. B. über ein System freiwilliger „Zulassung“ der Veranstalter, konnte daher im Fernunterrichtsschutzgesetz verzichtet werden.

Der Ausschuß hält es unter diesen Umständen für notwendig, in den Richtlinienvorschlag als dritte — wesentlich wirksamere — Kontrollmöglichkeit die Zulassung der einzelnen Fernunterrichtslehrgänge aufzunehmen, um so den durch das Fernunterrichtsschutzgesetz eingeführten stärkeren Schutz des Teilnehmers am Fernunterricht abzudecken.

3.3. Formvorschriften

Im Richtlinienvorschlag wird (Artikel 8) sowohl für den Vertragsantrag als auch für die Vertragsannahme Schriftform verlangt. Eine Begründung für diese weitgehende und auch von anderen Richtlinienentwürfen abweichende Regelung fehlt. Nach deutschem Recht wird den Formvorschriften Genüge getan, wenn die auf den Vertragsabschluß gerichtete Willenserklärung des Verbrauchers (vgl. u. a. § 3 Abs. 1 FernUSG) in schriftlicher Form abgefaßt ist. Der Vertragsantrag kann dann entweder ebenfalls durch schriftliche Erklärung oder aber durch konkludente Handlung, etwa Übersendung des Fernunterrichtsmaterials, erfolgen, ohne daß der Schutzzweck gefährdet wäre.

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß durch Verbraucherschutzvorschriften die üblichen Verfahren bei Handelsgeschäften so wenig wie möglich erschwert werden sollten. Er hält deshalb eine Änderung der betreffenden Vorschriften für erforderlich.

Bonn, den 14. Dezember 1977

Frau Krone-Appuhn

Lattmann

Berichterstatte