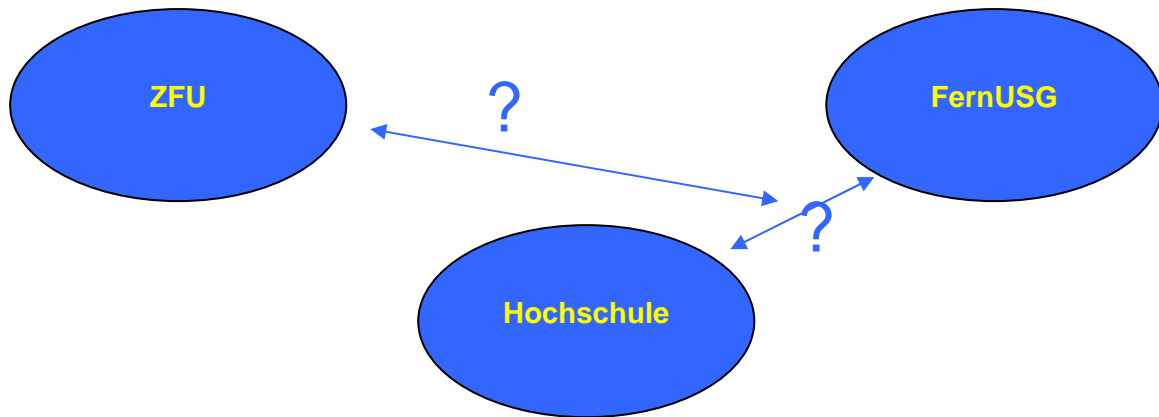


Anwendung des Fernunterrichtsschutzgesetzes auf privatrechtliche Angebote der Hochschulen und die Zuständigkeit der ZFU für diesen Bereich



Fernunterrichtsschutzgesetz

Fernunterricht im Sinne von § 1 des Gesetzes¹ liegt vor, wenn

- Kenntnisse und Fähigkeiten überwiegend über räumliche Distanz,
- auf vertraglicher Basis,
- gegen Entgelt,
- mit Lernerfolgskontrolle,

vermittelt werden.

Liegen diese Merkmale vor, besteht nach § 12 FernUSG eine **Zulassungspflicht**.

§ 1 FernUSG stellt nicht auf Zielgruppen, Bildungsinhalte und Lehrgangsziele, Art der Abschlüsse oder den Status des Anbieters ab.

¹ § 1

Anwendungsbereich

- (1) Fernunterricht im Sinne dieses Gesetzes ist die auf vertraglicher Grundlage erfolgende, entgeltliche Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten, bei der
1. der Lehrende und der Lernende ausschließlich oder überwiegend räumlich getrennt sind und
 2. der Lehrende oder sein Beauftragter den Lernerfolg überwachen.

In der Gesetzesbegründung (BT 7/4245) heißt es dazu:

„Absatz 1 gilt nur für den entgeltlichen Fernunterricht auf vertraglicher Grundlage; das Gesetz findet infolgedessen keine Anwendung auf Fernunterricht, der auf öffentlich-rechtlicher Grundlage veranstaltet wird (z. B. Rundfunk- und Fernsehanstalten; Fernuniversitäten, innerdienstlicher Fernunterricht einer Behörde), es sei denn, dass im Einzelfall ein privatrechtlich gestalteter Fernunterrichtsvertrag vorliegt.“

Wenn Hochschulen Bildungsmaßnahmen auf der Grundlage eines privatrechtlichen Vertrags anbieten und die übrigen Merkmale des § 1 FernUSG vorliegen, findet das FernUSG Anwendung. Sie benötigen eine Zulassung.

Eine Kollision mit höherrangigem Recht liegt nicht vor. Öffentlich-rechtliche Organisationen sind bei privatrechtlichem Handeln ebenso an die einschlägigen Gesetze gebunden wie natürliche oder juristische Personen des Privatrechts. Ein Dispens von der Einhaltung des Gesetzes ist nicht möglich.

Von daher **unterliegen** sowohl **staatliche Hochschulen** (Bindung an Gesetz und Recht) als auch **staatlich anerkannte Hochschulen** in privater Trägerschaft, die ihre Rechtsbeziehungen zu den Studierenden privatrechtlich gestalten, **dem FernUSG**. Die landesrechtliche Anerkennung als staatlich anerkannte Hochschule beinhaltet keine Befreiung von der Einhaltung von Bundesgesetzen und kann eine solche Befreiung mangels Ermächtigungsgrundlage auch nicht beinhalten (Art. 31 GG, Bundesrecht bricht Landesrecht).

Was bedeutet das für die Zulassung?

Nach § 12 FernUSG ist die Zulassung zu versagen,

- wenn der Fernlehrgang nicht zur Erreichung des vom Veranstalter angegebenen Lehrgangsziels geeignet ist oder
- der Veranstalter nicht den Nachweis erbringt, dass eine vollständige, zutreffende und den gesetzlichen Bestimmungen entsprechende Unterrichtung des Teilnehmers (§ 16) rechtzeitig vor Abgabe des Vertragsangebots vorgesehen ist, oder
- die Ausgestaltung der vom Veranstalter vorgesehenen Vertragsbedingungen den gesetzlichen Anforderungen nicht entspricht.

Im Rahmen der Prüfung und Entscheidung, ob der Fernlehrgang zur Erreichung des vom Veranstalter angegebenen Lehrgangsziels geeignet ist, ist zu prüfen und zu entscheiden, wie mit auf Grund anderer gesetzlicher Regelungen getroffenen Entscheidungen und erteilten Genehmigungen umzugehen ist.

Es kommt in verschiedenen Arbeitszusammenhängen vor, dass andere Stellen entscheiden, ob ein Bildungsangebot gemacht werden darf (unabhängig von seiner Durchführungsform) bzw. den Inhalt des Angebotes vor dem Markteintritt prüfen.

Die Genehmigung, ein Studium im hochschulrechtlichen Sinne anbieten und durchführen, Hochschulprüfungen abnehmen und Hochschulgrade verleihen zu dürfen, beruht auf landesrechtlichen Bestimmungen und bindet andere Stellen. Auf dem Hintergrund von Art. 5 GG ist eine weitere (Eignungs-)Überprüfung nicht zulässig. Insofern ist bei staatlich genehmigten (Hochschul-) Studiengängen die Eignung im Sinne von § 12 FernUSG gegeben.

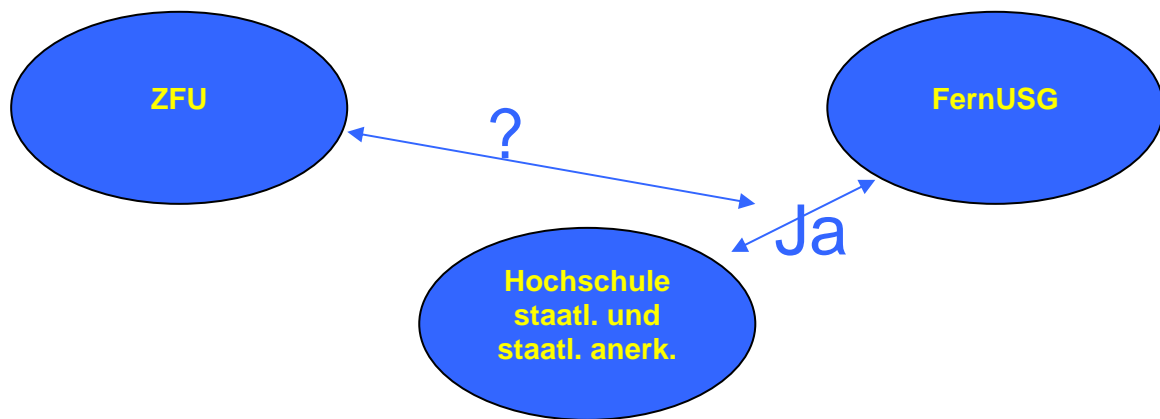
Von daher muss noch eine Prüfung erfolgen, ob die anderen Versagungsgründe nach § 12 Abs. 2 Nr. 2 - 4 FernUSG vorliegen.

Zwischenergebnis:

Staatliche und staatlich anerkannte Hochschulen unterliegen dem FernUSG, sofern die Merkmale des § 1 erfüllt sind.

Bei staatlich genehmigten Studiengängen (iSd Hochschulrechts) ist die Eignung iSd § 12 FernUSG gegeben, so dass eine weitere Prüfung nicht zulässig ist.

Verträge und Infoschrift müssen den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen und daraufhin überprüft werden, ob Versagungsgründe vorliegen.



Zuständigkeit

Nach Art. 2 Abs. 2 des Staatsvertrages über das Fernunterrichtswesen ist die Zentralstelle für die Länder zuständige Behörde im Sinne des FernUSG.

Nach Art. 2 Abs. 3 gilt dies nicht im Hochschulbereich.

Bedeutet das, dass die ZFU im ‚Hochschulbereich‘ nicht zuständig ist?

Wenn nicht die ZFU zuständig ist, stellt sich die Frage, wer dann für die Zulassung von Fernunterricht iSd Gesetzes, d.h. für privatrechtlich angebotene Bildungsmaßnahmen von Hochschulen zuständig ist?

Der Begriff ‚Hochschulbereich‘ ist ein allgemeiner Begriff und gibt keinen Anhaltspunkt für eine genauere Grenzziehung im privaten Fernunterrichtswesen (Faber-Schade, aaO § 19 Anm. 5).

Die Länder konnten und wollten nicht den Anwendungsbereich des Gesetzes ändern. Sie sind zur vollständigen Umsetzung und Durchführung verpflichtet. Eine andere Stelle für die Zulassung von Fernlehrgängen ist nicht geschaffen worden und hat nie zur Diskussion gestanden. Da davon ausgegangen werden kann, dass sich die Länder verfassungs- und gesetzeskonform verhalten, ist dies ein Indiz für die Zuständigkeit der ZFU.

Für den Zeitpunkt des Inkrafttretens des FernUSG (01.01.1977) haben die Länder das (Übergangs-) Abkommen vom 26. November 1976 geschlossen:

„Bis zum Inkrafttreten eines neuen Staatsvertrages über das Fernunterrichtswesen bedienen sich die Länder der Staatlichen Zentralstelle für Fernunterricht als zuständige Stelle zur vorläufigen Durchführung des Fernunterrichtsschutzgesetzes.“

Gründe, dass die uneingeschränkte Zuständigkeit des Übergangsabkommens durch den Staatsvertrag vom 16. Februar 1978 geändert werden sollte, sind nicht ersichtlich.

Die Arbeitsgruppe „Staatsvertrag Fernunterricht“ des Plenums der ZFU (Vorgängergremium des Verwaltungsausschusses) hat am 10.05.1977 den Entwurf eines neuen Staatsvertrages nebst Begründung vorgelegt. Dort heißt es zu Art. 2:

„Die in Absatz 2 genannten, sich aus Bundesrecht ergebenden Aufgaben der Zentralstelle betreffen insbesondere das FernUSG, bei dessen Durchführung die Zentralstelle alle den Ländern obliegenden Aufgaben wahrnehmen soll. Daneben werden der Zentralstelle auch die sich aus anderen Bundesgesetzen ergebenden Aufgaben übertragen, soweit sie die Beurteilung von Fernlehrgängen zum Gegenstand haben.“

Der gleiche Wortlaut findet sich in LT-Drucksache NRW 8/3154 zur Ratifizierung des Staatsvertrages. Nach diesen Texten sollen **alle** den Ländern obliegenden Aufgaben übertragen werden.

Auf dieser positiven Formulierung und der negativen Entscheidung, keine weitere Zulassungsstelle einzurichten, ist die ZFU auch für den ‚Hochschulbereich‘ im o.a. beschriebenen Sinne zuständig.

Diese Formulierung enthält die gleiche Aussage wie § 1 FernUSG, dass nämlich nur privatrechtlich angebotene Fernlehrgänge unter das Gesetz fallen, nur mit anderen Worten.

Nach Faber-Schade (§ 19 Anm. 5) ist davon auszugehen, dass die Einschränkung in Artikel 2 Abs. 3 nur den „Hochschulbereich“ im eigentlichen Sinne (mit öffentlich-rechtlichem Status) betrifft, zu dem das private Fernunterrichtswesen und damit auch die nach dem FernUSG zulassungspflichtigen Fernlehrgänge nicht gehören; die Einschränkung des Art. 2 Abs. 3 hat dementsprechend nur deklaratorische Bedeutung, ebenso wie Art. 7 Nr. 3 – 5 Staatsvertrag.

Auch im Gespräch mit dem Unterausschuss für Prüfungs- und Studienordnungen der KMK am 17./18.02.2003 in Bonn ist diese Auffassung vertreten worden. Es wurde Einvernehmen über die Abgrenzung der Zuständigkeiten auf folgender Basis erzielt:

„Studiengänge der Erst- oder Weiterbildung, die mit der Verleihung von Hochschulgraden abschließen und dem Instrumentarium des hochschulrechtlichen Qualitätssicherungssystems

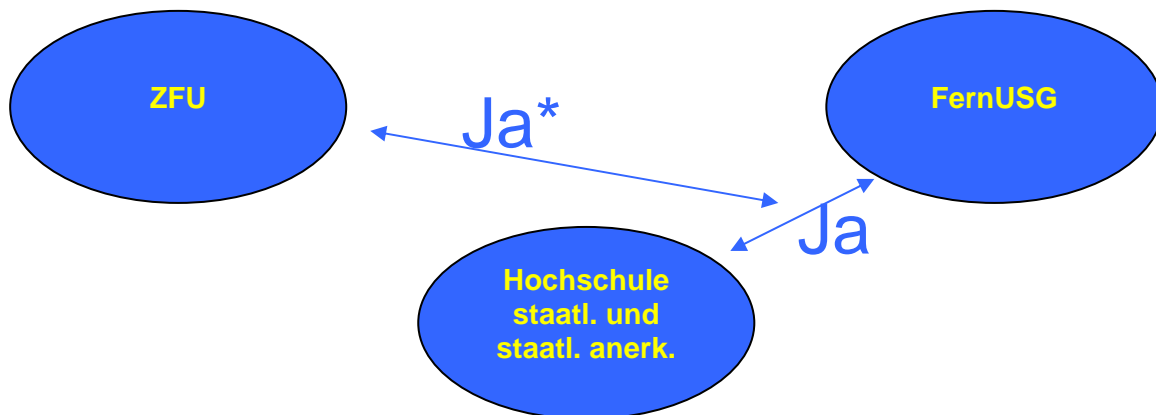
- staatliche Genehmigung des Studienganges
- Studien- und Prüfungsordnungen
- Evaluation
- Akkreditierung
- (satzungsrechtliche) Gebührenordnung

unterliegen, fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich der ZFU.“

Damit wird den o.a. Gesichtspunkte, staatliche Genehmigung, Art. 5 GG und öffentlich-rechtliches Angebot Rechnung getragen.

Der Verwaltungsausschuss entscheidet gemäß Art. 4 Abs. 3 Staatsvertrag über alle grundsätzlichen Angelegenheiten der Zentralstelle. Demgemäß hat er sich in zwei Beschlüssen mit der Anwendung des FernUSG auf Hochschulaktivitäten und der Zuständigkeit der ZFU für privatrechtliche Angebote iSd FernUSG befasst: auf der 35. Sitzung am 28.02.1996 in Köln und der 46. Sitzung am 15./16.11.2001 in Magdeburg. In beiden Beschlüssen hat der Verwaltungsausschuss seine Auffassung bestätigt, dass privatrechtliche Angebote der Hochschulen unter das FernUSG fallen, sofern alle Merkmale des § 1 FernUSG erfüllt sind und die ZFU auch für diesen Bereich zuständige Stelle ist.

Fazit:



* bei staatlich genehmigten Studiengängen: Vertrag und Infoschrift,
bei sonstigen Bildungsangeboten iSd § 1 FernUSG: vollständig

Der Verwaltungsausschuss hat in seiner Sitzung am 14.09.04 mehrheitlich dieser Rechtsauffassung zugestimmt.