

- [8] Information über das Schulrecht bietet u. a.: Seipp, Paul (Hrsg.): Schulrecht. Ergänzbare Sammlung der Vorschriften für Schule und Schulverwaltung in Landesausgaben. Berlin, Neuwied (Luchterhand-Verlag).
- [9] Abgedruckt u. a. in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.): Informationen über die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. Bonn. 1976.
- [10] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (Hrsg.): Stufenplan zu Schwerpunkten der beruflichen Bildung. Bonn. 1975.
- [11] Abgedruckt u. a. in: Sammlung der Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, Neuwied (Luchterhand-Verlag). Ergänzungslieferung vom 9. 2. 1973. Leitzahl 320.
- [12] Eine Darstellung des Abstimmungsverfahrens bietet u. a.: Adler, S. et al.: Probleme der Abstimmung von Ausbildungsordnungen des Bundes mit den Rahmenlehrplänen der Länder für die Teilzeitberufsschule. In: Die Deutsche Berufs- und Fachschule. 70. Jg. 1974. Heft 12.
- [13] Vgl. Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. In: Sammlung der Beschlüsse, a. a. O. Ergänzungslieferung vom 9. 2. 1973. Leitzahl 2.

Willi Karow

## Neue Zuständigkeiten für das private Fernlehrwesen

**Das private Fernlehrwesen in der Bundesrepublik Deutschland kann nach Inkrafttreten des Fernunterrichtsschutzgesetzes (FernUSG) am 1. 1. 1977 als der am extensivsten gesetzlich geregelte Weiterbildungsbereich bezeichnet werden. Der Beitrag erläutert wichtige Aspekte des neuen Gesetzes und geht besonders auf die Konsequenzen für die staatlichen Stellen ein, die bisher zuständige Stellen für die freiwillige Kontrolle von Fernlehrgängen waren.**

Das private Fernlehrwesen in der Bundesrepublik Deutschland ist erst seit wenigen Jahren Gegenstand gesetzlicher Einflußnahmen. Ein früheres gesetzliches Eingreifen hätte die Entwicklung dieses kommerziellen Bildungssektors vermutlich in eine weit günstigere Situation geführt als sie heute konstatiert werden muß.

Daß Fernunterricht erst so spät und auch meist nur mittelbar in gesetzliche Regelungen einbezogen wurde, hat vorrangig zwei Gründe. Erstens besteht das private Fernlehrwesen zu mehr als 74 v. H. aus privatwirtschaftlichen Bildungsunternehmen [1] und nicht — wie entsprechende Selbstbezeichnungen oft vermuten lassen: („Fernschulen“) — aus Privatschulen oder Bildungseinrichtungen vergleichbaren Charakters. Und während der Staat im Bereich des Bildungswesens über erhebliche und unmittelbare Einfluß- und Handlungsmöglichkeiten verfügt, durch Gesetze und Verordnungen bestimmte Absichten durchzusetzen, kann er nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten konzipierte Wirtschaftsunternehmen oft nur mittelbar, z. B. mit Hilfe von steuerlichen Anreizen, finanzieller Förderung und ähnlichen Maßnahmen beeinflussen. Zweitens ist die Anzahl der Teilnehmer bei den ca. 140 Fernlehrinstituten mit etwa 150 000 zwar relativ groß, in ihrer großen Mehrheit sind sie jedoch unorganisiert [2] und verfügen über keine Lobby, die ihre Interessen hinreichend vertreten könnte. Die Gesetzgebung erhielt 1969 wichtige Impulse, nachdem vorausgegangene indirekte Maßnahmen bis dahin nicht hinreichend gegriffen hatten. Dem föderativen System im Bildungssektor entsprechend, verabschiedeten die Gesetzgeber des Bundes und der Länder 1969 jeweils getrennt in Zielrichtung und Inhalt gleichartige, den Gegenstand jedoch unscharf abgrenzende gesetzliche Regelungen: Im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes [3] wurde dem Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung im § 60 Absatz 4 die Aufgabe übertragen; „...berufsbildende Fernunterrichtslehrgänge... auf Antrag der Fernlehrinstitute darauf zu überprüfen, ob sie nach Inhalt, Umfang und Ziel sowie nach pädagogischer und fachlicher Betreuung der Lehr-

gangsteilnehmer den Vertragsbedingungen und der für den Fernunterrichtslehrgang betriebenen Werbung mit den Zielen der beruflichen Bildung im Sinne dieses Gesetzes übereinstimmen und für das Erreichen des Lehrgangsabschlusses geeignet waren.“ — Die Länderparlamente verabschiedeten danach einen „Staatsvertrag über die Errichtung und Finanzierung der Zentralstelle für Fernunterricht“. Danach wurde dieser Stelle (ZFU) die Überprüfung aller Fernlehrgänge zugeordnet, deren Prüfungsziele in die Zuständigkeit mindestens eines Kultusministeriums der Länder fielen. Im übrigen waren die Überprüfungskriterien beider Stellen, die in zusätzlichen Richtlinien für die Überprüfung festgelegt wurden, nahezu gleichlautend. Beide gesetzliche Regelungen blieben jedoch im Zugriff indirekt und ihre Schwächen waren vielfach.

Daß die freiwillige Überprüfung sich schließlich doch zu einem recht wirksamen Instrument des Teilnehmerschutzes entwickelte und die notwendige Bereinigung des Fernunterrichtsmarktes von ungeeigneten Lehrgangsangeboten und die Teilnehmer benachteiligenden Studienverträgen einleitete, hat mehrere Ursachen. Unter anderem haben Einrichtungen wie die Bundesanstalt für Arbeit, der Berufsförderungsdienst der Bundeswehr, aber auch die zuständigen Finanzbehörden ihre Förderungsmaßnahmen zunehmend von der positiven Überprüfung der Fernlehrgänge durch die staatlichen Stellen abhängig gemacht.

Um diese Erfolge zu konsolidieren, noch immer abseits stehende Fernlehreinrichtungen ebenfalls zu erfassen und damit die Situation für die Fernunterrichtsteilnehmer weiter zu verbessern, verabschiedete der Deutsche Bundestag im Mai 1976 ein weiterreichendes Gesetz, das am 1. 1. 1977 in Kraft trat und die Zuständigkeiten für das private Fernlehrwesen entscheidend veränderte. Der Zugriff auf die Qualität des Fernunterrichts und auf das Geschäftsgebaren der Fernlehreinrichtungen erfolgt unter Gesichtspunkten des Verbraucherschutzes. Als wichtigste neue Regelungen fordert das Fernunterrichtsschutzgesetz nunmehr obligatorisch [4]:

- eine Zulassungspflicht für alle entgeltlich vertriebenen Fernlehrgänge, die nicht dem Hobby- oder Freizeitbereich zuzuordnen sind (§ 12)
- eine Anzeigepflicht für Hobby- und Freizeitlehrgänge (§ 12)
- genau beschriebene Anforderungen an Form und Inhalt des Fernunterrichtsvertrages (§§ 3, 4, 5)

- Ausschluß von Provisionsvertretern (§ 17)
- strenge Anforderungen an das Werbe- und Informationsmaterial der Fernlehrinstitute über ihr Lehrgangsangebot (§ 16).

Das Gesetz ordnet — mit einer Ausnahme in § 15 — seine gesamte verwaltungsmäßige Durchführung den Ländern zu und schlägt in § 19 vor, die Zulassung von Fernlehrgängen einer Zentralstelle zu übertragen. Für ihre Entscheidungen im Rahmen von Zulassungsverfahren über berufliche Fernlehrgänge kann — wie § 19 ausdrücklich konzipiert — diese Zentralstelle auch schriftliche Stellungnahmen des Bundesinstituts für Berufsbildung einholen. Hiermit räumt der Bundesgesetzgeber den Ländern die Möglichkeit ein, sich eines Bundesinstituts für die Durchführung ihrer Aufgaben zu bedienen, die dort vorhandene fachliche und personelle Kapazität zu nutzen und trotzdem als alleinige Entscheidungsträger aufzutreten. Damit erhalten die privaten Fernlehrinrichtungen und die Interessenten an Fernunterricht eine einheitliche Bezugsadresse, die es allerdings noch nicht gibt und deren Benennung auch noch einige Zeit auf sich warten lassen wird. Die Länder haben das Fernunterrichtsgesetz, zum Anlaß genommen, einen neuen Staatsvertrag über die Errichtung einer Zentralstelle für die Zulassung von Fernlehrgängen zu erarbeiten. Die einzelnen Kultusminister, die mitzeichnenden Ressorts bei den einzelnen Ländern, die Ministerpräsidenten und die einzelnen Länderparlamente müssen dem neuen Staatsvertrag noch ihre Zustimmung geben; — es ist nicht auszuschließen, daß es darüber 1978 werden kann. Das führt zu der Frage, welche konkreten Maßnahmen zur Ordnung des privaten Fernlehrwesens in der Zwischenzeit ergriffen werden.

Zunächst haben die Länder durch eine Verwaltungsvereinbarung vom 26. 11. 1976 die noch bestehende Staatliche Zentralstelle für Fernunterricht der Länder (ZFU) mit der Wahrnehmung der nun bei den einzelnen Ländern liegenden Aufgaben zur Zulassung von Fernlehrgängen beauftragt. Einen Vorgriff auf die für Bund und Länder — und wohl auch für alle Betroffenen — wünschenswerte und nach dem Fernunterrichtsschutzgesetz mögliche Einbeziehung des Bundesinstituts für Berufsbildung enthält diese Vereinbarung nicht. Im Juni 1977 hat die ZFU allerdings eine Reihe konkreter Ersuchen an das Bundesinstitut gerichtet, zu einigen der bereits vorliegenden ca. 60 Anträge auf Zulassung gutachterliche Stellungnahmen abzugeben [5]. Den Fernlehrinrichtungen werden also aufgrund der nur langsam fortschreitenden Ausfüllung des im FernUSG abgesteckten Handlungsrahmens Entscheidungen über ihre Zulassungsanträge vorläufig kaum zugehen. Nachteile können ihnen daraus jedoch nur in Ausnahmefällen entstehen: Nach § 22 (Übergangsvorschriften für die Zulassungspflicht) bedarf ein Veranstalter, der innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des FernUSG einen Zulassungsantrag für einen Fernlehrgang gestellt hat, dieser Zulassung für drei Jahre nicht. Will er allerdings für diesen Lehrgang eine finanzielle Förderung für seine Teilnehmer nach dem Arbeitsförderungsgesetz oder steuerliche Erleichterungen beantragen, so fehlt ihm ohne Zulassung ein operationaler Qualitätsnachweis gegenüber den zuständigen Behörden.

Die Übergangsvorschriften werfen noch eine weitere Problematik auf:

- Erstens bedürfen nämlich alle Lehrgänge, die nach dem bis Ende 1976 geltenden Recht auf freiwilliger Basis überprüft wurden und ein staatliches Gütezeichen erhielten, vier Jahre lang (bis 31. 12. 1979) keiner Zulassung. Dies ist sinnvoll, da diese Lehrgänge einer Qualitätskontrolle unterworfen waren. Insoweit gelten also auch die Vorschriften des Berufsbildungsgesetzes und des bisherigen Staatsvertrages der Länder weiter.
- Zweitens hat der Gesetzgeber durch eine entsprechende

Formulierung der Übergangsvorschriften der zuständigen Zulassungsstelle die Möglichkeit eingeräumt, den zu erwartenden Antragsstau über drei Jahre hinweg abzuarbeiten.

Dies führt für die Fernunterrichtsinteressenten während eines längeren Zeitraumes zu einem wohl nicht immer völlig durchschaubaren Nebeneinander von Lehrgängen, die noch ein Gütezeichen nach altem Recht tragen, solchen, für die ein Zulassungsantrag gestellt wurde und schließlich einer wachsenden Zahl von zugelassenen Lehrgängen. Ohne eine verstärkte und verbesserte Information steht der Fernunterrichtsinteressent dieser Situation vermutlich recht ratlos gegenüber.

Hieraus erwächst auch eine Verpflichtung des Bundesinstituts für Berufsbildung verstärkt auf seine abhängigen und seine autonomen Funktionen im beruflichen Fernunterricht hinzuweisen und sie zum Vorteil der Fernunterrichtsteilnehmer einzusetzen:

- Nach § 15 FernUSG entscheidet das Bundesinstitut auch künftig autonom über unentgeltliche berufsbildende Fernlehrgänge.

Fernlehrgänge, die auf vertraglicher Grundlage unentgeltlich durchgeführt werden und berufliche Bildung vermitteln, die Gegenstand bundesrechtlicher Regelungen, insbesondere des Berufsbildungsgesetzes, ist, können vom Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung auf Antrag als geeignet anerkannt werden.

- Um die mögliche und in § 19 Abs. 2 vorgeschlagene Kooperation der Zentralen Zulassungsstelle der Länder mit dem Bundesinstitut zu gewährleisten, sind Teile des FernUSG in das Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) übernommen worden [6].

Das FernUSG schreibt vor:

Bei berufsbildenden Fernlehrgängen trifft die zuständige Behörde die Entscheidung darüber, ob Versagungsgründe ... vorliegen und ob die Zulassungsvoraussetzung ... erfüllt ist, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Forschung und Planung auf dem Gebiet der beruflichen Bildung. Das Landesrecht kann vorsehen, daß die zuständige Behörde die Entscheidung ... im Benehmen mit dem Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung zu treffen hat. Das Landesrecht kann in diesem Falle bestimmen, daß die zuständige Behörde vor der Entscheidung nach Satz 1 eine schriftliche Stellungnahme des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung einzuholen und, falls sie beabsichtigt, von der Stellungnahme abzuweichen, dem Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung unter Angabe der Gründe für die beabsichtigte Entscheidung erneut Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben hat.

Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz nimmt diese Möglichkeit auf und bestimmt zunächst in § 14 Abs. 2 Nr. 6 a unter den Aufgaben für das Bundesinstitut für Berufsbildung auch:

Nach § 19 Abs. 2 Satz 2 des Fernunterrichtsschutzgesetzes sind berufsbildende Fernlehrgänge zu prüfen und ist vor der Zulassung dieser Fernlehrgänge nach § 19 Abs. 2 Satz 3 des Fernunterrichtsschutzgesetzes Stellung zu nehmen, sofern das Landesrecht nach diesen Vorschriften eine Entscheidung im Benehmen mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung vorsieht.

Eine eindeutige Zuordnung solcher berufsbildender Lehrgänge, die sowohl bundesrechtlichen Regelungen zuzuordnen sind als auch Länderinteressen berühren, weil sie auf staatliche Prüfungen vorbereiten, wurde wieder nicht vorgenommen, sie ist auch schwierig. Eine neuerliche Belastung der Zusammenarbeit der beteiligten Stellen der Länder und des Bundes ist jedoch auszuschließen, wenn die bereits ausgebaute Kooperation weitergepflegt wird und auch die Länder mögliche Bedenken im Interesse einer sachorientierten Arbeit zurückstellen; schließlich sind die Länder nach dem Willen des Bundesgesetzgebers die alleinigen Entscheidungsträger für die Zulassung von kommerziell vertriebenen Fernlehrgängen. Bedauerlich und weder im Interesse des Fernlehrwesens noch im Sinne einer funktionellen Nutzung vorhandener Kapazitäten wäre es, wenn die Länder den Vorschlag des Bundesgesetzgebers zur Zusammenarbeit nicht vorbehaltlos aufgriffen.

Dem BIBB verbleiben nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz in jedem Falle autonome Aufgaben, die ohne enge Verzahnung mit der Praxis des Fernunterrichts weniger effektiv wahrgenommen werden können. Das APIFG bestimmt nämlich in § 14 Abs. 2 Nr. 6 b-e u. a. weiter:

- Das Bundesinstitut für Berufsbildung hat
- b) Fernlehrgänge nach § 15 Abs. 1 des Fernunterrichtsschutzgesetzes als geeignet anzuerkennen,
  - c) im Wege der Amtshilfe berufsbildende Fernlehrgänge, die nicht unter das Fernunterrichtsschutzgesetz fallen, zu überprüfen,
  - d) durch Forschung und Förderung von Entwicklungsvorhaben zur Verbesserung und Ausbau des berufsbildenden Fernunterrichts beizutragen, und Dokumentationen zum berufsbildenden Fernunterricht zu erstellen und zu veröffentlichen,
  - e) Veranstalter bei der Entwicklung und Durchführung berufsbildender Fernlehrgänge zu beraten und Auskünfte über berufsbildende Fernlehrgänge im Rahmen der Aufgaben nach den Buchstaben a und b zu erteilen;
- der Hauptausschuß erläßt die Richtlinien für die Wahrnehmung der Aufgaben nach den Buchstaben a bis c;  
die Richtlinien bedürfen der Genehmigung des zuständigen Bundesministers.

Insbesondere die komplexen Aufgaben nach d) und e) sind autonome und wissenschaftsorientierte Aufgaben des BIBB und durch das FernUSG nicht mehr erfaßt. Sie müssen aber als flankierende Maßnahmen zu eben diesem Gesetz gesehen werden, das ohne zusätzliche Forschung und System-

beratung die damit verbundenen weitreichenden Ansprüche kaum erreichbar werden läßt. Deshalb müssen kontroverse Positionen in der Durchführung der Gesetzgebung zum Fernunterricht zugunsten einer umfassenden Kooperation aller Beteiligten, auch unter Einbeziehung der Fernlehreinrichtungen und der Teilnehmer, vermieden werden. Nur so kann das private Fernlehrwesen aus der eingangs erwähnten geringen Bedeutung für das Gesamtbildungsweesen herausgeführt werden.

#### Anmerkungen

- [1] Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung (Hrsg.): Fernlehrinstitut in der Bundesrepublik Deutschland, Sonderheft 2 der Mitteilungen des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung, Berlin 1972, S. 18.
- [2] Der „Deutsche Studienkreis“ bezeichnet sich selbst als unabhängiger Teilnehmer-Verband, doch zählt er nur ca. 2000 Mitglieder und organisiert damit nur etwa 1,3 v. H. der derzeit gegebenen Teilnehmer am Fernunterricht.
- [3] Bundesgesetzblatt, Teil I (1969) S. 1112.
- [4] Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Fernunterrichtsschutzgesetz — Eine Informationsschrift des Referats Presse und Öffentlichkeitsarbeit. Unter Postf. 12 01 24, 5300 Bonn 12, kostenlos zu beziehen.
- [5] Die Mehrzahl dieser Anträge ging noch direkt beim BIBB ein.
- [6] Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) — Eine Informationsbroschüre des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft. Unter Postfach 12 01 24, 5300 Bonn 12, kostenlos zu beziehen.

Heinz Holz

## Zusammenarbeit von Bund und Ländern am Beispiel der Förderung von Modellversuchen in der Berufsbildung

**Am Beispiel der Modellversuchs-Förderung zeigen sich Chancen und Grenzen des Vollzugs einer gemeinsamen Bildungsplanung. Seit 1971 wurde diese Zusammenarbeit an der Nahtstelle der Umsetzung bildungspolitischer Leitlinien und planerischer Zielvorstellungen in die Bildungspraxis kontinuierlich erweitert.**

Im Rahmen der Skizzierung einiger Grundzüge des von Bund und Ländern bisher entwickelten Systems der gemeinsamen Modellversuchs-Förderung sollen Möglichkeiten des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Bereich der Bildungsplanung aufgezeigt werden. Damit verbunden ist eine Darstellung einzelner Problemfelder, die sich im Verlauf der Entwicklung des Systems herauskristallisiert haben. Letztlich kann die Mehrzahl bisher aufgetretener Konflikte in diesem Bereich an der zwischen Bund und Ländern zum Teil kontrovers interpretierten Rechtsposition des Bundes — unterschiedliche Akzentuierung der Planungsbefugnisse im Spannungsfeld zwischen Globalplanung und Detailplanung — verortet werden.

Die rechtliche Basis des Zusammenwirkens ist der 1969 in das Grundgesetz eingefügte Artikel 91 b. Bund und Länder können demnach auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung zusammenwirken.

Nach Gründung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK — 1970) [1] erfolgte sehr kurzfristig die Ausarbeitung einer „Rahmenvereinbarung Modellversuche“ [2] durch den damit beauftragten „Ausschuß für Innovationen im Bildungswesen“. Diese am 7. Mai 1971 in Kraft getretene Vereinbarung bezieht sich auf die koordinierte Vorbereitung, Durchführung und wissenschaftliche Begleitung von Modellversuchen im Bildungswesen. Charakteristisch für die inhaltliche Ausprägung und rechtliche Verankerung dieses Modellversuchstyps ist sein Bezug zu den im „Bildungsgesamtplan“ und dem „Stufenplan zu Schwerpunkten der beruflichen Bildung“ im bildungspolitischen Konsens entwickelten Zielsetzungen. Die Ansätze zu einer kooperativen Planung werden vertieft und zugleich konkretisiert, indem Bund und Länder mit der Modellversuchs-Förderung ihren politischen Willen zur gemeinsamen Realisierung von gesamtstaatlich verantworteten Planungsvorstellungen dokumentieren.

Den gemeinsamen Bezugspunkt bildet hierbei die Vorstellung, daß Modellversuche als Bestandteile einer Vorbereitung bzw. Einleitung reformorientierter Veränderungsmaßnahmen angesehen werden können. Dies ergibt sich aus der Einsicht, die Problemlösungsbasis für die Verwirklichung komplexer Reformziele, neben theoretisch gewonnenen Einsichten und isolierten Einzelerfahrungen, auch um systematisch gewonnene empirische Erkenntnisse im Vollzug der Planrealisie-