

Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Fernunterrichts



Elke Hannack
Stellvertretende Vorsitzende

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

Der Referentenentwurf zielt darauf ab, das veraltete Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG) von 1977 abzuschaffen. Durch den Wegfall des aufwändigen Zulassungsverfahrens bei der Zentralstelle für Fernunterricht (ZFU) sollen Kosten für Anbieter und Verwaltung gesenkt, Innovationen gefördert und digitale sowie analoge Bildungsangebote zum Fernunterricht rechtlich gleichgestellt werden – bei gleichzeitiger Anpassung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG), um den verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Fördermitteln sicherzustellen. Die vollständige Aufhebung des FernUSG soll Rechtssicherheit für neue Lernformate schaffen und die Digitalisierung der Bildung beschleunigen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sind nicht überzeugt, dass der Referentenentwurf den richtigen Weg für eine Modernisierung des FernUSG und zur Stärkung der Qualität digitaler Bildung geht. Die Bedürfnisse und Interessen von Teilnehmenden bzw. Verbraucher*innen werden aus unserer Sicht nicht hinreichend berücksichtigt. Perspektivisch ist zu befürchten, dass sich mit einem Außerkrafttreten des FernUSG die Qualität bisher zulassungspflichtiger Angebote rapide verschlechtern wird. Nicht nur ein verantwortungsvoller Umgang mit Fördermitteln muss weiterhin sichergestellt werden, auch Weiterbildungsinvestitionen Einzelner müssen wirksam vor unseriösen Angeboten geschützt werden. Dies gilt aus unserer Sicht in besonderer Weise für Beschäftigte, die berufsbegleitend und teilweise unter erheblichem persönlichem, zeitlichem und finanziellem Aufwand Weiterbildungsangebote wahrnehmen. Sie müssen sich darauf verlassen können, dass die angebotenen Bildungsmaßnahmen transparent, qualitativ verlässlich und für ihre weitere berufliche Entwicklung tatsächlich nutzbar sind. Wünschenswert ist aus unserer Sicht deshalb eine echte Modernisierung des FernUSG statt seiner Außerkraftsetzung. Perspektivisch fordern wir die Schaffung eines gesetzlichen Qualitätsrahmens für digitale Weiterbildung.

1. Modernisierung statt Abschaffung

Der Referentenentwurf schlägt die komplette Abschaffung des FernUSG vor, weil das Gesetz veraltet, bürokratisch und nicht mehr zeitgemäß sei. Das FernUSG von 1977 sei auf physische Fernkurse (z. B. Postversand von Materialien) ausgelegt und passe nicht zu modernen digitalen Lernformaten wie E-Learning, Online-Kursen oder KI-gestützten Angeboten. Zudem seien die zentralen Begrifflichkeiten zu unbestimmt, um den Anbietern Rechtssicherheit zu gewähren.

10. September 2026

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**
Keithstraße 1
10787 Berlin

Kontaktpersonen:

Jan Krüger
Leiter der Abteilung
Bildungspolitik und Bildungsarbeit
Jan.Krueger@dgb.de
Telefon: +49 151 50252034

Mario Patuzzi
Referatsleiter für Grundsatzfragen
der Beruflichen Bildung und
Weiterbildung
mario.patuzzi@dgb.de
Telefon: +49 30 24060-647

Sonja Bolenius
Referatsleiterin Hochschul- und
Wissenschaftspolitik
sonja.bolenius@dgb.de
Telefon: +49 30 24060-332

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaft besteht kein Zweifel, dass das FernUSG veraltet ist. Das Gesetz stammt aus dem Jahr 1977, war eine Antwort auf die seinerzeit verbreiteten Haustürverkäufe von Fernlehrrangeboten fragwürdiger Qualität und wurde nie grundlegend angepasst und ist entsprechend nicht auf die heutige digitale und hybride Realität von Studien- und Weiterbildungsformaten ausgelegt. Nichts macht dies deutlicher als die unklare Begriffsdefinition von Fernunterricht („überwiegende räumliche Trennung“) oder das nicht spezifiziert ist, welche Studien- und Weiterbildungsformate eigentlich unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen sollen.

Die vollständige Abschaffung des FernUSG ist aus unserer Sicht keine angemessene Antwort auf veraltete Regelungen. Der Gesetzgeber ist vielmehr aufgefordert eine umfassende Modernisierung und Nachschärfung der zentralen Begrifflichkeiten im Dialog mit den Stakeholdern zu diskutieren, die das FernUSG an die Wirklichkeit digitaler und hybrider Weiterbildungsformate anpasst. Eine simple Streichung des FernUSG birgt die Gefahr, dass notwendige Standards zum Schutz von Investitionen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gänzlich aus dem Blick geraten. Digitalisierung und der Abbau unnötiger bürokratischer Belastungen sind zwar grundsätzlich zu begrüßen, Bürokratieabbau darf jedoch nicht mit einem Abbau von Qualitätsstandards und Schutzrechten für Teilnehmende einhergehen. Dies ist insbesondere mit Blick auf Beschäftigte sowie kleine und mittlere Betriebe von Bedeutung, für die flexible und niedrigschwellige digitale Weiterbildungsangebote eine wichtige Rolle spielen können.

2. Die Rechtsunsicherheiten und die Bürokratie sind hausgemacht

Der Referentenentwurf konstatiert Rechtsunsicherheit, da unklar sei, welche digitalen Formate darunterfallen, und unterwerfe sie einem aufwändigen, langwierigen Zulassungsverfahren, das Innovationen hemme.

Da das zuständige Ministerium und der Gesetzgeber in Bezug auf eine Modernisierung des FernUSG untätig geblieben sind, haben zunehmend die Rechtsprechung sowie Richtlinien der Zentralstelle für Fernunterricht die tatsächliche Operationalisierung des FernUSG vorgenommen. Zudem führen Überschneidungen mit anderen, in der Regel neueren Zertifizierungssystemen (z. B. AZAV, ISO, Studiengangakkreditierung) zu Doppelprüfungen, wodurch finanzielle und personelle Ressourcen gebunden werden. Die ZFU mit ihren 30 Mitarbeitenden arbeitet kaum digitalisiert, ist aktuell aber für fast 5.000 zugelassene Kurse zuständig, was langwierige Zulassungsprozesse zur Folge hat. Das führt zu Überlastungen und ist alles andere als effizient.

Im Referentenentwurf wird darauf verwiesen, dass es viele Anbieter gäbe, die eine Zulassung meiden, „damit Kosten und Bürokratie gespart werden können“. Anschließend wird dargestellt, dass dies zu Unsicherheiten und Graubereichen mit der Folge führe, dass Anbieter Rückforderungsansprüchen ausgesetzt seien.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen hier keine Graubereiche oder Unsicherheiten, sondern völlig gesetzeskonformes Handeln. Anbieter, die Bildungsangebote ohne Zulassung durchführen, die zulassungspflichtig gewesen wären, handeln gesetzeswidrig. Zurecht sind derlei Verträge zwischen Anbietern und Teilnehmenden daher nichtig und die Teilnehmenden können ihr Geld zurückfordern. Das mag für kleinere Anbieter problematisch und auch in Einzelfällen existenzbedrohend sein, ist aber hausgemacht und selbstverschuldet.

3. Der Verzicht auf Qualitätsprüfung ist nicht akzeptabel

Der Referentenentwurf stellt fest, dass das Zulassungsverfahren redundant sei, da lediglich Curricula abgeglichen würden und in vielen Sektoren Qualitätssicherungssysteme wie die AZAV oder die Studiengangakkreditierung bestünden. Dies führe zu Doppelprüfungen und Inländerdiskriminierung, da nur deutsche Anbieter vom FernUSG betroffen seien.

Richtig ist aus Sicht des DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften, dass es immer wieder und immer häufiger zu Überschneidungen der Zulassung nach FernUSG mit anderen Zertifizierungs- und Zulassungssystemen kommt, was zu einem erheblichen Aufwand für Anbieter führen kann, ohne dass ein erkennbarer Mehrwert für die Qualitätssicherung besteht. Die Vermeidung von Doppelprüfung ist also berechtigt. Allerdings ist auch festzuhalten, dass die unterschiedlichen Qualitätssicherungssysteme, ob nach AZAV, oder die Studiengangakkreditierung ebenso wie die AFBG-Vorgaben, sich gegenseitig nicht anerkennen (z.B. durch mögliche Plausibilitätsprüfungen), sondern sich entweder ausschließen oder ignorieren. Wünschenswert ist aus Sicht des DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften deshalb, wenn mittelfristig ein übergreifendes Zertifizierungs- und Zulassungssystem für die Förderung von Aus- und Weiterbildung angestrebt wird, das für verschiedene Ziele unterschiedliche Zulassungsanforderungen enthält. So werden Mehrfachzertifizierungen und -prüfungen endgültig beendet. In diesem Zusammenhang halten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften eine fachliche und pädagogische Prüfung von asynchronen und überwiegend digitalen Angeboten nicht für redundant, insbesondere wenn es Bildungsangebote betrifft, mit denen Schulabschlüsse oder eine formale berufliche oder hochschulische Qualifikation erworben werden sollen.

Aus Sicht der Beschäftigten ist dabei neben der fachlichen und pädagogischen Qualität auch die Anschlussfähigkeit und Verwertbarkeit erworbener Kompetenzen und Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung. Gerade berufliche Weiterbildung muss einen nachvollziehbaren Beitrag zur beruflichen Entwicklung, Beschäftigungssicherung und gegebenenfalls zum beruflichen Aufstieg leisten können.

Gleichzeitig haben der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften den Eindruck, dass die Akteure in der Weiterbildung auf digitales Lehren und Lernen nach wie vor nicht ausreichend vorbereitet sind.

Angesichts kritischer Berichte über die Qualität digitaler Angebote in der geförderten Weiterbildung (Stichwort „KI-Schulungen“), die wohl nur die Spitze eines großen Eisbergs darstellen, zeigt sich für uns sehr deutlich: Es besteht dringender Bedarf, verbindliche Standards für digitale Weiterbildung zu schaffen. Potenzielle Teilnehmende sind angesichts der Angebotsvielfalt eben nicht in der Lage, die Qualität und individuelle Passgenauigkeit der Angebote für ihre Bedürfnisse einzuschätzen. Foren, Vergleichsdienstleister und Beratungsangebote können unterstützen, die Aussagekraft über die Angebotsqualität, die eine Zertifizierung dokumentiert, aber nicht ersetzen. Die Verbreitung von künstlicher Intelligenz (KI) und Large Language Models in Bildungsprozessen macht die Frage von Standards umso dringlicher. Denn digitales Lernen stellt besondere Anforderungen an die pädagogische Gestaltung, weshalb zusätzliche Kriterien notwendig sind, die über klassische Qualitätsstandards hinausgehen. Gleichzeitig bieten KI-gestützte und andere digitale Lernformen erhebliche Chancen, Weiterbildung flexibler und für Beschäftigte besser zugänglich zu gestalten. Diese Potenziale können jedoch nur nachhaltig genutzt werden, wenn pädagogische Qualität, Transparenz und Nachvollziehbarkeit der eingesetzten digitalen Lernangebote gewährleistet bleiben.

Im Bereich der Weiterbildung regelt bislang das FernUSG die Rahmenbedingungen, und zwar nur für Fernunterricht. Große Bereiche der synchronen digitalen und hybriden Weiterbildung werden damit nicht erfasst. Wird das FernUSG außer Kraft gesetzt, fällt der letzte Qualitätsanker. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen deshalb die Notwendigkeit, dass perspektivisch für digitale Weiterbildungsangebote ein gesetzlicher Qualitätsrahmen eingeführt wird.

4. Verbraucherschutz erhalten

Der Referentenentwurf ist der Meinung, dass das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) heute ein hohes, kohärentes Schutzniveau biete. So seien Widerrufsrechte (§312g BGB für Fernabsatzverträge), Informationspflichten (Art. 246a EGBGB), AGB-Kontrolle (§§ 307-309 BGB zum Schutz vor versteckten Kosten, Vertragsstrafen, unverhältnismäßigen Vorauszahlungen) sowie Spezialregelungen für Verbraucherverträge (z.B. § 312a, 312e BGB) ausreichend geregelt. Damit seien die besonderen Schutzmechanismen des FernUSG nicht mehr notwendig, da das BGB ähnliche oder bessere Standards böte.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen das nicht so. Das FernUSG gewährt ein unabdingbares, gesetzliches Kündigungsrecht (§ 5 FernUSG). Die Teilnehmenden können den Vertrag erstmals zum Ende des ersten Halbjahres (mit einer Frist von 6 Wochen) und danach jederzeit mit einer Frist von 3 Monaten kündigen. Dagegen können im BGB Dienstleistungs- oder Kaufverträge nach Ablauf der 14-tägigen Widerrufsfrist in der Regel nur bei gravierenden Mängeln oder nach Ablauf von Mindestvertragslaufzeiten gekündigt werden. Dieses Spezialrecht im FernUSG ist im Zusammenhang mit den Vorgaben zum Vertragsinhalt zu sehen. Das FernUSG schreibt gemäß § 3 exakt vor, welche Angaben zwingend im Vertrag stehen müssen (z. B. genaue Angaben zum Lehrgangsziel, Ort und Dauer von Präsenzphasen sowie die Aufschlüsselung aller Gesamtkosten).

Fehlen diese, ist der Vertrag schwebend unwirksam. Zwar bestehen auch im BGB Informationspflichten im Fernabsatz, allerdings ist die Ausgestaltung der Leistung im Vertrag weitgehend Aushandlungssache zwischen Anbieter und Verbraucher*innen. Mit dem Außerkrafttreten des FernUSG fehlt schon, wie oben beschrieben, für die Teilnehmenden die Sicherheit für die ausreichende Qualität des Angebots. Wenn nun Informationspflichten auch noch wegfallen und sich die Modalitäten für eine Kündigung drastisch verschlechtern, ist das zum Nachteil für die Teilnehmenden bzw. Verbraucher*innen. Durch das spezielle Kündigungsrecht im FernUSG in Verbindung mit der Zulassungspflicht für Angebote und der Informations- und Transparenzpflicht für Anbieter haben Verbraucher*innen derzeit eine starke Stellung, wenn es zu gerichtlichen Auseinandersetzungen kommen sollte. Damit soll wohl Schluss gemacht werden.

Ein wirksamer Teilnehmenden- und Verbraucherschutz ist aber gerade im Bereich der beruflichen Weiterbildung von besonderer Bedeutung. Beschäftigte investieren häufig erhebliche eigene finanzielle Mittel und Freizeit in ihre berufliche Qualifizierung oder in das Nachholen von Schulabschlüssen. Sie müssen deshalb darauf vertrauen können, dass Weiterbildungsangebote transparent, qualitativ abgesichert und hinsichtlich ihrer Kosten und Vertragsbedingungen nachvollziehbar ausgestaltet sind.

In den letzten Jahren haben Gerichte den Verbraucherschutz im Fernunterrichtsschutzgesetz sowie den Geltungsbereich des Gesetzes sehr weit ausgelegt und damit den Verbraucherschutz von privaten Endverbraucher*innen auch auf B2B-Verträge zwischen Anbietern und Unternehmen ausgeweitet. Das ist und war unserer Ansicht nach nicht im Sinne des FernUSG. Dass in der Konsequenz nun der Verbraucherschutz für Privatpersonen reduziert werden soll, halten wir nicht für angemessen.

Die Regelungen im FernUSG schützen Teilnehmende vor unseriösen Angeboten und sichern Qualitätsstandards – auch bei der Vertragsgestaltung. Ohne das Gesetz entfallen diese Schutzmechanismen. Für Privatpersonen wäre dies ein Rückschritt, da sie auf geprüfte und transparente Angebote angewiesen sind – und sich nicht in endlose Rechtsstreitigkeiten mit Anbietern verstricken können und wollen.