

**Positionspapier
der Deutschen Gesellschaft für wissenschaftliche
Weiterbildung und Fernstudium e. V.
zur Modernisierung des Fernunterrichtsschutzgesetzes**



DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR
WISSENSCHAFTLICHE WEITERBILDUNG
UND FERNSTUDIUM E.V.

GERMAN ASSOCIATION FOR
UNIVERSITY CONTINUING AND
DISTANCE EDUCATION

Kurzfassung

Die Deutsche Gesellschaft für wissenschaftliche Weiterbildung und Fernstudium e. V. (DGWF) begrüßt die angekündigte Modernisierung des Fernunterrichtsschutzgesetzes (FernUSG). Nach Auffassung der DGWF erschöpft sich der bestehende Reformbedarf jedoch nicht in einer punktuellen Anpassung einzelner Verfahrensvorschriften. Das FernUSG ist in seiner gegenwärtigen Struktur nicht mehr geeignet, den Anforderungen eines ausdifferenzierten, digital geprägten Weiterbildungsmarktes angemessen zu entsprechen.

In der wissenschaftlichen Weiterbildung führt das FernUSG heute vielfach zu Doppelprüfungen, zu erheblicher Rechtsunsicherheit und zu inkonsistenten Regulierungsfolgen. Zugleich knüpft es den Verbraucherschutz an Abgrenzungskriterien, die für Lernende kaum nachvollziehbar und selbst für Anbieter nur mit erheblichem Aufwand verlässlich einzuordnen sind. Damit wird weder ein kohärentes noch ein zukunftsfähiges Schutzsystem gewährleistet.

Aus Sicht der DGWF ist es deshalb sachgerecht, die Abschaffung des FernUSG unvoreingenommen in Betracht zu ziehen. So sollten Verbraucherschutzrechte künftig einheitlich, formatunabhängig und systematisch im allgemeinen Vertragsrecht verankert werden. Qualitätssicherung sollte dort geregelt werden, wo sie institutionell und sachlich bereits wirksam abgesichert ist: durch Akkreditierung, staatliche Anerkennung, interne Qualitätssicherung, transparente Information sowie ergänzend durch unabhängige Beratung und freiwillige Qualitätssiegel.

Sollte der Gesetzgeber an einem besonderen Fernunterrichtsrecht festhalten, bedarf es einer tiefgreifenden Neuordnung. Erforderlich sind insbesondere ein klarer und praktikabler Geltungsbereich, die Vermeidung redundanter Prüfungen, vollständig digitalisierte und verhältnismäßige Verfahren sowie abgestufte Rechtsfolgen anstelle der automatischen Nichtigkeit von Verträgen.

Ausgangslage

Das Fernunterrichtsschutzgesetz entstammt einer bildungspolitischen und technischen Ausgangslage, die mit heutigen Gegebenheiten nur noch begrenzt vergleichbar ist. Fernunterricht war zur Zeit der Gesetzgebung ein relativ klar umgrenzbares Sonderformat. Heute sind digitale, hybride und asynchrone Lehr-Lern-Elemente fester Bestandteil der wissenschaftlichen Weiterbildung und des Bildungssystems insgesamt.

Diese Entwicklung hat den Regelungsrahmen des FernUSG zunehmend unter Druck gesetzt. Die jüngere rechtliche und politische Debatte zeigt, dass nicht lediglich einzelne Randfragen klärungsbedürftig sind. Vielmehr stellt sich die grundlegende Frage, ob ein spezialgesetzliches staatliches Zulassungssystem für Fernunterricht unter den Bedingungen eines digitalisierten Bildungswesens noch sachgerecht, konsistent und vollzugstauglich ist.

Die DGWF mit ihren rund 330 Mitgliedern nimmt hierzu insbesondere die Perspektive von Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen als Anbieter wissenschaftlicher Weiterbildung ein. Hochschulen entwickeln und verantworten qualitätsgesicherte Angebote für unterschiedliche Zielgruppen in berufsbegleitenden, digitalen, hybriden und präsenzgestützten Formaten. Die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen dieser Differenziertheit Rechnung tragen.

Problemlagen des geltenden Rechts

Die DGWF bekennt sich ausdrücklich zu einem wirksamen Verbraucherschutz und zu hohen Qualitätsstandards in der Weiterbildung. Gerade Hochschulen unterliegen seit langem dichten und etablierten Qualitätssicherungsmechanismen. Das FernUSG tritt zu diesen Regelungssystemen jedoch nicht in ein überzeugendes Ergänzungsverhältnis, sondern erzeugt in seiner derzeitigen Ausgestaltung vielfach zusätzliche Belastungen und Widersprüche.

Doppelprüfungen und zusätzliche Belastungen

Im Bildungssektor haben sich inzwischen zahlreiche Qualitätssicherungsmodelle etabliert, die teils gesetzlich vorgeschrieben sind, teils unterhalb gesetzlicher Regelungen erfolgen. Gerade im Hochschulbereich erfolgt durch Programm- und Systemakkreditierungen und weitere interne QM-Systeme bereits eine intensive Überprüfung der Qualität der Angebote und der Qualitätssicherungsmechanismen, die redundant zum inhaltlichen Prüfauftrag nach dem FernUSG ist. Die fernunterrichtsrechtliche Zulassung führt vor diesem Hintergrund in der Regel zu zusätzlichen Prüfungen, zusätzlichem Zeitaufwand und zusätzlichen Kosten.

Die damit verbundenen Belastungen bleiben nicht folgenlos, sondern wirken mittelbar auch auf die Gestaltung, die Entwicklungsgeschwindigkeit und die Bepreisung von Weiterbildungsangeboten.

Wo Qualität bereits wirksam und verbindlich anderweitig gesichert ist, entsteht durch eine weitere Parallelprüfung kein entsprechender Zusatznutzen. Verbraucherschutz und Qualitätssicherung sollten so geregelt sein, dass sie sich gegenseitig ergänzen, nicht aber vervielfachen.

Rechtsunsicherheit und Innovationshemmnisse

Das FernUSG operiert seither mit zentralen unbestimmten Rechtsbegriffen, obwohl sich die didaktischen, technischen und organisatorischen Bedingungen des Lehrens und Lernens grundlegend verändert haben. Die rechtliche Einordnung neuer oder kombinierter Formate ist daher häufig mit Unsicherheit verbunden. Gerade im digitalen Bereich entstehen so Abgrenzungsprobleme, die der Innovationsdynamik des Feldes nicht angemessen Rechnung tragen.

Diese Unsicherheit hat erhebliche praktische Folgen. Wo Anbieter nicht verlässlich beurteilen können, ob ein Angebot zulassungspflichtig ist, und eine Fehleinschätzung erhebliche Rechtsfolgen auslöst, entsteht ein strukturelles Innovationshemmnis. Ein Regelungsregime, das neuartige Formate vor allem unter Risikoaspekten adressiert, schwächt aus Sicht der DGWF die Entwicklung zukunftsfähiger Weiterbildung.

Inkonsistenzen im Anwendungsbereich

Das FernUSG knüpft seinen Anwendungsbereich unter anderem an die vertragliche Grundlage eines Angebots. Dies führt im Hochschulbereich zu schwer vermittelbaren Unterschieden. Vergleichbare kostenpflichtige Bildungsangebote können je nach Rechtsform (private oder staatliche Hochschule) und institutioneller Ausgestaltung unterschiedlich dem FernUSG unterliegen. Für Lernende ist diese Differenzierung kaum transparent.

Hinzu kommt, dass die gesetzliche Verengung auf das Fernstudienformat dazu führt, dass Bildungsangebote allein abhängig von ihrem Format unterschiedlichen Schutzmechanismen unterliegen. Ein überzeugendes Verbraucherschutzsystem muss nach Auffassung der DGWF verständlich, konsistent und formatunabhängig ausgestaltet sein.

Europäischer Sonderweg

Zudem kennt kein anderer EU-Mitgliedstaat ein dem FernUSG vergleichbares spezialgesetzliches Zulassungssystem für Fernunterricht. Neben dem allgemeinen Verbraucherschutzrecht setzt man in der EU eher auf freiwillige Zertifizierungen. Zugleich sind diese freiwilligen Zertifizierungen häufig Voraussetzung etwa für staatliche Bildungsgutscheine oder Steuererleichterungen. Da innerhalb der Europäischen Union im digitalen Bereich das Herkunftslandprinzip gilt, wirkt sich das FernUSG so de facto nachteilig für deutsche Bildungsanbieter aus.

Neuordnung von Verbraucherschutz und Qualitätssicherung

Die DGWF hält es für geboten, die Diskussion nicht auf bloße Verfahrenskorrekturen zu verengen. Angesichts der veränderten Realität des Lehrens und Lernens - Fernunterricht stellt heute kein randständiges Sonderformat mehr dar - ist die Grundstruktur des FernUSG selbst zu überprüfen.

Vor diesem Hintergrund unterstützt die DGWF eine Abschaffung des FernUSG. Die mit dem Gesetz verfolgten legitimen Schutzziele lassen sich heute systematischer, kohärenter und formatunabhängiger absichern als durch ein spezialgesetzliches staatliches Zulassungssystem, das an überholten Strukturannahmen festhält.

Allerdings kann aus Sicht der DGWF eine Abschaffung des FernUSG nicht ersatzlos erfolgen. Erforderlich ist vielmehr eine geordnete Überführung der berechtigten Schutzanliegen in einen sachnäheren und konsistenteren Regelungsrahmen. Hierzu gehören insbesondere:

- eine einheitliche und formatunabhängige Ausgestaltung zentraler Verbraucherschutzrechte im allgemeinen Vertragsrecht mit Überführung noch abweichender fernunterrichtsrechtlicher Schutzvorschriften, etwa zu Kündigung und Zahlungsmodalitäten, in das Bürgerliche Gesetzbuch,
- eine unabhängige, qualifizierte Beratung für digitale Lernformate, insbesondere für Anbieter und Lernende außerhalb des Hochschulbereichs, und ein freiwilliges Qualitätssiegel nach dem Beispiel anderer EU-Mitgliedstaaten,
- sowie Übergangs- und Anschlussregelungen in angrenzenden Rechtsgebieten, etwa für förderrechtliche Konstellationen wie das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz oder umsatzsteuerrechtliche Fragen.

Hochschulische Weiterbildung als qualitätsgesicherter Bereich

Für die wissenschaftliche Weiterbildung an Hochschulen ist besonders hervorzuheben, dass eine Abschaffung des FernUSG keinen qualitätssicherungsfreien Raum eröffnen würde. Hochschulische Angebote unterliegen bereits heute belastbaren institutionellen und programmbezogenen Qualitätssicherungsstrukturen. Programm- und Systemakkreditierung, interne Qualitätssicherung und staatliche Anerkennungsverfahren gewährleisten, dass Qualität nicht vom jeweiligen Darbietungsformat abhängt. Gerade deshalb überzeugt eine zusätzliche fernunterrichtsrechtliche Vorabprüfung in diesem Bereich vielfach nicht.

Anforderungen für den Fall des Fortbestands

Sollte der Gesetzgeber gleichwohl an einem eigenständigen Fernunterrichtsrecht festhalten, bedarf es einer substanziellen Neuordnung. Eine bloß kosmetische Reform würde den bestehenden Problemen angesichts des wachsenden Marktes für digitale Bildung weder in rechtlicher noch in praktischer Hinsicht gerecht.

Abbau redundanter Prüfungen

Akkreditierte Angebote staatlicher und staatlich anerkannter Hochschulen sollten von der fernunterrichtsrechtlichen Zulassungspflicht ausgenommen werden. Auf diese Weise ließen sich Doppelprüfungen vermeiden und die Prüfkapazitäten auf jene Segmente konzentrieren, in denen tatsächlich ein zusätzlicher Regelungs- und Prüfbedarf besteht.

Auch außerhalb des Hochschulbereichs sollten bestehende Zertifizierungen und nachweisbare Qualitätssicherungsstrukturen stärker berücksichtigt werden. Zudem sollte die Prüfung stärker auf Anbieter und deren Qualitätssicherungssysteme bezogen werden, anstatt jedes einzelne Angebot isoliert einer vollumfänglichen Vorabprüfung zu unterwerfen.

Digitalisierung und Verfahrenseffizienz

Das Antrags- und Prüfverfahren muss vollständig digital ausgestaltet werden. Fortbestandsprüfungen sollten in angemessenen, längeren Zyklen erfolgen und Änderungsprüfungen sind auf das erforderliche Maß zu begrenzen. Auch die Gebührenstruktur bedarf einer Überprüfung, damit sie den tatsächlichen Prüfaufwand abbildet und keine sachlich nicht gerechtfertigten Markthemmnisse erzeugt.

Präzisierung des Geltungsbereichs

Die zentralen unbestimmten Rechtsbegriffe des FernUSG sind gesetzlich klarer zu fassen. Dies betrifft insbesondere die Voraussetzungen einer überwiegenden räumlichen Trennung sowie die Frage, welche digitalen Begleit- und Serviceelemente zur Einordnung eines Angebots als Fernunterricht führen. Der Gesetzgeber muss hier zu tragfähigen, praktikablen und technologie-neutralen Abgrenzungen gelangen.

Ebenso ist klarzustellen, dass reine Geschäftskundenangebote nicht denselben Schutzlogiken unterliegen wie an Verbraucherinnen und Verbraucher gerichtete Bildungsangebote.

Verhältnismäßige Rechtsfolgen

Die automatische Nichtigkeit von Verträgen bei fehlender Zulassung ist in ihrer Pauschalität nicht mehr vertretbar. Sie greift auch in Konstellationen, in denen ein Angebot materiell nicht zu beanstanden wäre und lediglich eine formale Zulassung fehlt. Ein modernes Regelungssystem muss hier zu differenzierten und verhältnismäßigen Rechtsfolgen gelangen, die sich an Gewicht und Reichweite einer tatsächlichen Beeinträchtigung des Verbraucherschutzes orientieren.

Fazit

Die DGWF tritt nachdrücklich für einen wirksamen Verbraucherschutz und für hohe Qualitätsstandards in der Weiterbildung ein. Gerade deshalb hält sie am Fernunterrichtsschutzgesetz in seiner gegenwärtigen Struktur nicht fest. Das Gesetz beruht auf überholten Annahmen, erzeugt vermeidbare Doppelstrukturen, verstärkt Rechtsunsicherheiten und führt zu Regulierungsfolgen, die weder konsistent noch bildungspolitisch überzeugend sind.

Die Modernisierung des Weiterbildungsrechts darf sich nicht in der Fortschreibung eines Regelungsmodells erschöpfen, das die Wirklichkeit digitaler und hybrider Bildungsangebote nur noch unzureichend erfasst. Erforderlich ist eine ordnungspolitisch klare Entscheidung: Verbraucherschutz ist formatunabhängig und systematisch im allgemeinen Recht zu verankern; Qualitätssicherung ist dort zu gewährleisten, wo sie institutionell bereits wirksam abgesichert ist. Vor diesem Hintergrund ist die Abschaffung des FernUSG für die DGWF eine sachgerechte Lösung.

Sollte der Gesetzgeber diesen Schritt nicht gehen, muss die Reform des FernUSG zumindest so weit reichen, dass Doppelprüfungen beseitigt, der Geltungsbereich präzisiert, die Verfahren konsequent digitalisiert und die Rechtsfolgen verhältnismäßig ausgestaltet werden. Ein bloßes Nachjustieren des Bestehenden würde dem Reformbedarf nicht gerecht.