

Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG): Erforderlichkeit klären – Abschaffung prüfen – Rechtsklarheit schaffen

Executive Summary

Das Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG) war 1976 ein sinnvoller Beitrag zum Verbraucherschutz in einer analogen Fernlernrealität. Es reagierte insbesondere auf Informationsasymmetrien, fehlende Transparenz und langfristige vertragliche Bindungen im Distanzlernen. Unter heutigen digitalen Markt- und Bildungsbedingungen spricht jedoch vieles dafür, dass diese strukturellen Besonderheiten durch erhöhte Markttransparenz, erweiterte Verbraucherrechte und spezialisierte Prüf- und Akkreditierungsverfahren aufgefangen werden und der ursprüngliche Regelungszweck des Gesetzes damit weitgehend entfallen ist. Das FernUSG erscheint vor diesem Hintergrund obsolet.

Die zentrale Frage ist daher nicht, wie das FernUSG reformiert werden kann, sondern ob dieses Sondergesetz unter heutigen Bedingungen überhaupt noch benötigt wird - oder ob der Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern bereits durch allgemeine, wirksame Verbraucherrechte gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund halten wir es für sinnvoll, dass der Gesetzgeber den Vorstoß des Nationalen Normenkontrollrats zur Abschaffung des FernUSG prüft.

Sollte eine Ablösung im parlamentarischen Verfahren nicht erfolgen, ist als klar begrenzte Mindestanforderung eine wirtschaftsfreundliche Novellierung erforderlich. Reformen dürfen kein Selbstzweck sein, sondern sind nur dort sinnvoll, wo sie tatsächlich bestehende Schutzlücken schließen und zu mehr Rechtsklarheit führen.

Unsere Position

Digistore24 ordnet die Debatte um das FernUSG nicht als reine Reformfrage ein, sondern auch als vorgelagerte Notwendigkeitsprüfung. Maßgeblich ist für uns, ob dieses Sondergesetz unter heutigen digitalen Markt- und Lernbedingungen noch einen eigenständigen Regelungszweck erfüllt oder faktisch obsolet geworden ist.

Wo der Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern bereits durch allgemeine Verbraucherrechte wirksam gewährleistet ist, ist eine Ablösung des Sondergesetzes aus unserer Sicht ordnungspolitisch konsequent.

Reformen unterstützen wir nur insoweit, wie sie reale Schutzlücken schließen. Sofern sich im parlamentarischen Verfahren eine Ablösung nicht durchsetzt, ist als Mindestanforderung eine auf das notwendige Maß beschränkte, rechtssichere und innovationsfreundliche Novellierung erforderlich, die den Anwendungsbereich klar und vollziehbar begrenzt.

Ausgangslage: Ein Gesetz aus einer analogen Bildungsrealität

Das FernUSG wurde in einer Zeit geschaffen, in der Fernunterricht überwiegend aus gedruckten Lehrbriefen bestand, Lernende stark von einzelnen Anbietern abhängig waren

und transparente Marktinformationen kaum verfügbar waren. Diese Rahmenbedingungen haben sich grundlegend verändert.

Heute ist digitale Bildung modular, vergleichbar, global verfügbar und von hoher Markttransparenz geprägt. Verbraucherinnen und Verbraucher können Angebote vergleichen, Bewertungen einsehen und bei Unzufriedenheit schnell wechseln. Gleichzeitig hat sich der allgemeine Verbraucherschutz erheblich weiterentwickelt und deckt zentrale Risiken digitaler Bildungsangebote bereits umfassend ab.

Kernproblem: Doppelregulierung und faktische Obsoleszenz

Rechtliche Unsicherheit

Das FernUSG stammt aus einer analogen Bildungsrealität und wurde bislang nicht grundlegend an die digitale Markt- und Lernpraxis angepasst. Die Folge sind unklare Abgrenzungen, eine uneinheitliche Rechtsprechung sowie erhebliche Rechts- und Planungsunsicherheit für Anbieter und Verbraucher.

Bürokratische Marktzugangshürden

Das präventive Zulassungsverfahren ist mit hohen Kosten und erheblichem Zeitaufwand verbunden und für einen dynamischen, digitalen und modernen Bildungsmarkt strukturell ungeeignet. Verkaufsverbote während der Prüfphase, hohe Kosten und lange Bearbeitungszeiten wirken innovationshemmend – insbesondere für Start-ups, KMU und Solo-Selbstständige. In der Praxis kann das Verfahren marktkonzentrationsfördernd wirken, da etablierte Anbieter die regulatorischen Anforderungen leichter bewältigen können als kleinere oder neu eintretende Marktteilnehmer.

Umsetzungsrealität

Die Vielzahl und Dynamik digitaler Lernangebote stellt ein präventives Zulassungsverfahren vor erhebliche praktische Herausforderungen. Angebote entstehen, verändern sich oder verschwinden in kurzen Innovationszyklen, während Zulassungsverfahren regelmäßig mehrere Monate oder länger in Anspruch nehmen. Dadurch gerät das präventive System an praktische Grenzen und steht in einem strukturellen Spannungsfeld zur Marktdynamik.

Internationale Wettbewerbsasymmetrien

Internationale Anbieter vertreiben ihre Leistungen grenzüberschreitend auch nach Deutschland und unterliegen dem FernUSG grundsätzlich ebenfalls. Die effektive Kontrolle und Durchsetzung gegenüber im Ausland ansässigen Anbietern ist jedoch erheblich erschwert. Während inländische Anbieter in der Praxis umfassend den formalen Anforderungen unterliegen, entstehen so strukturelle Wettbewerbsasymmetrien, die den Digital- und Bildungsstandort Deutschland belasten und langfristig auch dem Verbraucherschutz schaden können.

Strukturelle Kapazitätsgrenzen

Die personellen und organisatorischen Kapazitäten der zuständigen Behörde stehen in einem strukturellen Missverhältnis zur Vielzahl und Dynamik digitaler Bildungsangebote. Während der Markt in den vergangenen Jahren stark gewachsen und zunehmend fragmentiert ist, sind Verfahren und Prüfpraxis weiterhin vorrangig auf klassische

Fernlehrgänge ausgerichtet. Die Dauer einzelner Zulassungsverfahren passt nur begrenzt zur Innovationsgeschwindigkeit digitaler Formate. Das kann zu langen Bearbeitungszeiten und uneinheitlichen Entscheidungen beitragen und die bestehende Rechtsunsicherheit verstärken.

Kein eigenständiger Regelungs- oder Verbraucherschutzmehrwert

Die ursprüngliche Schutzfunktion des FernUSG wird heute in weiten Teilen durch allgemeine Verbraucherrechte erfüllt – etwa durch das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB), das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), europäische Regelungen zu digitalen Inhalten und Dienstleistungen sowie moderne Gewährleistungs- und Widerrufsrechte.

Zudem ist ordnungspolitisch nur noch schwer zu begründen, weshalb digitale Bildungsangebote einer präventiven Zulassungspflicht unterliegen, während vergleichbare Präsenz- oder hybride Formate keiner entsprechenden Vorabprüfung unterfallen. In einer zunehmend digital geprägten Bildungslandschaft erscheint eine Differenzierung allein nach der Übermittlungsform systematisch nicht mehr überzeugend.

Das FernUSG führt damit zu Doppelregulierung, ohne einen klar abgrenzbaren eigenständigen Zusatznutzen erkennen zu lassen.

Politischer Prüfauftrag: Ist das FernUSG noch erforderlich?

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der politischen Konsequenz. Entscheidend ist, ob das FernUSG unter heutigen Markt- und Lernbedingungen noch einen eigenständigen Schutzbeitrag leistet.

Zentrale Prüfkriterien sind:

- **Schutzbedarf:** Bestehen heute Schutzlücken, die nicht bereits durch allgemeine Verbraucherrechte und digitale Verbraucherschutzregelungen wirksam abgedeckt sind?
- **Verhältnismäßigkeit:** Stehen Bürokratie-, Zeit- und Kostenaufwand in einem angemessenen Verhältnis zum tatsächlichen Schutz- und Qualitätsgewinn?
- **Umsetzung & Ressourcen:** Ist der Vollzug realistisch, mit vertretbaren Ressourcen möglich und in der Praxis gleichmäßig durchsetzbar?
- **Technologieneutralität & Innovationswirkung:** Ist die Differenzierung zwischen digitalen und vergleichbaren Präsenz- oder Hybridformaten sachlich gerechtfertigt – und welche Auswirkungen hat das Gesetz auf Innovation, Wettbewerb und Angebotsvielfalt?
- **Binnenmarkt & Standortwirkung:** Ist das System mit grenzüberschreitender digitaler Bildung im EU-Binnenmarkt praktisch vereinbar?

Auf Grundlage dieser Kriterien sollte entschieden werden, ob das FernUSG weiterhin erforderlich ist oder ob eine Ablösung ordnungspolitisch die sachgerechte Konsequenz darstellt.

Option 1: Ablösung als ordnungspolitische Konsequenz

Wenn die Prüfung ergibt, dass das FernUSG unter heutigen digitalen Marktbedingungen keinen eigenständigen Regelungszweck mehr erfüllt, ist eine Ablösung des Sondergesetzes – bis hin zur Abschaffung – ordnungspolitisch folgerichtig.

Der Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern bleibt dabei durch das allgemeine Verbraucherrecht und bestehende digitale Schutzinstrumente gewährleistet. Zugleich würden Rechtsklarheit, Technologieneutralität, fairer Wettbewerb und Innovationsfähigkeit strukturell gestärkt.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, dass der Gesetzgeber den Vorstoß des Nationalen Normenkontrollrats zur Abschaffung des FernUSG im parlamentarischen Verfahren prüft.

Option 2 (Mindestanforderung): Klar begrenzte und innovationsfreundliche Novellierung

Sofern sich im parlamentarischen Verfahren eine Ablösung nicht durchsetzt, ist als Mindestanforderung eine rechtssichere und innovationsfreundliche Novellierung erforderlich, die den Anwendungsbereich klar eingrenzt und auf das notwendige Maß reduziert. Ziel einer Reform darf nicht die Bestandssicherung eines überholten Sondergesetzes sein, sondern die Beseitigung konkret identifizierter Fehlsteuerungen und Abgrenzungsprobleme.

Zentrale Elemente einer solchen Novellierung sind:

- Klare Beschränkung auf B2C-Verträge
- Trennscharfe Definition von Lernerfolg und Zulassungspflicht
- Abschaffung unnötiger Anzeige- und Genehmigungspflichten
- Digitale, schlanke und verhältnismäßige Verfahren
- Verlässliche Rechtsklarheit für Anbieter und Verbraucher

Eine Reform, die diese Kriterien nicht erfüllt, würde bestehende Doppelstrukturen fortschreiben und Rechtsunsicherheiten nicht wirksam beheben, ohne den Verbraucherschutz substantiell zu stärken.

Fazit

Die Debatte um das FernUSG sollte sich nicht ausschließlich in Reformdetails erschöpfen. Entscheidend bleibt die vorgelagerte politische Frage, ob dieses Sondergesetz unter heutigen digitalen Bedingungen noch einen eigenständigen Regelungszweck erfüllt oder faktisch obsolet geworden ist.

Digistore24 steht für diese Notwendigkeitsprüfung. Wo allgemeine Verbraucherrechte den Schutz bereits wirksam gewährleisten, ist eine Ablösung des FernUSG ordnungspolitisch folgerichtig.