



Staatliche Zentralstelle
für Fernunterricht

ZFU * Peter-Welter-Platz 2 * 50676 Köln

An den
Verwaltungsausschuss
gem. FernUSG
zur weiteren Verwendung

**Einordnung des Referentenentwurfs eines Gesetzes
zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Fernunterrichts in
der Fassung von 17.08.2026 durch die Staatlichen Zentralstelle für
Fernunterricht (ZFU)**

Systembruch und verfehelter Regelungszweck

Der Referentenentwurf begründet die Streichung der §§ 1–26 FernUSG mit dem Ziel des Bürokratieabbaus und der Modernisierung. Die Streichung beseitigt jedoch die einzige präventive Qualitätssicherung für den Fernunterricht in Deutschland ersatzlos. Der geplante Systemwechsel verkennt die pädagogische und rechtliche Realität: Statt Entlastung schafft der Entwurf verwaltungsrechtliche Folgeprobleme, verlagert erhebliche finanzielle Lasten auf die Länder, ersetzt eine einheitliche, präventive Regulierung durch einen uneinheitlichen Vollzug und nimmt alle möglichen Folgen hieraus in Kauf.

Die ersatzlose Aufhebung des FernUSG zerstört die bewährte Qualitätsinfrastruktur im Fernunterricht. Der Entwurf erzeugt durch ungesicherte Haftungsfragen, eine ressourcenintensive Übergangsarchitektur und die Abwälzung finanzieller Lasten auf die Länder erhebliche Rechts- und Vollzugsunsicherheiten. Die ZFU empfiehlt daher, auf die Streichung zu verzichten und das FernUSG durch Präzisierung der Begrifflichkeiten zielgerichtet zu modernisieren, wie dies im Koalitionsvertrag vereinbart wurde.

I. Richtigstellung zentraler Annahmen

Fehlannahme 1: Der Wegfall des FernUSG führe zu Bürokratieabbau

Entwurf: Mit dem Wegfall des FernUSG und des Zulassungsverfahrens werde der Verwaltungsaufwand reduziert und die Länder würden von bürokratischen Prüfverfahren entlastet.

Richtigstellung: Die Abschaffung beseitigt den Prüfaufwand nicht, sondern verlagert ihn von einem zentralen in dezentrale Verwaltungsverfahren. Das ist faktisch eine Vervielfachung von Bürokratie. Die bisherige zentrale Prüfung eines Lehrgangs durch die ZFU kann für künftige Fernlehrgänge im Rahmen einzelner Förderanträge erfolgen. Dadurch entstehen neue Prüf-, Abstimmungs- und Dokumentationsprozesse bei den AFBG-Vollzugsstellen. Derselbe Lehrgang könnte bei verschiedenen Förderanträgen wiederholt geprüft und bewertet werden. Die verlässliche Einschätzung, ob eine Maßnahme die Voraussetzungen für eine AFBG-Förderung erfüllt, entfällt. Dies kann die Bereitschaft zur Aufnahme einer geförderten Fortbildungsmaßnahme beeinträchtigen und damit das Instrument der Aufstiegsfortbildungsförderung bei Fernlehrgängen schwächen.

Fehlannahme 2: Die Abschaffung des FernUSG entlaste die Länder

Entwurf: Durch den Wegfall des Zulassungsverfahrens reduziere sich der jährliche Erfüllungsaufwand der Länder um rund 1,1 Millionen Euro.

Richtigstellung: Die ZFU ist ausschließlich gebührenfinanziert. Durch die Abschaffung des zentralen Prüfverfahrens wird der Aufwand faktisch auf die Länder verlagert und dort dezentralisiert. Lehrgänge müssen künftig anlassbezogen im Rahmen von Förderanträgen geprüft werden, durch die dezentrale Struktur sehr wahrscheinlich auch mehrfach. Für die Länder entstehen damit zusätzliche Folgekosten, die im Entwurf nicht angemessen berücksichtigt sind. Die Folge ist, dass Aufwand und Kosten für die Länder steigen.

Fehlannahme 3: Entlastung der Wirtschaft und Stärkung der Anbieter

Entwurf: Die Aufhebung entlaste Unternehmen und fördere den Wettbewerb.

Richtigstellung: Den Wettbewerb über den Verbraucherschutz zu stellen entspricht nicht der ursprünglichen Intention des Gesetzes. Tatsächlich steht das FernUSG nicht gegen die Interessen der Anbieter (vgl. Stellungnahme Bundesverband der Fernstudienanbieter e.V.). Die Zulassungsnummer dient gerade kleinen und mittleren Anbietern (KMU) als essenzieller Qualitäts- und Glaubwürdigkeitsnachweis gegenüber marketingstarken Plattformen.

Fehlannahme 4: Das BGB ersetze den Spezialverbraucherschutz

Entwurf: Das allgemeine Zivilrecht (§§ 312g, 307 ff. BGB) biete ein ausreichendes Schutzniveau.

Richtigstellung: Das BGB schützt lediglich den Kaufakt ex post, prüft aber weder die didaktische Eignung noch die Erreichbarkeit der Lernziele. Ohne § 3 FernUSG entfällt zudem das Verbot irreführender Bezeichnungen (z. B. Abschluss "Master" außerhalb der Hochschule). Das zivilrechtliche Nachprüfungs- und Prozessrisiko wird vollständig auf die Verbraucher abgewälzt. Die ersatzlose Aufhebung der §§ 2 und 5 FernUSG bewirkt eine erhebliche Absenkung des materiellen Teilnehmerschutzes. § 2 Abs. 2 FernUSG begrenzt das Vorleistungsrisiko durch eine zwingende Dreimonatsgrenze. Dadurch wird verhindert, dass Teilnehmende bei langfristigen und hochpreisigen Bildungsangeboten das Entgelt weitgehend vorleisten und damit das Insolvenz- und Nichterfüllungsrisiko des Veranstalters tragen. Die AGB-Kontrolle nach § 307 BGB gewährleistet keinen gleichwertigen Schutz. Sie ermöglicht lediglich eine generalklauselartige, vom Einzelfall und häufig von gerichtlicher Klärung abhängige Kontrolle. Ebenso gewährt § 5 FernUSG ein zwingendes, nicht an einen wichtigen Grund gebundenes Recht zur Lösung von langfristigen Vertragsbindungen. Ein gleichwertiges allgemeines Kündigungsrecht kennt das BGB nicht. Der Entwurf ersetzt damit klare, unabdingbare und vorhersehbare Schutzrechte durch offene, in ihrer Anwendung unsichere Generalklauseln mit erheblich geringerer Schutzdichte. Dies ist keine bloße Rechtsbereinigung, sondern ein substanzieller Abbau des Teilnehmerschutzes.

Fehlannahme 5: Das FernUSG sei nicht digitalfähig

Entwurf: Das Gesetz erfasse moderne E-Learning-Angebote nicht adäquat.

Richtigstellung: Die Prüfpraxis im Zulassungsverfahren berücksichtigt seit Jahren E-Learning-Angebote. Die Prüfung bewertet routinemäßig multimediale Module, interaktive Formate, KI-gestützte Tools und Online-Betreuungskonzepte. Das FernUSG berücksichtigt digitale Lernangebote nicht ausdrücklich, der Anwendungsbereich des Gesetzes muss klarer definiert und geregelt werden. Die Streichung entzieht auch digitalen Bildungsangeboten die Möglichkeit einer Referenzierung und nimmt den Verbrauchern die Transparenz.

II. Juristische und administrative Vollzugshürden

(1) Dogmatischer E-Learning-Systembruch bei KI-Angeboten

Der Entwurf wirft dem FernUSG vor, KI-gestützte Angebote zu hemmen. Gleichzeitig fordert die Neufassung des § 4a AFBG für geförderte Maßnahmen zwingend die *aktive Kontrolle durch eine menschliche Lehrkraft* und schließt automatisierte KI- bzw. Softwareauswertungen explizit aus. Dieser Wertungswiderspruch belegt das Fehlen einer schlüssigen Gesamtstrategie für digitales Lernen.

(2) Fehlender Mängel- und Haftungsübergang

Der Entwurf schweigt zu den zivilrechtlichen Haftungsfolgen, wenn Teilnehmer aufgrund fehlerhafter oder halluzinierter KI-Lerninhalte Prüfungen nicht bestehen oder berufliche Schäden verursachen. Die bisherige präventive Eignungsprüfung entfällt ersatzlos; der verbraucherschützende Kern des Gesetzes wird auf das allgemeine Leistungsstörungenrecht reduziert.

(3) Willkürlicher Stichtag und fiskalische Belastung der Länder

Der im Entwurf gewählte Zeitpunkt des Inkrafttretens zum 1. Juli 2027 ist rechtlich nicht begründet. Die Ländervereinbarung über die Errichtung der ZFU (Staatsvertrag) richtet sich nach dem Kalenderjahr und läuft nach Kündigung bis zum 31. Dezember des Folgejahres. Durch das unterjährige Außerkrafttreten des FernUSG zum 30. Juni 2027 entstehen der federführenden Verwaltung und den Ländern erhebliche, nicht gedeckte Abwicklungskosten und Einnahmeausfälle für das verbleibende Rumpfsjahr. Der Entwurf schweigt zu diesen finanziellen Folgen und wälzt die Abwicklungslast auf die Länder ab.

(4) Rechtsökonomische Unverhältnismäßigkeit

Die vorgesehene Übergangsregelung verlangt den Aufbau einer völlig neuen Verwaltungs- und Bescheinigungsstruktur, die ausschließlich für den Übergangszeitraum von einem Jahr (bis zum 30. Juni 2028) konzipiert ist. Der personelle, bürokratische und IT-technische Aufwand für eine solche kurzlebige Positiv-Bescheinigung steht in keinem Verhältnis zum Nutzen. Dies stellt eine erhebliche Ressourcenverschwendung dar und läuft dem gesetzgeberischen Ziel des Bürokratieabbaus direkt zuwider. Zudem wird nach der Übergangsregelung die Prüfpflicht für das AFBG auf die Länder-Vollzugsstellen verlagert. Denen dürften hierfür die fachlichen und personellen Kapazitäten fehlen.