

Stellungnahme

zum Referentenentwurf des BMBFSFJ zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Fernunterrichts

Die Katholische Erwachsenenbildung Deutschland – Bundesarbeitsgemeinschaft e. V. unterstützt das Ziel, das Fernunterrichtsrecht an die Bedingungen digitaler Bildung anzupassen und unnötige bürokratische Belastungen abzubauen. Das Fernunterrichtsschutzgesetz aus dem Jahr 1976 ist definitiv reformbedürftig, denn digitale Lernformen haben die Erwachsenen- und Weiterbildung grundlegend verändert. Auch KI-gestützte Bildungsangebote stellen neue Anforderungen an einen zeitgemäßen Rechtsrahmen.

Der vorliegende Referentenentwurf fokussiert jedoch nicht auf eine Modernisierung des bestehenden Rechts, denn er beseitigt wesentliche Bestandteile des Fernunterrichtsschutzes und führt letztlich zur Aufhebung des FernUSG. Vorgesehen sind unter anderem der Wegfall der bisherigen Definition des Fernunterrichts, die Aufhebung besonderer vertragsrechtlicher Regelungen und die Abschaffung der Zulassungspflicht für Fernlehrgänge. Damit entfällt auch die vorgängige Prüfung der Eignung eines Lehrgangs zur Erreichung des angegebenen Bildungsziels.

Die KEB Deutschland hält diesen Systemwechsel für nicht vertretbar, solange kein gleichwertiger Schutz- und Qualitätssicherungsrahmen geschaffen ist. Eine Reform des FernUSG ist notwendig. Seine weitgehende ersatzlose Abschaffung ist es nicht.

Bildung braucht einen besonderen Schutzrahmen

Bildung ist keine beliebige Marktleistung. Das Recht auf Bildung besitzt grundlegenden menschen- und grundrechtlichen Rang. Erwachsenen- und Weiterbildung ermöglicht gesellschaftliche Teilhabe und berufliche Weiterentwicklung. Diese besondere Bedeutung muss auch bei der rechtlichen Regulierung des Weiterbildungsmarktes berücksichtigt werden.

Die Entscheidung für eine Weiterbildung bindet häufig erhebliche finanzielle Mittel und einen beträchtlichen Teil der verfügbaren Lebenszeit. Bei längerfristigen oder berufsbezogenen Angeboten können Fehlentscheidungen dauerhafte Folgen haben. Lernende müssen deshalb darauf vertrauen können, dass ein Bildungsangebot vertragsrechtlich korrekt ausgestaltet ist, ihre Rechte als Verbraucher:innen schützt und grundsätzlich geeignet ist, das versprochene Bildungsziel zu erreichen. Gerade darin unterscheidet sich ein Bildungsangebot von vielen anderen Dienstleistungen. Seine Qualität kann vor Vertragsabschluss nur eingeschränkt beurteilt werden. Defizite in der didaktischen Konzeption oder unrealistische Bildungsversprechen werden häufig erst im Verlauf eines Lehrgangs sichtbar. Zu diesem Zeitpunkt sind vielfach jedoch bereits erhebliche Investitionen erfolgt.

Das allgemeine Verbraucherrecht kann diesen bildungsspezifischen Schutz nicht ersetzen. Es sichert wichtige Rechte im Zusammenhang mit Verträgen. Es prüft jedoch

nicht die pädagogische Tragfähigkeit eines Bildungsangebots. Mit der Abschaffung der Zulassungspflicht wird die Verantwortung für die Beurteilung der Qualität eines Angebots weitgehend auf die einzelnen Teilnehmenden übertragen. Angesichts der erheblichen Informationsunterschieden zwischen Anbieter:innen und Lernenden ist dies problematisch und kann sich vor allem negativ für Personen mit geringer Erfahrung im Weiterbildungssektor auswirken. Sie können oft die Aussagekraft eines Abschlusses oder die Realisierbarkeit eines Bildungsversprechens häufig nur schwer einschätzen.

Fernunterricht besitzt zudem eine besondere Bedeutung für Menschen mit begrenzten Möglichkeiten zur Teilnahme an Präsenzangeboten. Dazu gehören Beschäftigte mit wechselnden Arbeitszeiten ebenso wie Menschen mit Betreuungs- oder Pflegeverantwortung. Für viele von ihnen eröffnet Fernunterricht erst den Zugang zu Weiterbildung und beruflichem Aufstieg.

Der Abbau eines besonderen Schutzrahmens trifft damit gerade einen Bildungsbereich, der für die Verwirklichung von Bildungsteilhabe von erheblicher Bedeutung ist.

Der Entwurf schafft offene Zuständigkeiten

Der Rechtsrahmen des Fernunterrichts ist mit dem Staatsvertrag über das Fernunterrichtswesen und weiteren Regelungsbereichen verknüpft und die Aufhebung des FernUSG beendet weder den Staatsvertrag noch die bestehende Länderstruktur automatisch. Auch die Zukunft der Staatlichen Zentralstelle für Fernunterricht ist damit nicht abschließend geregelt. Damit ist zudem keineswegs gesichert, dass die vorgesehene Reform tatsächlich zu weniger Bürokratie führt. Sie kann ebenso zu einer Verlagerung von Verwaltungsaufwand führen und zugleich die bisherige bundeseinheitliche Struktur schwächen.

Hinzu kommen Verbindungen zum Förderrecht und zum Prüfungsrecht. Auch steuerrechtliche Folgen sind zu berücksichtigen. Die bisherige staatliche Struktur erfüllt damit Funktionen, die durch die Streichung des FernUSG nicht automatisch entfallen. Eine gesetzliche Zuständigkeit zu beseitigen, beseitigt nicht zwangsläufig die zugrunde liegende Aufgabe. Wird keine tragfähige Nachfolgeregelung geschaffen, entstehen neue Zuständigkeitsfragen. Für bundesweit angebotene Fernlehrgänge besteht zudem die Gefahr unterschiedlicher Regelungen auf Landesebene, was zu einem föderalen Flickenteppich bei Anerkennungen und Zulassungsanforderungen führen kann.

Für Lernende ist diese Rechtsunsicherheit besonders problematisch. Die Anerkennung eines Bildungsangebots oder der Zugang zu einer Prüfung dürfen nicht von schwer durchschaubaren Zuständigkeitsstrukturen abhängen. Ein bundesweit zugänglicher Bildungsmarkt benötigt verlässliche bundesweite Regelungen.

Digitalisierung braucht eine zeitgemäße Regulierung

Digitale Bildungsangebote können heute mit geringem technischem Aufwand entwickelt und verbreitet werden. Generative KI senkt außerdem die Hürden für die Herstellung von Lernmaterialien und automatisierten Bildungsangeboten deutlich. Gleichzeitig wächst die Zahl der Angebote, die von Lernenden vor Vertragsabschluss nur schwer beurteilt werden können. Eine Gesetzesnovellierung muss dieser Entwicklung Rechnung tragen und den Anwendungsbereich des FernUSG deutlich präzisieren. Synchroner digitaler Unterricht durch qualifizierte Lehrpersonen sollte



nicht allein aufgrund der technischen Vermittlungsform als Fernunterricht behandelt werden. Kürzere Bildungsangebote ohne erhebliches finanzielles Risiko benötigen keine aufwendige staatliche Zulassung. Auch bestehende und anerkannte Qualitätssicherungssysteme müssen berücksichtigt werden. Für längerfristige, kostenintensive oder qualifikationsrelevante Bildungsangebote besteht dagegen weiterhin ein besonderes Schutzinteresse. Gerade dort sollte eine unabhängige Prüfung der grundsätzlichen Eignung des Angebots erhalten bleiben.

Für einen solchen Reformweg liegen bereits konkrete und sinnvolle Vorschläge vor, z. B. seitens des Bundesverbandes der Fernstudienanbieter; Forderungen, die wir ausdrücklich unterstützen. Damit liegt eine Alternative zur ersatzlosen Abschaffung vor, die bürokratische Belastungen reduziert könnten, ohne den erforderlichen Verbraucher:innenschutz aufzugeben.

Forderung der KEB Deutschland

- Die KEB Deutschland lehnt die ersatzlose Abschaffung des bestehenden Fernunterrichtsschutzrechts ab und fordert eine grundlegende Überarbeitung des Referentenentwurfs. Es braucht ein modernisiertes FernUSG mit einem klar begrenzten Anwendungsbereich. Digitale Zulassungsverfahren müssen erheblich vereinfacht und beschleunigt werden. Bereits vorhandene Qualitätssicherung ist anzuerkennen und unnötige Doppelprüfungen sind zu vermeiden.
- Für längerfristige und qualifikationsrelevante Bildungsangebote muss eine unabhängige Qualitätssicherung erhalten bleiben. Dies gilt insbesondere bei erheblichen finanziellen Verpflichtungen der Teilnehmenden. Der besondere Verbraucher:innenschutz des Fernunterrichts darf nicht ohne gleichwertigen Ersatz aufgegeben werden.
- Vor einer grundlegenden Neuordnung sind außerdem die Folgen für den Staatsvertrag über das Fernunterrichtswesen und die ZFU zu klären. Dasselbe gilt für die betroffenen Regelungen im Förder- und Prüfungsrecht. Eine Reform darf keinen Zustand schaffen, in dem bisher bundeseinheitlich geregelte Fragen anschließend zwischen unterschiedlichen Stellen neu ausgehandelt werden müssen.
- Entbürokratisierung rechtfertigt keinen Rückzug des Staates aus der Verantwortung für verlässliche Rahmenbedingungen im Bildungsbereich.
- Die notwendige Modernisierung des Fernunterrichtsrechts muss deshalb an einem anderen Punkt ansetzen. Überholte Regelungen können entfallen. Verfahren können vereinfacht werden. Der Schutz der Rechte der Lernenden und die Sicherung verlässlicher Bildungsangebote müssen erhalten bleiben.