

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Stephan Brandner, Rainer Galla, Knuth Meyer-Soltau, Stefan Möller, Tobias Matthias Peterka, Thomas Fetsch, Peter Bohnhof, Adam Balten, Carsten Becker, Dr. Christoph Birghan, Joachim Bloch, René Bochmann, Erhard Brucker, Kay Gottschalk, Udo Theodor Hemmelgarn, Stefan Henze, Karsten Hilse, Kurt Kleinschmidt, Maximilian Kneller, Heinrich Koch, Achim Köhler, Dr. Maximilian Krah, Manuel Krauthausen, Arne Raue, Dr. Rainer Rothfuß, Martina Uhr, Sven Wendorf, Jörg Zirwes, Ulrich von Zons und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Fernunterrichtsschutzgesetzes (Fernunterrichtsschutzgesetzabschaffungsgesetz – FernUSAG)

A. Problem

Das Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetz – FernUSG) regelt in Deutschland Rechte und Pflichten der Anbieter und Teilnehmer beim Fernunterricht. Es wurde vom Deutschen Bundestag am 24. August 1976 erlassen und trat am 1. Januar 1977 in Kraft. Seit dem wurde es nicht wesentlich verändert.

Das Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG) verpflichtet Anbieter von Fernlehrgängen dazu, ihre Angebote von der Staatlichen Zentralstelle für Fernunterricht (ZFU) zulassen zu lassen. Fehlt eine solche Zulassung, können Kunden den gezahlten Preis auch nach Teilnahme am Lehrgang ohne Angabe von Gründen zurückfordern. Ursprünglich sollte das Gesetz Verbraucher vor unseriösen Anbietern von Fernlehrgängen schützen – insbesondere in einer Zeit, in der Haustürgeschäfte und klassische Korrespondenzkurse, wie in den 70er Jahren üblich, prägend waren.

Seit seiner Einführung wurde das FernUSG jedoch kaum an die technische und wirtschaftliche Entwicklung angepasst. Online-Lehrgänge, wie sie heute verbreitet sind, waren bei Erlass des Gesetzes nicht absehbar. In der Praxis führt dies zu erheblichen Abgrenzungsproblemen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, insbesondere dem Urteil vom 12. Juni 2025 (III ZR 109/24), kann das FernUSG auch auf Verträge zwischen Unternehmen Anwendung finden. Dadurch geraten deutlich mehr Bildungs- und Beratungsangebote in den Anwendungsbereich des Gesetzes und benötigen potenziell eine Zulassung.

Hinzu kommt, dass zentrale Tatbestandsmerkmale des Fernunterrichts unklar gefasst sind. Begriffe wie „Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten“, „räumliche Trennung“ und „Lernerfolgskontrolle“ werden von der Rechtsprechung weit ausgelegt. Der BGH versteht bereits jede Form der Wissensvermittlung als mögliche Grundlage für Fernunterricht. Auch die Möglichkeit, Rückfragen zu stellen,

wurde in der Rechtsprechung bereits als Lernerfolgskontrolle gewertet (BGH, III ZR 310/08). Bei digitalen Angeboten kann räumliche Trennung zudem schon dann angenommen werden, wenn Inhalte aufgezeichnet und später abrufbar gemacht werden. Dadurch fallen zahlreiche Online-Angebote unter das FernUSG, die nicht in dessen ursprüngliche Systematik passen – etwa sogenannte „Online-Coachings“ oder kostenpflichtige digitale Ratgeber.

Der Vollzug des Gesetzes ist für Anbieter ebenso wie für die ZFU mit erheblichem Aufwand verbunden. Anbieter müssen umfangreiche Zulassungsunterlagen einschließlich Lehrmaterialien einreichen und dürfen den Lehrgang bis zur Zulassung nicht vertreiben. Dadurch entstehen nicht nur Bürokratiekosten, sondern auch wirtschaftliche Nachteile, weil Anbieter in Vorleistung gehen, allerdings während des Verfahrens keine Einnahmen erzielen können. Die gesetzliche Prüfungsfrist von drei Monaten verlängert sich in der Praxis häufig, wenn Unterlagen nachgefordert werden und Fristen neu zu laufen beginnen. Zudem werden in Deutschland ansässige Anbieter faktisch benachteiligt, da eine Durchsetzung der Zulassungspflicht gegenüber Anbietern aus dem Ausland – insbesondere außerhalb der EU – kaum stattfindet.

Auch ist die ZFU strukturell kaum in der Lage, die stark wachsende Zahl potenziell zulassungspflichtiger Angebote zu bewältigen. Mit knapp 30 Stellen betreut sie derzeit rund 5.000 zugelassene Fernlehrgänge. Schätzungen zur tatsächlichen Zahl zulassungspflichtiger Angebote reichen jedoch bis in den sechs- oder siebenstelligen Bereich. Würden alle entsprechenden Angebote zur Zulassung eingereicht, wäre dies nur mit einem unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz zu bearbeiten. Gleichzeitig verzichten viele Anbieter heute bewusst oder aus Unkenntnis auf eine Zulassung.

Auch der Nationale Normenkontrollrat (NKR) sieht an dieser Stelle einen deutlichen Reformbedarf. Das FernUSG beruht auf einer überholten Rechtsgrundlage und ist für den heutigen Markt digitaler Bildungsangebote nicht mehr praxistauglich. Der NKR empfiehlt daher, das Gesetz abzuschaffen. Zentrale Verbraucherschutzanliegen des FernUSG würden inzwischen durch das allgemeine Verbraucherrecht ausreichend abgedeckt. Dazu zählen etwa der Schutz vor Vertragsstrafen, die Begrenzung von Schadensersatzansprüchen, der Schutz vor unverhältnismäßigen Vorauszahlungen, das Verbot von Kopplungsgeschäften sowie Widerrufsregelungen, die ohnehin auf das Bürgerliche Gesetzbuch verweisen.

B. Lösung

Das Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetz – FernUSG) wird abgeschafft.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürger entsteht durch die Abschaffung kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand, da keine neuen gesetzlichen Mitwirkungs-, Nachweis- oder Antragspflichten eingeführt werden. Soweit Schutzrechte künftig ausschließlich über das allgemeine Verbraucherrecht wahrgenommen werden, kann allenfalls ein nicht quantifizierbarer Informationsaufwand entstehen.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die Abschaffung des FernUSG führt bei der Wirtschaft zu einer dauerhaften Reduzierung des jährlichen Erfüllungsaufwands. Die Entlastung ergibt sich insbesondere aus dem Wegfall der bisherigen Zulassungspflicht für Fernlehrgänge einschließlich der dazugehörigen Informations-, Nachweis- und Mitwirkungspflichten. Darüber hinaus entfallen Wartezeiten und wirtschaftliche Vorleistungen, die bislang dadurch entstehen, dass Fernlehrgänge erst nach Erteilung der Zulassung vertrieben werden dürfen.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung sinkt der jährliche Erfüllungsaufwand. Mit der Aufhebung des FernUSG entfallen die bisherigen Zulassungs-, Prüf-, Beratungs- und Vollzugsaufgaben der ZFU. Dies umfasst insbesondere die Bearbeitung von Zulassungsanträgen, die Prüfung von Lehrmaterialien und Vertragsunterlagen, die Bescheidung, die Bearbeitung von Änderungs- und Verlängerungsanträgen sowie die Überwachung nicht zugelassener Angebote. Dem können einmalige Umstellungsaufwände gegenüberstehen, etwa für die Abwicklung laufender Verfahren und die Anpassung interner Prozesse. Insgesamt ist jedoch von einer dauerhaften Entlastung der Verwaltung auszugehen.

F. Weitere Kosten

Keine.

**Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Fernunterrichtsschutzgesetzes
(Fernunterrichtsschutzgesetzabschaffungsgesetz – FernUSAG)**

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Aufhebung des Fernunterrichtsschutzgesetzes

Das Fernunterrichtsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1670), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3483) geändert worden ist, wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 6. Oktober 2026

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ziel der Abschaffung des Fernunterrichtsschutzgesetzes ist es, eine überholte und nicht mehr praxistaugliche Sonderregelung für Fernlehrgänge aufzuheben und den Rechtsrahmen an die heutigen digitalen Bildungs- und Beratungsangebote anzupassen. Das Gesetz stammt aus dem Jahr 1977 und wurde für klassische Fernlehrgänge in einer Zeit geschaffen, in der Online-Lehrgänge, digitale „Coaching-Angebote“ und abrufbare Lerninhalte in der heutigen Form noch nicht existierten. Die damalige Zielsetzung, Verbraucher vor unseriösen Anbietern zu schützen, wird inzwischen durch das allgemeine Verbraucher- und Vertragsrecht erfüllt.

Die Abschaffung dient zugleich dem Abbau unnötiger Bürokratie. Die bisherige Zulassungspflicht bei der Staatlichen Zentralstelle für Fernunterricht verursacht für Anbieter erheblichen Erfüllungsaufwand. Sie müssen Zulassungsanträge stellen, Lehrmaterialien und Vertragsunterlagen einreichen, auf Nachforderungen reagieren und dürfen ihre Angebote bis zur Zulassung nicht vertreiben. Dadurch entstehen nicht nur administrative Belastungen, sondern auch wirtschaftliche Nachteile durch Wartezeiten und entgangene Einnahmen. Besonders kleine und mittlere Anbieter sowie neue digitale Bildungsformate werden dadurch belastet.

Auch die Verwaltung wird durch das bestehende System erheblich beansprucht. Die ZFU muss Zulassungsanträge prüfen, Unterlagen bewerten, Bescheide erlassen, Änderungen bearbeiten und die Einhaltung der Zulassungspflicht überwachen. Angesichts der stark gestiegenen Zahl digitaler Bildungsangebote steht dieser Aufwand zunehmend außer Verhältnis zum Nutzen. Würden alle tatsächlich zulassungspflichtigen Angebote eingereicht, wäre dies nur mit unverhältnismäßig hohem Ressourceneinsatz zu bewältigen.

Die Notwendigkeit der Abschaffung ergibt sich zudem aus erheblichen Rechtsunsicherheiten. Zentrale Begriffe des FernUSG, etwa die Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten, die räumliche Trennung und die Lernerfolgskontrolle, sind unklar abgegrenzt und werden von der Rechtsprechung weit ausgelegt. Dadurch fallen zunehmend auch Online-Coachings, digitale Beratungsangebote und andere kostenpflichtige Online-Formate unter das Gesetz, obwohl sie nicht in dessen ursprüngliche Systematik passen. Durch die Anwendung des FernUSG auch auf Verträge zwischen Unternehmen hat sich der Anwendungsbereich zusätzlich erheblich erweitert.

Eine besondere fernunterrichtsrechtliche Schutzregelung ist heute nicht mehr erforderlich. Wesentliche Schutzanliegen des FernUSG – etwa der Schutz vor Vertragsstrafen, unangemessenen Schadensersatzforderungen, unverhältnismäßigen Vorauszahlungen, Kopplungsgeschäften und unzureichenden Widerrufsrechten – werden bereits durch das Bürgerliche Gesetzbuch und das allgemeine Verbraucherrecht abgedeckt.

Die Abschaffung des FernUSG ist notwendig, um Rechtsklarheit herzustellen, bürokratische Belastungen für Wirtschaft und Verwaltung zu reduzieren, Wettbewerbsnachteile für in Deutschland ansässige Anbieter abzubauen und einen modernen, technologieoffenen Rechtsrahmen für digitale Bildungsangebote zu schaffen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf sieht die Abschaffung des Gesetzes zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetz – FernUSG) vor.

III. Exekutiver Fußabdruck

Interessenvertreter sowie beauftragte Dritte haben zum Inhalt des Gesetzentwurfs nicht beigetragen. Die Empfehlung zur Abschaffung des Gesetzes zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetz – FernUSG) wurde auch vom Nationalen Normenkontrollrat getroffen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

IV. Alternativen

Keine.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VII. Gesetzesfolgen**1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Der Gesetzentwurf dient der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, sowie dem Abbau von Bürokratie. Mit der Aufhebung des Gesetzes zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht wird eine überholte spezialgesetzliche Regelung beseitigt, deren ursprünglicher Regelungszweck heute durch das allgemeine Verbraucher- und Vertragsrecht abgedeckt ist.

Das FernUSG stammt aus dem Jahr 1977 und ist auf klassische Fernlehrgänge zugeschnitten. Aufgrund der Digitalisierung des Bildungsmarktes und der weiten Auslegung zentraler Tatbestandsmerkmale durch die Rechtsprechung erfasst das Gesetz inzwischen eine Vielzahl moderner Online-Angebote, die nicht in die ursprüngliche Systematik des Gesetzes passen. Dies führt zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und Abgrenzungsschwierigkeiten für Anbieter, Teilnehmende und Verwaltung.

Durch die Abschaffung des FernUSG entfallen insbesondere die Zulassungspflicht für Fernlehrgänge, das damit verbundene Prüfverfahren bei der Staatlichen Zentralstelle für Fernunterricht sowie die entsprechenden Anzeige-, Nachweis-, Mitwirkungs- und Dokumentationspflichten. Verwaltungsverfahren werden dadurch deutlich vereinfacht, da die ZFU künftig keine Zulassungsanträge mehr prüfen, keine Lehrmaterialien und Vertragsunterlagen mehr bewerten und keine Zulassungs-, Änderungs- oder Verlängerungsverfahren mehr durchführen muss.

Auch für die Wirtschaft wird der Rechtsrahmen vereinfacht. Anbieter müssen künftig nicht mehr im Einzelfall prüfen, ob ein digitales Bildungs-, Coaching- oder Beratungsangebot unter den Fernunterrichtsbegriff fällt und einer Zulassung bedarf. Dadurch werden Rechtsunsicherheiten abgebaut, Markteintrittshürden reduziert und bürokratische Belastungen verringert.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Er trägt insbesondere zu einer modernen, effizienten und innovationsfreundlichen Regulierung bei und unterstützt den Abbau unnötiger Bürokratie für Wirtschaft und Verwaltung.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch den Gesetzentwurf entstehen für den Bundeshaushalt keine unmittelbaren Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

4. Erfüllungsaufwand

Durch die Abschaffung des FernUSG verringert sich der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und die Verwaltung dauerhaft. Für die Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

4.1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Bürger ist nicht zu erwarten.

4.2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft sinkt der jährliche Erfüllungsaufwand deutlich. Durch die Abschaffung des FernUSG entfallen insbesondere die bisherige Zulassungspflicht für Fernlehrgänge sowie die damit verbundenen Antrags-, Nachweis-, Dokumentations- und Mitwirkungspflichten gegenüber der ZFU.

4.3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung sinkt.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VIII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung ist nicht vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Artikel 1 Aufhebung des Fernunterrichtsschutzgesetzes

Mit der Aufhebung des Fernunterrichtsschutzgesetzes wird eine nicht mehr zeitgemäße spezialgesetzliche Regelung für Fernlehrgänge beseitigt. Das Gesetz stammt aus dem Jahr 1977 und war auf klassische Formen des Fernunterrichts zugeschnitten. Die heutigen digitalen Bildungs-, Beratungs- und „Coachingangebote“ waren bei Erlass des Gesetzes weder absehbar noch vom Gesetzgeber in dieser Form intendiert. Die technische und wirtschaftliche Entwicklung hat dazu geführt, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes inzwischen weit über die ursprüngliche Zielrichtung hinausreicht.

Die Rechtsprechung hat den Anwendungsbereich des FernUSG zusätzlich erweitert. Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs kann das Gesetz auch auf Verträge zwischen Unternehmern Anwendung finden. Damit werden nicht nur klassische Verbraucherschutzkonstellationen, sondern auch unternehmerische Vertragsverhältnisse erfasst. Dies geht über die ursprüngliche Schutzrichtung des Gesetzes hinaus und führt zu einer erheblichen Ausweitung der Zulassungspflicht.

Die bisherige Zulassungspflicht verursacht erheblichen bürokratischen Aufwand. Anbieter müssen Anträge stellen, umfangreiche Lehrmaterialien und Vertragsunterlagen einreichen, Rückfragen beantworten und gegebenenfalls Unterlagen nachreichen. Während des Zulassungsverfahrens dürfen Fernlehrgänge nicht vertrieben werden. Dadurch entstehen wirtschaftliche Belastungen, insbesondere durch Vorleistungen, Wartezeiten und entgangene Einnahmen. Dies betrifft in besonderem Maße kleine und mittlere Anbieter sowie innovative digitale Bildungsformate.

Auch für die Verwaltung ist das bestehende Verfahren mit erheblichem Aufwand verbunden. Die Staatliche Zentralstelle für Fernunterricht muss Zulassungsanträge prüfen, Lehrmaterialien und Vertragsbedingungen bewerten, Bescheide erlassen, Änderungs- und Verlängerungsverfahren bearbeiten sowie Beratungs- und Vollzugsaufgaben wahrnehmen. Angesichts der Vielzahl potenziell erfasster Online-Angebote steht dieser Aufwand nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen des Gesetzes.

Die Abschaffung des FernUSG führt damit zu einer deutlichen Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Sie beseitigt unklare und streitanfällige Abgrenzungsfragen, reduziert den Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung, senkt Markteintrittshürden und schafft einen modernen, technologieoffenen Rechtsrahmen für digitale Bildungsangebote. Gleichzeitig bleiben die wesentlichen Verbraucherschutzstandards durch das allgemeine Zivilrecht gewährleistet.

Artikel 2 Inkrafttreten

Regelt das Inkrafttreten.