



1. Oktober 2023

# DAS FERNUNTERRICHTS- SCHUTZGESETZ

## Verbraucherschutz oder Strukturreform?



**Roland Kohsiek** (ausgebildeter Lehrer)

### 1. Fernunterricht

Ein Blick auf die Weiterbildung – oder Branchen intern gerne Weiterbildungslandschaft – ergibt ein weites, vielfältiges und heterogenes Bild. Dabei ist die Heterogenität nicht allein auf einen Gesamteindruck bezogen, auch die einzelnen Teilbranchen oder Marktsegmenten der Weiterbildung sind in sich wieder vielfältig und ausgesprochen heterogen. Eine Teilbranche, die oftmals nur am Rande wahrgenommen oder schlicht übersehen wird, ist der Fernunterricht. Dabei ist diese Teilbranche allein von der Teilnehmerzahl gar nicht so unbedeutend. In der Öffentlichkeit fällt sie vor allem durch Anzeigen in auflagenstarken Wochenzeitschriften auf, auch in der sog. Yellow-Press, dort vor allem auf der Rückseite der Zeitschrift, aber auch durch großflächige, beleuchtete Werbetafeln am Straßenrand. Und in Hamburg fährt ein Linienbus (oder auch mehrere) mit großflächiger Werbung allein für einen der Marktführer des Fernunterrichts durch die Stadt.

Dagegen ist der Fernunterricht in der Fachöffentlichkeit zumindest in den letzten Jahren kaum vertreten. Fernunterricht wird zwar in den DIE-Trendanalysen 2008, 2010 und 2014 erwähnt, allerdings als eine eher randständige Lernform.

Erst mit der Corona-Pandemie und der spürbar erhöhten Nachfrage wurde der Fernunterricht wieder mit größerer Aufmerksamkeit verfolgt, was sich auch in der Fachliteratur niederschlug. Parallel dazu führte die technische Entwicklung zu online-Lernveranstaltungen in den verschiedensten Formaten (und mittlerweile verschiedensten Bezeichnungen), die in allen Bildungsbereichen (außer Kitas und Vorschulen) Einzug genommen haben. Schließlich haben sich staatliche und private Hochschulen (neben der Fernuniversität Hagen zahlreiche private Hochschulen) mit

verschiedenen Fernunterrichtsmodellen und online-Lernformen etabliert. Allerdings ist die erhöhte Aufmerksamkeit in der Fachliteratur stark technikorientiert, die pädagogische Dimension als Basis von Lernprozessen kommt kaum vor.

## 2. Der Fernunterrichtsmarkt

Eine Annäherung an den Bereich Fernunterricht läuft oftmals über das Hervorheben der bekannten und einleuchtenden Merkmale wie offene Lernzeiten, individuelle Lerngeschwindigkeit und Lernrhythmus, Ortsunabhängigkeit, Diskretion sowie Zeitersparnis, denn Anfahrtszeiten fallen lediglich bei den in vielen Lehrgängen üblichen Präsenzphasen an. Allerdings sagt eine ausführlich vorgetragene Begründung und das Betonen der Vorteile für Fernunterricht noch nichts über Erfolge, Grenzen oder gar die Qualität aus (Schönherr 1995).

Eine weitere Annäherung an Fernunterricht gelingt dann eher über das Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG). Um die Begründung für die Einführung und die Wirkung dieses Gesetzes soll es in diesem Beitrag gehen.

Das Fernunterrichtsschutzgesetz definiert Fernunterricht in § 1 eindeutig: Fernunterricht muss eine vertragliche Grundlage haben, erfolgt gegen Entgelt, Lehrende und Lernende sind generell oder überwiegend räumlich getrennt (mindestens 50%) und es erfolgt zumindest eine Lernerfolgskontrolle. Diese vier Kriterien gelten zwingend. Auf Grund der Vielfalt von unterschiedlichsten online-Lernformaten wird mittlerweile ein weiteres Kriterium hinzugenommen, nämlich das der zeitversetzten oder asynchronen Lernorganisation (Fogolin 2021, S. 16). Ohne diese Präzisierung wäre eine Abgrenzung zu mittlerweile verbreiteten online-Vorlesungen oder Seminaren beispielsweise im Hochschulbereich nicht möglich. Zudem wird zwischen *distance learning*, dem traditionellen Fernunterricht, und *distance education*, dem Fernstudium, unterschieden. Unter *blended learning* wird dann auch asynchroner Fernunterricht bzw. Studium unterschieden, aber mit Präsenzphasen oder zeitgleichen online-Veranstaltungen von über 50% der gesamten Lernzeit.

Der Weg zur quantitativen Erfassung ist ähnlich mühevoll wie bei anderen Bereichen der Weiterbildung: das Statistische Bundesamt liefert keine spezifischen Zahlen; der Fachverband Bundesverband der Fernstudienanbieter nennt *Neue Fakten und Trends des Fernstudienmarktes* sowie einen *Branchencheck*, beide enthalten neben positiven bis euphorischen Einschätzungen zur Zukunft des Fernunterrichts aber nur relative Zahlen, die nur ein Wachstum bei den Teilnehmerzahlen und Kursangeboten belegen. Auch die Statistik der Staatlichen Zentralstelle für Fernunterricht (ZFU) listet auf 33 Seiten über 600 Anbieter auf und auf weiteren 63 Seiten alle zugelassenen Lehrgänge, mehr aber nicht. Am hilfreichsten ist eine Veröffentlichung des BiBB, *Strukturdaten Distance Learning/Distance Education 2022* (Fogolin 2022). Grundlage ist eine regelmäßig wiederholte, ausgesprochen breite Umfrage, die die aussagekräftigsten Daten liefert. Hier werden für 2021 exakt 457 Anbieter genannt, davon 425 nicht akademische Bildungsanbieter (Fogolin 2022, S.13). 87,3 % der nicht akademischen Anbieter sind privatrechtlich verfasst, knapp 10 % öffentlich-rechtlich. Die Zahl der Teilnehmenden wird mit rund 148.000 angegeben, deutlich gestiegen gegenüber 2020, knapp 95% in zulassungspflichtigen Fernlehrgängen, die anderen rund 5% sind die zwar meldepflichtigen, aber nicht zulassungspflichtigen Fernlehrgänge. Und zum Vergleich: für den Bereich der akademischen Fernstudien werden ca. 120.000 Studierende genannt (Fogolin 2022, S. 28 und 48). Die sich mit diesen Daten ergebende Größe des Fernunterrichts wird allerdings deutlich relativiert durch die Anzahl der angebotenen Kurse pro Anbieter: über 55% der Unternehmen bieten 1 bis 10 Lehrgänge an, dagegen ca. 16 % mehr als 50. Entsprechend ist dann auch die Zahl der Teilnehmenden: ca. 10% der Anbieter können über 1000 Teilnehmende nennen, 3,8% sogar über 5000 (Fogolin 2022, S. 20). Demnach wird der Fernunterrichtsmarkt von einigen ganz großen Anbietern geprägt, die überwiegende Zahl sind aber Klein- und Kleinstanbieter mit ganz wenigen Kursangeboten. Diese Differenzierung spiegelt sich auch in den Beschäftigtenzahlen wider: lediglich 5 Anbieter haben nach eigenen Angaben über 100 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, 33 Anbieter null bis 10. Die Zahl der freiberuflichen Mitarbeiter wird von keinem Anbieter mit höher als 20 genannt. Diese Zahl ist aber kaum glaubhaft, zumal die Folgestatistik die Tätigkeiten der Freiberufler zu erfassen versucht: diese sind in verschiedenen Bereichen innerhalb der Unternehmen tätig, nicht aber, wie es zu erwarten wäre, überwiegend im ‚Erstellen von Lehrmaterial‘ oder der ‚didaktischen Konzeption von Bildungsangeboten‘ (Fogolin 2022, S. 19). Die Unterrichtsmaterialien werden in einem erheblichen Umfang von externen Fachkräften erstellt, dann

wahrscheinlich auf der Basis von Werkverträgen. Die angegebenen Mitarbeiterzahlen selbst bei den Marktführern dürften kaum in der Lage sein, die Unterlagen zu erstellen und regelmäßig zu aktualisieren.

Zu den Großen zählen das *ILS Institut für Lernsysteme*, die *Fernakademie für Erwachsenenbildung GmbH*, beide mit Sitz in Hamburg unter der gleichen Adresse, sowie die *Studiengemeinschaft Werner Kamprath Darmstadt GmbH*. Alle drei gehören zur Klett-Gruppe, die sich wiederum als größtes Bildungsunternehmen Europas bezeichnet. Und nicht ganz untypisch hat das *ILS* mittlerweile eine eigene Fernhochschule gegründet.

Die Palette der angebotenen Lehrgänge ist außerordentlich breit und vielfältig. Das reicht von Lehrgängen mit einem anerkannten Abschluss nach dem Berufsbildungsgesetz BBiG bzw. Handwerksordnung HwO bis hin zu Schulabschlüssen. Allerdings sind dabei auch sehr spezielle Kurse, etwa die Ausbildung zum Sommelier (angeboten vom International Wine Institut in Bad Neuenahr-Ahrweiler) sogar mit IHK-Abschluss. Bemerkenswert ist der Hinweis auf Förderungsmöglichkeiten durch die Bundesagentur für Arbeit.

### 3. Das Fernunterrichts-Schutzgesetz

In einzelnen Beiträgen zur Geschichte des Fernunterrichts wird die Einführung des *Gesetzes zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht*, kurz Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG), verabschiedet im August 1976 und zum 1.1.1977 in Kraft getreten, als eine zentrale Zäsur gewertet (Fogolin 2001, S. 15).

Nach der Definition von Fernunterricht in § 1 sind im ersten Abschnitt die Vertragsgestaltung sowie das Widerrufsrecht der Teilnehmenden und die Kündigungsmöglichkeiten festgeschrieben (§§ 2-10 FernUSG). In Abschnitt 2 geht es um die Verfahren der Zulassung, Genehmigungspflichten und die Werbung (§§ 12-18 FernUSG).

Dieser Abschnitt 2 ist relativ ausführlich und verweist auf die Gründe, die wohl zu diesem Gesetz geführt haben. Das explizite Verbot von Akquisitionsgesprächen und Vertragsunterzeichnungen in Privatwohnungen lässt darauf schließen, dass vor 1977 Fernlehrgänge ausgesprochen aggressiv beworben wurden, möglicherweise mit einer Drückerkolonne zu vergleichen. „Einer der wichtigsten Gründe für die Abfassung des FernUSG war der Einsatz von Beratern einzelner Fernhochschulen beim Vertrieb der Lehrgänge. Durch die abschlussbezogene Honorierung gab es unter ihnen auch solche, die ihre Beratungsaufgabe zugunsten von Vertragsabschlüssen vernachlässigt haben. Dadurch wurden Interessenten zu Abschlüssen veranlasst, die sie bei unbeeinflusster Entscheidung nicht getätigt hätten.“ (Schachtsiek 1991, S. 156) Diese Aussage stammt von einem Vertreter einer der Marktführer und lässt an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig.

Gleichzeitig werden auch qualitative, zur Zeit der Einführung des FernUSG bekannte Mängel aufgezeigt: veraltete Materialien, fehlende Inhaltsteile, fehlende Quellenangaben, mangelnde Vollständigkeit sowie verschiedene Mängel im didaktischen Bereich (Storm 1991, S. 171 ff). Weiter werden Mängel bei den Präsenzphasen benannt. Auch scheint in der Rückschau die Bereitschaft zur Korrektur und Überarbeitung der Lehrgänge begrenzt. „Empfehlungen, denen die Fernlehrinstitute nicht zu folgen brauchen, werden selten beachtet, es sei denn, man kann ihnen bei der Aktualisierung des Lehrmaterials ohne großen Aufwand nachkommen.“ (Storm 1991, S.174)

### 4. Wirkung und Wertung

Eine Sichtung und Überprüfung des Fernunterrichts fand schon vor der Verabschiedung des FernUSG statt. Bereits 1971 nahm das Stattliche Zentralinstitut für Fernunterricht (ZFU) auf der Grundlage eines Staatsvertrages der Länder von 1969 – die ZFU ist eine Einrichtung der Länder – seine Arbeit auf. Trotzdem sah sich offensichtlich der Gesetzgeber veranlasst, 1977 ein Bundesgesetz zu verabschieden.

Nach den Beiträgen von Schachtsiek und Storm von 1991 hat das Gesetz insgesamt eine positive Wirkung gehabt. Die Position von Storm, es habe des Gesetzes nicht bedurft, weil andere Instrumente zu wirken begannen, ist im Rückblick nicht mehr von Bedeutung. Das FernUSG hat gewirkt: die unseriösen Werbemethoden wurden sofort eingestellt und

das hat nicht zu einem Einbruch bei den Teilnehmerzahlen geführt, im Gegenteil, insgesamt ist der Markt des Fernunterrichts kontinuierlich gewachsen. Allerdings habe die Zahl neuer Anbieter auf dem Markt eine längere Zeit stagniert (Schachtsiek 1991, S. 165). Auch haben die Beschwerden über Qualitätsmängel offensichtlich abgenommen, zumindest wird das nicht weiter thematisiert. Allerdings wird eine gewisse Standardisierung der angebotenen Kurse konstatiert

Das FernUSG ist ein Verbraucherschutzgesetz, das war auch die Intention des Gesetzgebers. Offensichtlich war nicht daran gedacht, den Fernunterrichtsmarkt auch ordnungspolitisch zu regeln. Mit der Pflicht zur Zulassung der meisten Lehrgänge – lediglich sog. Freizeit- und Hobbykurse unterliegen nicht der Zulassungspflicht – kann man eine gewisse ordnungspolitische Dimension erkennen; ein wirklicher ordnungspolitischer Zugriff mit dem Ziel, dieses Marktsegment der Weiterbildung umfassend zu regeln, ist es nicht.

Auch die Sicherung der Qualität durch das Zulassungsverfahren ist offen. „Das Zulassungsverfahren stellt sicher, dass die Lehrgänge ihrerseits die versprochene Qualität und Leistung beinhalten.“ (Schachtsiek 1991, S. 165) Damit wird dem Zulassungsverfahren eine Qualitätssicherungsfunktion zugeschrieben, die die Zentralstelle gar nicht leistet, wohl auch nicht leisten kann. Bei der Bandbreite und der Anzahl der angebotenen Kurse, selbst mit der Unterstützung des BiBB bei den Kursen mit einem Abschluss nach dem Berufsbildungsgesetz, kann eine Institution das nicht leisten. Die Zentralstelle für Fernunterricht selbst, so ihre eigenen Aussagen, prüft die vorgelegten Unterlagen nach einem bestimmten Kriterienkatalog, sie prüft nicht vollständig und umfassend die Qualität. Das Logo für die Zulassung durch die ZFU darf von den Trägern verwendet werden; nach Aussage der ZFU ist das aber kein Qualitätssiegel.

Schließlich haben zahlreiche Anbieter ein Qualitätsmanagementsystem eingeführt und weisen in ihren Werbematerialien darauf hin. Die grundlegende Kritik an Qualitätsmanagementsystemen in der Weiterbildung von Käßlinger und Reuter (Käßlinger / Reuter 2017) gibt dem Fernunterricht keine besondere Rolle, die Kritik trifft auch hier zu, auch wenn Qualitätsmängel im Fernunterricht anders zu Tage treten als in Präsenzveranstaltungen.

## 5. Ausblick und Übertragbarkeit des FernUSG

Der Fernunterrichtsmarkt wird weiter wachsen, gerade in den Corona-Jahren gab eine neue Wahrnehmung für den Fernunterricht und steigende Teilnehmerzahlen. Das gilt auch für den Fernstudienmarkt, die distance education. Ob es angesichts der Entwicklung, aber auch Verschiebungen und Überlagerungen durch neuer online-Lernformen bei der jetzigen Definition von Fernunterricht bleibt, ist nicht abzusehen. Ebenso gibt es keine Hinweise darauf, dass Anbieter versuchen würden, die Zulassungspflicht nach dem FernUSG zu unterlaufen. Vielmehr gewinnt man den Eindruck, alle technischen Möglichkeiten für Fernunterricht werden geprüft, durchgespielt und dann anschließend die Frage der Zulassungspflicht erst geklärt.

In vielen Fachbeiträgen zur Weiterbildung wird auf die positiven Wirkungen des FernUSG verwiesen. Angesichts unübersichtlicher Angebote, aggressiver Konkurrenzmechanismen und prekärer Beschäftigungsbedingungen wird oftmals eine staatliche Regulierung der gesamten Weiterbildung gefordert, ein ordnungspolitischer Zugriff, und das zurecht. Selbst die Nationale Weiterbildungsstrategie spricht von prekären Beschäftigungsbedingungen in der Weiterbildung (NWS 1919, S 1). Dabei wird auch auf den Fernunterrichtsmarkt und die positiven Wirkungen mit der Einführung des FernUSG verwiesen. Diesen Verweis sollte jedoch sehr zurückhaltend bewertet werden: das FernUSG ist ein Gesetz im Sinne des Verbraucherschutzes, diese Regelungen sind zwar wichtig, mittlerweile aber durch verschiedene andere Regelungen, etwa das 14-tägige Rücktrittsrecht bei privatrechtlichen Verträgen, auch gewährleistet. Eine gewisse Marktberuhigung mag auch eingetreten sein. Aber eine regulierende Funktion, eine bestimmte ordnungspolitische Dimension hat das FernUSG nicht, bestenfalls eine gewisse ordnungspolitische Wirkung durch die Zulassungspflicht. Für die gesamte Weiterbildung müsste ein ordnungspolitischer Rahmen, der bitter notwendig ist, neu und breiter konzipiert werden.



Bundesministerium für Arbeit und Soziales / Bundesministerium für Bildung und Forschung: Nationale Weiterbildungsstrategie, Konzeptpapier „Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Weiterbildungspersonals“ (Stand 18.11.2019), Berlin 2019

Bundesverband der Fernstudienanbieter: Neue Fakten und Trends des Fernstudienmarktes, [Pressemeldungen \(fernstudienanbieter.de\)](#) (Abruf 10.09.2023)

Bundesverband der Fernstudienanbieter: Branchencheck Distance learning, [Branchencheck-2023.pdf \(istis.de\)](#) (Abruf 10.09.2023)

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung: Trends der Weiterbildung – DIE-Trendanalyse 2008, Bielefeld 2008

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung: Trends der Weiterbildung – DIE-Trendanalyse 2010, Bielefeld 2010

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung: Trends der Weiterbildung – DIE-Trendanalyse 2014, Bielefeld 2014

Fogolin, Angela: Fernunterricht als gesetzlich regulierte didaktische Methode – Orts- und zeitunabhängig lernen, in: Weiterbildung 1/2021, Augsburg 2021

Fogolin, Angela: Strukturdaten Distance Learning/ Distance Education 2022, Bonn 2022 [BIBB / Strukturdaten Distance Learning/Distance Education 2022](#) (Abruf 10.09.2023)

Käpplinger, Bernd / Reuter, Martin: Qualitätsmanagement in der Weiterbildung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2017

Schachtsiek, Bernd: Das Fernunterrichtsschutzgesetz – Erfahrungen aus der Sicht der Fernunterrichtsinstitute, S. 151-166, in: Meifort, Barbara / Sauter, Edgar (Hrsg.): Qualität in der beruflichen Bildung, – Ergebnisse eines Workshops des Bundesinstituts für Berufsbildung, BiBB Berlin und Bonn 1991

Schönherr, Kurt W.: Qualität im Fernunterricht, in: Feuchthofen, Jörg E. / Severing, Echart (Hrsg.): Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung in der Weiterbildung, Neuwied 1995

Storm, Uwe: Auswirkungen der Überprüfung von Fernlehrgängen auf gesetzlicher Grundlage im Hinblick auf Qualitätsverbesserung, S. 167-176, in: Meifort, Barbara / Sauter, Edgar (Hrsg.): Qualität in der beruflichen Bildung, – Ergebnisse eines Workshops des Bundesinstituts für Berufsbildung, BiBB, Berlin und Bonn 1991

## AUTOR



### Roland Kohsiek

Ausgebildeter Lehrer, angesichts drohender Arbeitslosigkeit Wechsel in die Weiterbildung, 20 Jahre beim Berufsbildungswerk des DGB (bfw) in Hamburg, dort Betriebsrat und Vorsitzender des Gesamtbetriebsrates, seit 2001 bis 2017 hauptberuflich im ver.di Landesbezirk Hamburg als Leiter des Fachbereichs Bildung, Wissenschaft und Forschung sowie die letzten Jahre zusätzlich auch des Fachbereichs Sozialversicherung im Landesbezirk.

[Alle Beiträge ansehen](#)

