

Vorstand

Mischa Engelbracht
Bettina Hünersdorf (Sprecherin)
Kim-Patrick Sabla
Vicki Täubig (Stellv. Sprecherin)
Ulrike Voigtsberger

Kontakt

c/o Bettina Hünersdorf
Universität Halle-Wittenberg
Phil. Fak. III, Erziehungswissenschaften
Institut für Pädagogik
Francke Platz 1
06110 Halle (Saale)
bettina.huenersdorf@paedagogik.uni-halle.de

im Oktober 2019

Stellungnahme des Vorstands der Kommission Sozialpädagogik in der DGfE zum Urteil des OVG Bautzen zu Fragen der staatlichen Anerkennung von Universitätsabsolvent*innen sozialpädagogischer Studiengänge¹

Der Vorstand der Kommission Sozialpädagogik in der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE) begrüßt die Entscheidung des OVG Bautzen (Sachsen) vom 27.04.2018 und informiert auch auf diesem Weg die Mitglieder der Kommission über das Urteil.

Mit Urteil vom 27.04.2018 hat das OVG Bautzen (Sachsen) in Verbindung mit der Nichtzulassung der Revision am 28.09.2018 durch den Beschluss des BVerwG den Ausschluss von universitären Studiengängen von der staatlichen Anerkennung grundsätzlich beendet. Das Urteil bezieht sich auf die Klage einer Absolventin eines universitären sozialpädagogischen Diplomstudiengangs gegen die Nichtgewährung der staatlichen Anerkennung durch das Bundesland. Es ist davon auszugehen, dass das Urteil auch auf andere ähnlich gelagerte Fälle anwendungsfähig ist und ihm somit bundesweite Bedeutung zukommt.

Das OVG Bautzen sowie das BVerwG argumentieren in ihren Entscheidungen zentral mit der Anwendung von Bundesrecht auf landesrechtliche Bestimmungen (vgl. BVerwG, Rn. 7f). Bestehende Vorschriften müssen nach Bundesrecht verfassungskonform ausgelegt werden, so dass auch an Universitäten erworbene Abschlüsse grundsätzlich anerkennungsfähig sind (vgl. OVG

¹ Für die Kommentierung und Diskussion der Stellungnahme im Mai und Oktober 2019 dankt der Vorstand den Mitgliedern der AG Staatliche Anerkennung in der Kommission.

Bautzen, Rn. 20), da der generelle Ausschluss universitärer Abschlüsse von der Möglichkeit einer staatlichen Anerkennung einer sachlichen Grundlage entbehrt (vgl. BVerwG, Rn 4). So stellt das BVerwG fest, dass „[i]n der höchstrichterlichen Rechtsprechung [...] geklärt [ist], dass Zugangsmöglichkeiten zu einem Beruf tatsächlich und rechtlich möglichst offenzuhalten und Zugangshindernisse nur insoweit zu errichten sind, wie es durch ein im Lichte des Art. 12 Abs. 1 GG hinreichend gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist“ (vgl. ebd.), was hier nicht der Fall war.

Einordnung

Das Thema der Professionalisierung bzw. De-Professionalisierung von Fachkräften in den Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit wird auch in ihren disziplinären Bezügen aktuell diskutiert. Ein Teilaspekt dieser Diskussion ist das Thema der staatlichen Anerkennung von Studiengängen im Sozialwesen respektive den Veränderungen der Berufsqualifikationen in Folge der Bologna-Reform mit der Umstellung auf BA- und MA-Studiengänge. Hier sind in den vergangenen Jahren vielfältige Entwicklungen und Bewegungen zu beobachten, welche von der DGfE als Fachgesellschaft auch in unterschiedlichen Formen kritisch begleitet werden und wurden.

Um die Entwicklungen mit Blick auf den Status der Staatlichen Anerkennung in den Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit zu begleiten und Konsequenzen für die erziehungswissenschaftlichen Studiengängen mit sozialpädagogischen Schwerpunkt in ihren Konsequenzen breit zu diskutieren, wurde in der Kommission Sozialpädagogik eine Arbeitsgruppe zur staatlichen Anerkennung gegründet. Die Arbeitsgruppe hat sich für die Erarbeitung eines juristischen Gutachtens „Staatliche Anerkennung in Berufen der Sozialen Arbeit“ (Wiesner, Bernzen und Neubauer 2017) eingesetzt. Das Gutachten wurde auf dem DGfE-Kongress 2018 in der Arbeitsgruppe „Sozialpädagogische Qualifikationen in Bewegung“ vorgestellt und unter breiter Beteiligung der Kommission diskutiert.

Besonders im Fokus steht und stand hier das Verhältnis von universitären erziehungswissenschaftlichen Abschlüssen zu Studienabschlüssen, die, oft an Fachhochschulen bzw. Hochschulen für angewandte Wissenschaft erworben, in einer sozialarbeiterischen Tradition gesehen werden. Abgesehen von verschiedenen Traditionslinien, welche sich in ihrer Differenz auch zwischen Universitäten, oder eben auch Fachhochschulen, bewegen, gab es auch eine formal juristische Differenzierung. Diese geht auf die frühere Unterscheidung des gehobenen Diensts (mit Diplom (FH) zugänglich) vom höheren Dienst (mit Diplom zugänglich) zurück, die sich in Unterschieden der FH- und Universitätsstudiengänge der Sozialen Arbeit bezüglich Studienzielen, -dauer und -niveau niederschlug. Diese Differenzierung ist aber mit Einführung der BA- und MA-Studiengänge obsolet geworden.

Dennoch haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine staatliche Anerkennung nicht in allen Bundesländern an die sich gewandelten hochschulrechtlichen Rahmenbedingungen (etwa die

Aufhebung juristisch belastbarer Unterschiede zwischen Studienabschlüssen) angepasst, was mitunter zu einer Diskriminierung von Absolvent*innen universitär studierter BA-Studiengänge geführt hat. Diese Diskriminierung fußt auch auf den unterschiedlichen Regelungen in jedem Bundesland – von der Situation, dass Absolvent*innen von universitären sozialpädagogischen BA-Studiengängen keine staatliche Anerkennung (etwa Sachsen) benötigen und daher auch nicht beantragen konnten/mussten, bis hin zur Erteilung der Anerkennung auch universitärer Abschlüsse (etwa Sachsen-Anhalt). Diese Binnendifferenzierung führt zu weiteren Irritationen, zum Beispiel wenn Absolvent*innen von universitären Studiengängen mit staatlicher Anerkennung (etwa Niedersachsen) vor Erteilung der Anerkennung in ein Bundesland gewechselt sind, in denen die Anerkennung nicht mehr möglich ist (etwa Thüringen). So sehen die Gesetze der wenigsten Bundesländer die Anerkennung von universitären Abschlüssen aus anderen Bundesländern oder bei Wohnortwechseln vor, ausgenommen sind im Ausland erworbene Abschlüsse. Etwa wenn Absolvent*innen einer niedersächsischen Universität (mit der Möglichkeit eine staatliche Anerkennung zu vergeben) ihren Wohnsitz nach dem Studium nach Sachsen (bislang ohne Anerkennung von universitären Abschlüssen) verlegen und in Sachsen berufstätig werden wollen, war mit dem Umzug die Möglichkeit einer staatlichen Anerkennung des Abschlusses verwirkt, unabhängig der studierten Kompetenzen und des angeeigneten Wissens. Damit ist, unabhängig von den Studieninhalten, die staatliche Anerkennung zu einer Frage des Wohnortes oder der Hochschule geworden.

Diese formale Situation wurde im Gutachten von Wiesner, Bernzen und Neubauer (2017: 30f.) aufgearbeitet und juristisch bewertet:

„So erscheint ein genereller Ausschluss erziehungswissenschaftlicher Studiengänge an den Universitäten mit sozialen Schwerpunkten unverhältnismäßig und begegnet damit Bedenken im Hinblick auf die Wissenschaftsfreiheit und die Berufsausübungsfreiheit.

Auch wenn die Vorgaben der Landesgesetze zur staatlichen Anerkennung keine unmittelbare Rechtswirkung für Personalentscheidungen der Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe haben, da für diese die Vorgaben des Fachkraftgebotes (§ 72 SGB VIII) maßgeblich sind, kommt den landesrechtlichen Regelungen über die staatliche Anerkennung von Ausbildungsgängen in der Praxis doch eine entscheidende Bedeutung zu.

Aus (verfassungs-)rechtlichen und fachpolitischen Gründen erscheint es deshalb notwendig, die landesrechtlichen Regelungen zur staatlichen Anerkennung

- daraufhin zu prüfen, ob sie zu Unrecht z.B. wissenschaftliche Studiengänge mit sozialpädagogischem Schwerpunkt an den Universitäten ausgrenzen
- und sie entsprechend und verfassungskonform anzupassen.

Dabei wird Bezug genommen auf eine Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) aus dem Jahre 2009, die bereits damals in ihrem Diskussionspapier „Soziale Arbeit in Bachelor-/Master-Studiengängen: Kompetenzen von Fachkräften – Erwartungen von Anstellungsträgern“ für eine staatliche Anerkennung universitärer B.A. Studiengänge Soziale Arbeit plädiert hat, die vergleichbare Inhalte und Kompetenzen wie die Studiengänge an den Fachhochschulen vermitteln.“

Zum Urteil des OVG Bautzen vom 27.04.2018

Die von der Arbeitsgruppe in der Kommission begleiteten Bewegungen der Berufsqualifikationen sind mittlerweile fortgeschritten und mit dem Urteil des OVG Bautzen ist ein erstes Urteil rechtskräftig, welches ähnlich argumentiert wie das in Auftrag gegebene Rechtsgutachten und universitäre Abschlüsse gleichstellt.

Beklagt wurde die Landesdirektion Sachsen mit Sitz in Dresden auf Erteilung einer staatlichen Anerkennung für eine Absolventin eines erziehungswissenschaftlichen Diplomstudiengangs (an der TU Dresden abgeschlossen 2002) mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik und Beratung. Die Klägerin hatte demnach ein Diplom in Pädagogik, nicht in Sozialpädagogik erworben (vgl. OVG Bautzen, Rn. 2). Das Urteil wurde vom zuständigen OVG Bautzen als Berufungsinstanz gefällt. Ihm ging ein gegensätzliches Urteil des VG Dresden voraus, welches mit dem Urteil vom OVG Bautzen korrigiert wurde. Gegen die Nichtzulassung der Revision hatte die Landesdirektion Sachsen vergeblich beim Bundesverwaltungsgericht geklagt (vgl. BVerwG). Das Verfahren selbst war bereits seit 2012 anhängig.

Die zentralen Argumente der Landesdirektion Sachsen (vgl. OVG Bautzen, Rn. 4f.) als Beklagte waren neben den ehemals unterschiedlichen Laufbahngruppen, zu denen die Abschlüsse qualifizieren sollten, auch die darauf zurückgehende fehlende Berufspraxis der universitären Abschlüsse. Eine Argumentation, welcher das OVG Bautzen nicht gefolgt ist (ebd., Rn. 34), da die Anerkennungsverordnung von Sachsen selber die geforderte Berufspraxis als Voraussetzung vorsieht. Eine Anforderung die von der ehemaligen Studentin sowohl durch die spätere Berufstätigkeit als auch durch die Praxisphasen im Studium an sich erfüllt werden. Zum Zeitpunkt des ersten Urteils wurden allerdings die Voraussetzungen für eine staatliche Anerkennung nach dem Sächsischen Sozialanerkennungsgesetz (SächsSozAnerkG) von der Landesdirektion Sachsen nicht geprüft, da bereits eine Prüfung mit dem Hinweis, dass eine Anerkennung aufgrund des Studiums an einer Universität nicht möglich ist, abgelehnt wurde².

² Die Voraussetzungen nach sächsischem Recht sind hier ein Fachstudium, 100 Tage Berufspraxis sowie ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache (vgl. §1 Abs. 1 SächsSozAnerkG).

Neben den bekannten Einwänden, dass eine staatliche Anerkennung nicht für universitäre Abschlüsse vorgesehen sei (vgl. etwa Staatsministerium für Kultus des Freistaates Sachsen 2015) argumentierte die Landesdirektion Dresden vergeblich weiter, dass „schließlich [...] auch zu beachten [sei], dass bei formaler staatlicher Anerkennung des Bildungsabschlusses der Klägerin als Sozialpädagogin auf der Grundlage des SächsSozAnerkG praktisch jedem Antragsteller mit Hochschulabschluss im (sozial)pädagogischen Bereich, der einige Zeit in seinem Beruf gearbeitet habe, die staatliche Anerkennung erteilt werden müsste“ (OVG Bautzen, Rn. 5). Dass das OVG auch dieser Argumentation nicht gefolgt ist, ist insbesondere für Universitätsabsolvent*innen pädagogischer Studienrichtungen bedeutsam, da ihnen so grundsätzlich der Zugang zur staatlichen Anerkennung ermöglicht wird.

Auch die Haltung des zuständigen sächsischen Staatsministeriums für Kultus, welches noch 2015 festgehalten hat, dass „die TU Dresden, Fakultät Erziehungswissenschaften, Institut für Sozialpädagogik, Sozialarbeit und Wohlfahrtswissenschaften [...] vom SächsSozAnerkG nicht betroffen [sei], da der o.g. Studiengang und die Absolventen der Reglementierung nicht unterliegen (Staatsministerium für Kultus des Freistaates Sachsen 2015: 3) ist somit nicht länger vertretbar. Die Haltung des sächsischen Staatsministeriums, dass Studiengänge an Universitäten grundsätzlich auf andere berufliche Tätigkeiten vorbereiten und andere Studieninhalte vorweisen, welche vom VG Dresden noch geteilt wurde, ließ das OVG Bautzen nicht mehr gelten.

Das OVG Bautzen hatte keine Revision des Urteils zum Bundesverwaltungsgericht zugelassen. Gegen die Nichtzulassung hat die Landesdirektion Dresden erfolglos beim BVerwG geklagt. Dies begründet das BVerwG unter anderem damit, dass die Voraussetzung für eine Revision nicht erfüllt sind, da keine „bislang ungeklärte Rechtsfrage des revisiblen Rechts von Bedeutung war, deren Klärung im Revisionsverfahren zu erwarten ist und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten erscheint“ (BVerwG, Rn.7). Da hier lediglich die Rechtslage eines einzelnen Bundeslandes und in einem einzelnen Bereich an die bundesweit geltende Rechtsprechung und Verfassungskonformität angepasst werden muss. Damit ist das Urteil des OVG Bautzen zunächst nur für das Bundesland Sachsen gültig, lässt sich aber in seiner Bedeutung (etwa der Anwendung und Auslegung des Bundesrechts) auf alle übrigen Bundesländer übertragen.

Diese Übertragung gilt auch für die erfolglos angeführte Argumente,

- der falschen Berufsbezeichnung (Dipl.-Pädagog*in vs. Dipl.-Sozialpädagog*in),
- des differenten Studiums (Erziehungswissenschaft),
- dass die vorzuweisenden Kompetenzen ausschließlich im Studium erworben werden müssen (etwa die mehrjährige Berufspraxis),
- dass universitäre Abschlüsse andere Berufsziele verfolgen würden,

- dass Abschlüsse zwar aus dem EU-Ausland (vgl. VG Münster, Rn. 28) aber nicht aus anderen Bundesländern anerkannt werden können oder
- dass es bei den abstrakten Regelungen der Gesetze nicht auf die persönlichen Berufsziele der Absolvent*innen ankommt³.

Festzuhalten bleibt: Die staatliche Anerkennung kann nicht länger mit der Begründung eines universitären Studiums versagt werden, noch können später erworbene Voraussetzungen, wie Berufspraxis, rechtliches Wissen oder sprachliche Fähigkeiten bei der Erteilung einer staatlichen Anerkennung in sozialen Berufen unberücksichtigt bleiben. Dies bedeutet nicht, dass die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen, wie Anerkennungsgesetze oder Ausführungsverordnungen, ungültig sind. Vielmehr ist „[d]ie Vorschrift [...] indes verfassungskonform so auszulegen, dass auch an Universitäten erworbene Diplome [oder andere Abschlüsse] grundsätzlich anerkennungsfähig sind“ (OVG Bautzen, Rn. 20), so dass „ein [...] Anspruch auf staatliche Anerkennung auch von universitären Abschlüssen“ (OVG Bautzen, Rn. 27) besteht, da „[e]in Ausschluss von universitären Abschlüssen von der Möglichkeit einer staatlichen Anerkennung [...] indes eines sachlichen Grundes [entbehrt]“ (OVG Bautzen, Rn 29; vgl. auch BVerwG, Rn 4).

Ob vor diesem und dem Hintergrund der Gleichwertigkeit von Abschlüssen (deren Prüfung aus dem Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen [BQFG] bekannt ist) am Festhalten der staatlichen Anerkennung ausschließlich für Bachelorabschlüsse, noch möglich ist, bleibt zweifelhaft. Immerhin für im Ausland erworbene Qualifikationen ist die staatliche Anerkennung auch für Masterabschlüsse bereits möglich, sofern diese die im Landesgesetz geregelten Anforderungen umfassen (vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung 2019).

Die Entwicklungen um die Abschlüsse und Berufsqualifikationen in der Sozialen Arbeit sind also keineswegs abgeschlossen. So lässt sich aktuell beobachten, wie in Folge des andauernden umfangreichen Ausbaues von sozialen Diensten sowie pädagogischen Arbeitsfeldern und dem damit entstehenden Fachkräftebedarf, eine Vielzahl von unterschiedlichen Disziplinen in die Handlungsfelder der Sozialen Arbeit drängen. Auch die Fragen, was für den Erwerb der staatlichen Anerkennung eigentlich vorausgesetzt werden darf (vgl. Kommission Sozialpädagogik 2014) oder ob die staatliche Anerkennung an sich inhaltlich angemessen bzw. rechtlich notwendig ist, ist in den unterschiedlichen Bundesländern weiter zu stellen. Hinzu kommt, dass der Druck durch die Anstellungsträger, möglichst schnell und möglichst ‚passfähige‘ Absolvent*innen auf den Arbeitsmarkt zu bringen hoch ist. Die Qualität der Berufsqualifikation und eines allgemein und breit qualifizierenden Abschlusses scheint hier nur noch eine untergeordnete Rolle zu spielen. Dass ein Bachelor dabei immer nur die *Mindestanforderung* darstellen kann, es aber gerade im pädagogischen

³ Dies war noch die Haltung des VG Dresden im vorliegenden Fall (vgl. OVG Bautzen, Rn. 8).

Bereich eine Vielzahl von Handlungsfeldern gibt, welche weitreichenderen akademischen und reflexiven Kompetenzen bedürfen, bleibt weitestgehend unbeachtet. Der Diskurs, für welche Tätigkeiten innerhalb der Pädagogik ein Bachelor nicht mehr ausreichend qualifiziert, steht noch aus.

Literatur

Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2019): Anerkennungsverfahren Sozialpädagogen und Sozialarbeiter. Url. <https://www.erkennung-in-deutschland.de/html/de/sozialpaedagogen-sozialarbeiter.php> (Stand 21.03.2019).

Kommission Sozialpädagogik (2014): Stellungnahme des Vorstands der Kommission Sozialpädagogik in der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE) zum Gesetzesentwurf. Url. <https://www.dgfe.de/sektionen-kommissionen/sektion-8-sozialpaedagogik-und-paedagogik-der-fruehen-kindheit/kommission-sozialpaedagogik/stellungnahmen.html> (Stand 12.09.2019).

Staatsministerium für Kultus des Freistaates Sachsen (2015): Kleine Anfrage Thema: Staatliche Anerkennung des Studiengangs „Sozialpädagogik, Sozialarbeit und Wohlfahrtswissenschaften“ der TU Dresden Az. 42-0141.50-60/994/2. Url. <https://kleineanfragen.de/sachsen/6/994-staatliche-erkennung-des-studiengangs-sozialpaedagogik-sozialarbeit-und-wohlfahrtswissenschaften-der-tu-dresden> (Stand 21.03.2019)

Wiesner, Reinhard; Bernzen, Christian; Neubauer, Ralf (2017): Staatliche Anerkennung in Berufen der Sozialen Arbeit. Gutachterliche Stellungnahme für die Kommission Sozialpädagogik der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE). Url.: https://www.dgfe.de/fileadmin/OrdnerRedakteure/Sektionen/Sek08_SozPaed/KSozPaed/2018_Expertise_Staatliche_Anerkennung.pdf (Stand 12.09.2019).

Urteile und Beschlüsse

BVerwG, Urt. v. 28.09.2018 – Az. BVerwG 6 B 142.18 aufzurufen unter <https://www.bverwg.de/280918B6B142.18.0> (Stand 21.03.2019).

OVG Bautzen, Urt. v. 27.4.2018 – Az. 2 A 698/16, aufzurufen unter <https://www.justiz.sachsen.de/ovgentschweb/document.phtml?id=5226> (Stand 21.03.2019).

VG Dresden, Urt. v. 13.11.2014 – Az. 5 K 715/12, nicht veröffentlicht.

VG Münster, Urt. v. 08.10.2018 – Az. 4 K 101/17, aufzurufen unter https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_muenster/j2018/4_K_101_17_Urteil_20181008.html (Stand 25.03.2018).