THEMENSCHWERPUNKT
„STICHWORT: STAATLICHE ANERKENNUNG“

Staatliche Anerkennung – Entwicklungslinien eines schwierigen Themas

Roland Merten

Das Thema „Staatliche Anerkennung“ ist aufs Engste (1) mit der Geschichte sozialpädagogischer/sozialarbeiterischer Berufe verbunden und durchzieht diese seit ihren Anfängen als Ausbildungsberufe. In ihm spiegelt sich (2) die „gebrochene Zweistufigkeit“ (Pfaffenberger 1993, S. 15) der Ausbildungsgänge und -orte (Fachhochschulen, Universitäten) sowie (3) die terminologische Differenz zwischen Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Und nicht zuletzt ist mit ihr (4) der Zugang zum einschlägigen Tätigkeitsfeld angesprochen. Die Diskussion um die Staatliche Anerkennung bewegt sich folglich auf unterschiedlichen Arenen der Berufs-, Institutionen-, Disziplin- und Professionsgeschichte.

In der Debatte um eine Staatliche Anerkennung vermischen sich deshalb oft unterschiedliche Argumente und Diskussionsebenen. Im Folgenden geht es darum, einerseits Entwicklungslinien der Ein- und Fortführung einer Staatlichen Anerkennung sowie andererseits die aktuellen juristischen Auseinandersetzungen um sie nachzuzeichnen.

Entwicklungslinien und Problemlagen

1. Periode: 1918-1933

Mit der Gründung der ersten sozialen Frauenschule durch Alice Salomon in Berlin im Jahr 1908 wurde Soziale Arbeit verberuflicht (vgl. Salomon 1927, S. 8ff.). Es entstanden in rascher Folge bis zum Ersten Weltkrieg vielfältige Schulneugründungen. Dieser Trend wurde durch den Krieg zusätzlich befördert.

„In den Jahren 1916-1918 wurden allein dreizehn Schulen gegründet. Dieses Gründungsfieber hielt bis zum Jahre 1919 an. Seit 1920 sind nur noch sechs Schulen hinzugekommen. Die staatlichen Anforderungen schoben einen Riegel vor.“ (Salomon 1927, S. 9)

Diese starke Expansion, die hier freundlich als Gründungsfieber bezeichnet wird, darf den Blick darauf nicht verstellen, dass die Neugründungen der sozialen Frauenschulen gleichsam wildwüchsig entstanden, Curricula noch nicht

 https://doi.org/10.3224/ezw.v33i1.02

(systematisch) ausgearbeitet waren und die allermeisten Schulen in freier Trägerschaft entstanden.

„Im Jahre 1919 bestanden: 8 von Vereinen getragene interkonfessionelle Schulen, 12 von Vereinen getragene konfessionelle Schule, 6 von öffentlichen Körperschaften getragene Schulen. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die Gründung von sozialen Frauenschulen in diesen Jahren vielfach überhastet vorgenommen wurde. Die Leistungen der Schulen wurden dadurch beeinträchtigt, das Berufsniveau gedrückt. Das alles drängte zu einer Vereinheitlichung von Ausbildungsziel und Methode, von Aufnahmebedingungen und Lehrplan." (Salomon 1927, S. 9)

Die von Salomon erwähnten Anforderungen fanden nach einer streitigen Debatte zwischen den Vertreterinnen der sozialen Frauenschulen sowie dem Kultus- und Innenministerium erstmals 1918 in den „Vorschriften über die staatliche Prüfung von Fürsorgerinnen" ihren Niederschlag. Hierin ist – neben curricularen Fragen – ein doppeltes Anerkennungserfordernis enthalten: Einerseits muss die jeweilige Schule staatlich anerkannt sein, andererseits muss die jeweilige Absolventin eine Staatliche Anerkennung erwerben. Zu letzterem Erfordernis heißt es in § 17:

„Nach bestandener Prüfung hat die Bewerberin ein *Probejahr* in der praktischen Wohlfahrtspflege und Fürsorge abzuleisten. Sofern sie sich hierbei bewährt und dies nach Abschluß des Probejahres durch eine Bescheinigung der zuständigen unteren Verwaltungsbehörde (Landrat, Bürgermeister) oder des zuständigen Kreisarztes oder des Leiters (Leiterin) einer öffentlichen Fürsorgestelle usw. nachweist, erhält sie die *staatliche Anerkennung* als *Fürsorgerin*." (Hervorhebung im Original)

Nach dem diese Vorschriften ersetzenden „Erlaß vom 22. Oktober 1920, betr. Staatliche Prüfung von Wohlfahrtspflegerinnen und Richtlinien über die Ausführung der Vorschriften – III P 660 –" wird in § 17 die Staatliche Anerkennung jetzt als „Wohlfahrtspflegerin" fixiert, die nach Bewährung und Führung [sic!] sowie nach Vollendung des 24. Lebensjahres verliehen wird. Während der curricularen Ausgestaltung mit dem Erlass von 1920 weitestgehend den Wünschen der sozialen Frauenschulen entsprochen wurde (vgl. Salomon 1927, S. 35), finden sich zu den Veränderungen zur Staatlichen Anerkennung keine weiteren Hinweise. Sie ist als Thema eher am Rande mitgelaufen.

Das Thema Staatliche Anerkennung stand auch in den Folgejahren trotz einer intensiven Debatte auf einer Tagung im Jahr 1924 (vgl. Preußisches Ministerium für Volkswohlfahrt 1926) und trotz vielfältiger Änderungen (vgl. Preußisches Ministerium für Volkswohlfahrt 1930, S. 10) bis 1933 nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit; lediglich die Anpassung der Erlasse für die männlichen Wohlfahrtspfleger erzeugte Regelungsbedarf. Dieses Desinteresse stand indes in einem eklatanten Missverhältnis zu den internen Schwierigkeiten, die mit dem Probejahr verbunden waren. Es schien weniger der Qualifizierung zu dienen, sondern eher als ein arbeitsmarktpolitisches Regulativ mit fehlender tariflicher

Sicherheit zu wirken, wie die Untersuchung von Beutz (1930) zeigte. Parallel wurde ein soziales Referendariat eingefordert, mit dem Akademiker unterschiedlicher Provenienz auf die Spezifik der Wohlfahrtspflege orientiert werden sollten. Hier war die Erziehungswissenschaft durch Hermann Nohl noch mit im Boot (Jeserich 1929, Sp. 1059; vgl. auch Muthesius 1931, S. 592 m. w. N.).

In den Folgejahren 1933 bis 1945 wurde der gesamte Prozess der Verberuflichung unterbrochen und deformiert – in wissenschaftlicher wie berufspraktischer Hinsicht (vgl. detailliert Lange-Appel 1993, S. 175ff.; Amthor 2003, S. 400ff.).

2. Periode: 1945-1969

Die mit dem „Dritten Reich" verbundene Zäsur wurde eher durch eine rückwärtsgewandte Verlegenheitslösung überwunden. Denn das nach dem Krieg bestehende rechtliche Vakuum wurde „durch Rückgriff auf die preußische Prüfungsordnung von 1920 gefüllt; die sie konkretisierenden Richtlinien von 1930 durften bis in die Sechzigerjahre benutzt werden. Aber nicht nur die curriculare, sondern auch die organisatorische Ausgestaltung der Ausbildung knüpfte an die bereits zu Beginn der Weimarer Republik festgesetzten Bedingungen an: Der reguläre Kurs umfasste zwei Jahre, bevor die staatliche Anerkennung für den Fürsorgeberuf – der Begriff der Volkspflege wurde auf Grund seines unerwünschten ideologischen Gehalts 1945 fallen gelassen – ausgesprochen wurde" (Lange-Appel 1993, S. 219).

Die konkreten Schritte sahen folgendermaßen aus: 1951 wurde durch ein Arbeitstreffen der Konferenz der Wohlfahrtsschulen in Treysa versucht, eine einheitliche Gestalt der Ausbildung zu erreichen. Allerdings hatten die Treysaer Beschlüsse lediglich *Empfehlungscharakter*. In der Folge setzte eine völlig disparate Entwicklung der Ausbildungsstrukturen ein. Das heißt, die „gefaßten Beschlüsse führten in den folgenden Jahren zu so uneinheitlichen Änderungen der Ausbildungsordnungen, daß schließlich die gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse gefährdet schien" (Nootbaar 1983, S. 297). Damit war durch die Treysaer Beschlüsse keine Vereinheitlichung der Ausbildung erreicht, lediglich die Staatliche Anerkennung wurde unhinterfragt weitergeführt.

Deshalb fand 1958 in Düsseldorf eine Länderkonferenz statt, an der alle maßgeblichen Akteure der Wohlfahrtspflege beteiligt waren (vgl. Lange-Appel 1993, S. 221f.) und in deren Folge der Entwurf einer einheitlichen Ausbildungs- und Prüfungsordnung stand. Wenngleich dieser Entwurf als landesrechtliche Regelung nur Nordrhein-Westfalen betraf, so war mit ihm zugleich die sich später erfüllende Hoffnung verbunden, „daraus *die Grundlinien und Konturen der künftigen deutschen Sozialarbeiterausbildung abzulesen und sie in Beziehung zu den Intentionen der Gründerinnen des Berufs zu setzen*" (Wollasch 1960, S. 257, Hervorhebung im Original). Zudem wurden die Sozial- und Wohlfahrtsschulen ab 1959 in „Höhere Fachschulen für Sozialarbeit" umbenannt, gleichzeitig erfolgte eine in der Berufspraxis schon gängige Vereinheit-

lichung der Berufsbezeichnung: „Sozialarbeiter“ (vgl. RdErl. vom 23.2.1959, § 11 Abs. 1; ferner Utermann 1963, S. 340).

Unter der Hand erfolgte eine weitere Änderung: Wurde mit dem Begriff des Probejahres im Erlass von 1920 noch die nachschulische Beschäftigung (Ausbildung) im Feld der praktischen sozialen Arbeit definiert, so wandelte sich das im § 6 des Runderlasses von 1959. Nach Ablauf des ersten Ausbildungsjahres sollte in einer Konferenz festgestellt werden, „ob die Studierenden nach den gezeigten Leistungen und ihrem sonstigen Verhalten zur Fortsetzung des Besuches der Höheren Fachschule für Sozialarbeit zugelassen werden.“ Die Staatliche Anerkennung fand eine detaillierte Regelung zum nunmehr „Berufspraktikum“ genannten nachschulischen Ausbildungsabschnitt in den § 19 bis 28, die in der Grundstruktur bis heute im Wesentlichen unverändert fortgelten: sechs Monate angeleitete Tätigkeit im Innendienst einer staatlichen oder kommunalen Behörde, sechs Monate sonstige Tätigkeit bei einem freien oder öffentlichen Träger (§ 19 Abs. 2 und 3). Abgeschlossen wird das Berufspraktikum mit einem Kolloquium (§ 22 Abs. 1). Danach kann die Verleihung der Staatlichen Anerkennung beantragt werden.

Die Klarheit der Regelungen kann jedoch nicht über die unverändert fortbestehenden Probleme hinwegtäuschen. Die finanziellen Unzulänglichkeiten bei der Absicherung während des Berufspraktikums, die bereits aus den 1920er Jahren bekannt waren (vgl. Beutz 1930), bestanden so auch in den 1950er Jahren.

> „Die augenblickliche Finanzlage wirkt sich für die junge Nachwuchskraft besonders ungünstig aus. Jede Stelle muß sparen, und sie tut es in erster Linie da, wo sie zunächst keine Verpflichtung sieht, an der Berufsanfängerin. Der einzige Ausweg aus diesem Dilemma war die Zwischenlösung der Einstellung als Praktikantin mit einem Unterhaltszuschuß von 120 DM brutto im Monat. Unter Berücksichtigung der langen Ausbildungszeit und der beruflichen Leistung, der diese Vergütung in keiner Weise entspricht, ist das unbefriedigend und sollte auf die Dauer nicht so bleiben.“ (Junk 1954, S. 123)

Mit der Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG vom 5. Juli 1961) und des Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG vom 11. August 1961) wurde ein zweiter Reformschritt in Angriff genommen, der für die weitere Entwicklung der beruflichen Sozialarbeit relevant wurde. Zur Erledigung der anstehenden sozialpädagogischen Aufgaben wurde hier jeweils das *Fachkräftegebot* normiert (§ 102 BSHG; § 16 Abs. 3 JWG) – die Staatliche Anerkennung findet in beiden Gesetzen keine Erwähnung. Hintergrund des expressis verbis eingeführten Fachkräftegebots war der eklatante Mangel an fachlich einschlägig qualifiziertem Personal, insbesondere in den Jugendämtern. Denn bezogen auf das Rechnungsjahr 1957/58 beschäftigten 63,5 Prozent aller Jugendämter weniger als die Hälfte Fachpersonal, fast ein Viertel (22 Prozent) aller Jugendämter verfügte sogar überhaupt kein Fachpersonal (vgl. Vogel 1960, S. 152). Dass es spezifischer Fachkompetenzen bedarf, um qualifiziert im Jugendamt arbei-

ten zu können, darauf hatte Heinz Schneider (1964) unter Bezug auf die Studie von Vogel hingewiesen. Er führte seinerzeit aus:

„Um die Fehlentwicklung des Erziehungsprozesses in ihren *Anfängen* zu erkennen, bedarf es nicht nur praktischer Erfahrung, sondern regelmäßig einer fundierten sozialpädagogischen Ausbildung. […] Ein Amt *ohne* Fachkräfte ist während seiner täglichen Arbeit für eine zwar nicht feststellbare, aber nicht zu leugnende Zahl von Kindern und Jugendlichen, die seiner Hilfe bedürfen, zwangsläufig blind." (Schneider 1964, S. 139, Hervorhebung im Original)

Er wendete sich damit gegen die bis dato praktizierte Grundannahme, dass mit Alltagswissen die schwierigen Fallkonstellationen angemessen zu bearbeiten seien, aber mehr noch weist er als Jurist auf ein damit verbundenes rechtsstaatliches Problem hin: „Dieser Zustand […] führt im Bereich der individuellen Erziehungshilfe zu einem faktischen Zusammenbruch rechtsstaatlicher Verwaltung […]" (Schneider 1964, S. 140). An beiden Problemlagen konnte der Gesetzgeber nicht länger vorbeisehen, Fachlichkeit und Rechtsstaatlichkeit waren (und sind) zwei Seiten derselben Medaille. Konsequenterweise finden sich dann auch später in den Nachfolgeregelungen, d. h. 1989 bei der Verabschiedung des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) in § 72 (Mitarbeiter, Fortbildung) sowie 2003 des SGB XII (Sozialhilfe) in § 6 (Fachkräfte) inhaltsgleiche Nachfolgeregelungen.

3. Periode: 1969-1999

Die durch die wirtschaftliche Prosperität der Nachkriegsjahre induzierte Europäisierung des Wirtschaftsraumes sorgte für Veränderungsnotwendigkeiten im Bereich der Bildungspolitik. Aus dem Umstand des niedrigeren Abschlussniveaus für deutsche Ingenieure gegenüber denen anderer Länder der Europäischen Wirtschaftszone (EWG) folgten die stärksten Impulse, eine entsprechende Qualifikation vorzuhalten: Das war die Geburtsstunde der Fachhochschulen. Gleichsam im Huckepackverfahren zogen die Höheren Fachschulen für Sozialarbeit mit und stiegen in den tertiären Bildungssektor auf.

Die sich damit vollziehende Akademisierung der Sozialpädagogik/Sozialarbeit – ab 1969 an Universitäten, ab 1971 an den neu gegründeten Fachhochschulen – zerreißt jedoch das einigende Band, das sich aus den gemeinsamen Aufgaben ergibt, wie seit den 1920er Jahren immer wieder beteuert wurde. Fachhochschulen und Universitäten finden nicht zusammen, es entsteht eine „gebrochene Zweistufigkeit" (Pfaffenberger 1993, S. 15). Dass die Institutionalisierung an zwei Orten durchaus sach- und gegenstandsangemessen sein könne (vgl. Tenorth 1994, S. 27), gerät völlig aus dem Blick.

Das Verhältnis zwischen Universitäten und Fachhochschulen bleibt in den Folgejahren konkurrent. Die Verleihung des Diplomabschlusses ab 1979 durch die Fachhochschulen wirkt hier nicht befriedend, sondern vergrößert eher das Abgrenzungsbedürfnis. Mit Freud lässt sich diese Situation des Abgrenzungsbedürfnisses

aufgrund allzu großer Nähe zur Kenntlichmachung der eigenen Identität als „Narzissmus der kleinen Differenz“ (Freud 1986, S. 243) charakterisieren:

„Man erkennt nun darin eine bequeme und relativ harmlose Befriedigung der Aggressionsneigung, durch die den Mitgliedern der Gemeinschaft das Zusammenhalten erleichtert wird.“ (Freud 1986, S. 243).

In diesem Zusammenhang gewinnt die Staatliche Anerkennung dann eine eigene Bedeutung, die bis zur Gegenwart fortwirkt. Während sie ab 1918 noch als Berufspraktikum im Sinne einer Bewährungszeit nach der theoretischen Ausbildung etabliert wurde und in den 1950er Jahren eine formale Ausgestaltung erfuhr, wird sie mit Blick auf die Etablierung der Fachhochschulen, an deren Abschlüsse sie in den Folgejahren ausschließlich gebunden war, bis heute historisch verklärt:

„Die 1971 eingeführte Staatliche Anerkennung war ein Teil des Wandels innerhalb der Ausbildung. […] In dieser Phase kam es innerhalb der Sozialen Arbeit zu heftigen Debatten darüber, ob der Abschluss der Hochschule (das Diplom) oder die Staatliche Anerkennung als zukünftiges Gütesiegel gelten solle. Das Diplom wurde der akademische Abschluss, die Staatliche Anerkennung bildete die Voraussetzung für die Zulassung zum Beruf.“ (Leinenbach et al. 2022, 86f.)

Weder wurde 1971 die Staatliche Anerkennung noch das Diplom eingeführt, auch die Frage nach einem Gütesiegel wurde seinerzeit nicht gestellt. Und nicht zuletzt wurde spätestens 1961 mit der Einführung des § 16 JWG und § 102 BSHG der (später: akademische) Abschluss – und nicht die Staatliche Anerkennung – als Berufszugang normiert: das *Fachkräftegebot*.

Schmitt (2007) weist in Bezug auf das Berufspraktikum darauf hin, dass mit dem Einrücken der Sozialarbeiterausbildung in den tertiären Bildungsbereich die Bundesländer zum Träger der Qualifikation wurden und die Kommunen und Wohlfahrtsverbände, die bis dato Träger der Höheren Fachschulen waren, ihre Gestaltungshoheit einbüßten. Das Berufspraktikum, an das die Staatliche Anerkennung gebunden wurde, ist für ihn Ausdruck einer „Resteinflussnahme auf die in der Ausbildung vermittelten und in der Rolle der Anstellungsträger später geforderten Kompetenzen des späteren Berufsnachwuchses“ (Schmitt 2007, S. 21f.).

4. Periode: 1999-2018

Mit dem Bologna-Prozess hat sich ab 1999 die Situation noch einmal verändert. Die Einführung des konsekutiven Studienaufbaus Bachelor/Master schuf die Gleichwertigkeit der Studienabschlüsse, unabhängig vom Hochschultypus, an dem sie erworben wurden. Das bisherige Diplom einer Fachhochschule, das für den gehobenen Dienst qualifizierte, entspricht dem Bachelorabschluss (vgl. BT-Drs. 15/1445, S. 3, Frage 5), der Masterabschluss korrespondiert mit dem bisherigen Universitätsdiplom. Mit der Etablierung von Masterstudiengängen

an Fachhochschulen wurde folglich deren Gleichstellung mit Universitäten vorgenommen (vgl. u. a. Leinenbach et al. 2022, S. 104).

Das Thema Staatliche Anerkennung taucht dann mit der Umstellung der Studiengangstruktur als Regelungsbedarf erneut auf, diesmal auf der politischen Ebene bei der sachlich dafür zuständigen Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK). Auf ihrer Sitzung am 29. und 30. Mai 2008 hat sie beschlossen, „die staatliche Anerkennung als Reglementierung des Berufszugangs der Absolventinnen und Absolventen des Studiengangs Sozialarbeit/Sozialpädagogik beizubehalten" (JFMK 2008, S. 1, Zif. 1). Zur Begründung führt die JFMK dann weiter aus:

„Der staatlichen Anerkennung als Reglementierung des Berufszuganges von Sozialarbeitern/Sozialpädagogen wird in der Fachöffentlichkeit weiterhin hohe Bedeutung beigemessen. Sie gilt als Gütesiegel, mit dem die Qualität der Ausbildung, insbesondere deren Praxisbezug und die Professionalität der Absolventinnen und Absolventen auch hinsichtlich der Ausübung hoheitlicher Aufgaben gewährleistet wird." (Ebd., S. 3)

Auch bei der JFMK taucht der Begriff des Gütesiegels auf, der jedoch inhaltlich nicht bestimmt wird. Es wird allerdings eher implizit durch den Verweis auf den Praxisbezug und die Professionalität von Absolventinnen und Absolventen von einer Ergebnisqualität ausgegangen. Auffällig ist dabei, dass weder empirische Belege hierfür angeführt werden, noch dass widersprechende empirische Befunde irritieren. Ungeklärt bleibt auch der Bezug auf sogenannte hoheitliche Tätigkeiten.

Mit ihrer Entscheidung hat die JFMK jedoch ein weiteres Problem heraufbeschworen, nämlich den Ausschluss der Zuerteilungsmöglichkeit einer Staatlichen Anerkennung für andere Studienabschlüsse. Die betrifft insbesondere die Diplom-Pädagoginnen und Diplom-Pädagogen mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik, denen damit der Zugang zu sozialpädagogischen Arbeitsfeldern (insbesondere in *öffentlicher* Trägerschaft) verwehrt wird.

Die Entscheidung der JFMK widerspricht der Logik des Bologna-Prozesses. Gleichwertige (nicht aber identische) Leistungen und Abschlüsse sind gegenseitig anzuerkennen. Dies wird jedoch von vornherein mit Blick auf universitäre erziehungswissenschaftliche Bachelor- und Masterabschlüsse mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik unterbunden. Vielmehr fixiert sie die Anerkennungsmöglichkeit an die Curricula der Fachhochschulen mit dem Studiengang Sozialarbeit/Sozialpädagogik:

„Die JFMK spricht sich dafür aus, dass auf der Grundlage des Qualifikationsrahmens Soziale Arbeit des Fachbereichtags vom 31. Mai 2006 für die Frage der stattlichen [sic!] Anerkennung die Prüfung erfolgt, ob der Studiengang die qualitativen Voraussetzungen dafür bietet, dass die Absolventinnen und Absolventen die fachlichen Anforderungen in der sozialen Praxis erfüllen. Dies sind:

- Bachelorabschluss in einem Studiengang der Sozialen Arbeit,

- ausgewiesene Kenntnisse der relevanten deutschen Rechtsgebiete mit exemplarischer Vertiefung auf Landesebene sowie der Erwerb administrativer Kompetenzen,
- angeleitete Praxistätigkeit in von der Hochschule bzw. der zuständigen Behörde anerkannten, fachlich ausgewiesenen Einrichtungen der Sozialen Arbeit im Umfang von mindestens 100 Tagen und
- eine kritische Reflexion des in Hochschule und Praxisfeldern erworbenen Wissens unter den Bedingungen angeleiteter Praxis." (JFMK 2008, S. 1f.)

Jenseits des Hinweises, dass dieser Beschluss der JFMK nicht aus sich heraus verbindlich ist, weil die JFMK keine „‚gesetzgebende Gewalt' im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG" (VG Münster 2018, Rn. 48) darstellt, ist die Engführung der Anerkennungsvoraussetzungen auf einen (fachhochschulischen) Studiengang Soziale Arbeit sachlich nicht geboten, weil damit Äquivalenzmöglichkeiten von vornherein ausgeschlossen werden.

Die Kommission Sozialpädagogik der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE) hat deshalb ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die Frage der „Staatlichen Anerkennung in Berufen der Sozialen Arbeit" (Wiesner et al. 2017) eingehend beleuchtet. Auch in diesem Gutachten wird deutlich herausgearbeitet, dass die Fixierung der Erteilungsmöglichkeit einer Staatlichen Anerkennung auf Studiengänge der Sozialen Arbeit bei gleichzeitigem Ausschluss erziehungswissenschaftlicher Studiengänge mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik willkürlich erscheint (vgl. ebd., S. 39). Denn damit wird einerseits die Berufsfreiheit der potenziellen Absolventinnen und Absolventen sachgrundlos eingeschränkt. Andererseits wird über die Festschreibung des Qualifikationsrahmens Soziale Arbeit des Fachbereichstags (der im Wesentlichen von den Fachhochschulen gestellt wird) als Anspruchsvoraussetzung zur Erteilung einer Staatlichen Anerkennung indirekt (aber wirkungsvoll) in die Wissenschaftsfreiheit der an Universitäten lehrenden erziehungswissenschaftlichen Hochschullehrenden (mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik) eingegriffen.

„Aus *verfassungsrechtlicher Sicht* ist bei den einzelnen landesrechtlichen Regelungen zur Anerkennung von Ausbildungsgängen zu prüfen, ob die damit verbundenen *(mittelbaren) Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 GG) und in die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 GG) für das angestrebte Regelungsziel, also die Qualifizierung der fachlichen Arbeit, geeignet und erforderlich sind*. Soweit landesrechtliche Regelungen über die staatliche Anerkennung sozialer Berufe explizit oder implizit nur auf Studiengänge der Sozialen Arbeit bezogen sind und erziehungswissenschaftliche Studiengänge mit sozialpädagogischem Schwerpunkt (an Universitäten) ausnehmen, erscheint eine solche Engführung willkürlich und nicht mit dem Regelungsziel vereinbar." (Wiesner et al. 2017, S. 39, Hervorhebung im Original)

Nun besteht bei von interessierter Seite beauftragten Gutachten immer der Verdacht der Gefälligkeit gegenüber dem Auftraggeber. Der im Gutachten angesprochene Sachverhalt der willkürlich eingeschränkten Berufsausübungsfreiheit für erziehungswissenschaftliche Universitätsabsolventinnen und -absolventen mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik ist im Folgejahr 2018 dem

sächsischen Oberverwaltungsgericht (OVG) in Bautzen zur Entscheidung vorgelegt worden. Hier hatte eine Diplom-Pädagogin mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik die ihr mit Hinweis auf das Sächsische Sozialanerkennungsgesetz (SächsSozAnerkG) verweigerte Staatliche Anerkennung rechtlich angegriffen. Die Klage war erfolgreich und das Gericht in seiner Begründung unmissverständlich:

„Ein Ausschluss von universitären Abschlüssen von der Möglichkeit einer staatlichen Anerkennung entbehrt indes eines sachlichen Grundes. Es gibt bei der Bewertung von Hochschulabschlüssen an Universitäten und Fachhochschulen keine belastbaren Unterschiede (mehr)." (OVG BZ, Rn. 29, ebenso Rn. 33)

Das OVG bringt auf diese Weise auch die Logik des Bologna-Prozesses wieder zur Geltung. Abschlussanerkennung ist keine Einbahnstraße zugunsten der Fachhochschulen gegenüber den Universitäten.

Gleichwohl wäre es denkbar, dass der Landesgesetzgeber universitäre Absolventinnen und Absolventen deshalb ausschließen wollte, weil sie nicht dieselben Qualifikationsmerkmale aufweisen wie Absolvierende der Fachhochschulen. Aber auch dieser Regelungsabsicht hat das Gericht einen Riegel vorgeschoben.

„Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass mit § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG Universitätsdiplome ausgeschlossen werden sollten, so lässt sich das angesichts der heute geltenden Rechtslage in Ansehung von Art. 12 Abs. 1, 3 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1, 18 Abs. 1 SächsVerf nicht oder jedenfalls nicht mehr verfassungsrechtlich halten." (OVG BZ. Rn. 24)

Mit dem Verweis auf Art. 12 GG macht das Gericht noch einmal den Verfassungsrang des Rechts der freien Berufsausübung für einschlägig und gleichwertig Qualifizierte deutlich. Der Verweis auf die Historie der Staatlichen Anerkennung ist dabei zwar ein erklärendes, aber kein begründendes Argument.

Zudem würde mit der Einschränkung der Verleihung der Staatlichen Anerkennung der Gleichheitsgrundsatz verletzt. Auch hier steht wieder ein verfassungsmäßiger Anspruch, zu dessen Einschränkung sehr hohe Hürden genommen werden müssten.

„Sie muss, auch wenn sie ‚nur' als Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit zu verstehen wäre, jedenfalls vernünftigen Zwecken des Gemeinwohls dienen und darf den Berufstätigen nicht übermäßig oder unzumutbar treffen, muss also dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen (vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 7. März 2012 – 1 BvR 1209/11 –, juris m. w. N.) und darf insbesondere […] nicht gleichheitswidrig sein." (OVG BZ, Rn. 29)

Letztlich wäre mit einer landesrechtlich einfachen Gesetzgebung ein faktisches Berufsverbot für Universitätsabsolventinnen und -absolventen mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik verbunden. Der Verweis auf den erwähnten Qualifikationsrahmen ist kein taugliches Argument, um die vom Gericht angesprochene Verhältnismäßigkeit zu wahren.

Der Freistaat Sachsen hat nun seinerseits versucht, das Urteil des OVG, das eine Berufung ausgeschlossen hat, anzugreifen. Das Bundesverwaltungsgericht ist dem Freistaat Sachsen in seiner Argumentation jedoch nicht gefolgt, sondern hat die Klage zurückgewiesen. Es hat noch einmal deutlich formuliert, dass die vom OVG Bautzen vorgenommene Interpretation, auch universitäre Absolventinnen und Absolventen vergleichbarer Studienabschlüsse in das Recht auf eine Staatlichen Anerkennung einzubeziehen, rechtlich geboten ist.

„Das Ergebnis einer verfassungskonformen Auslegung muss demnach nicht nur vom Wortlaut des Gesetzes gedeckt sein, sondern auch die prinzipielle Zielsetzung des Gesetzgebers wahren. Das gesetzgeberische Ziel darf nicht in einem wesentlichen Punkt verfehlt oder verfälscht werden." (BVerwG 2018, Rn. 16)

Genau dies hat aber der Landesgesetzgeber erkennbar entgegen der Intention des Bundesgesetzgebers gemacht.

Die bisherige Auslage der Staatlichen Anerkennung und die Beschränkung ihrer Verleihung auf Absolventinnen und Absolventen von Fachhochschulen bzw. Hochschulen für angewandte Wissenschaften widerspricht der vom OVG Bautzen eingeforderten verfassungsrechtlichen Gleichheitsanforderung (inzwischen) eklatant. Um dies deutlich werden zu lassen, bedarf es eines Blicks auf das Jahr 1989, in dem das Kinder- und Jugendhilfegesetz verabschiedet wurde, dessen Artikel 1 das „Sozialgesetzbuch, Achtes Buch (VIII): Kinder- und Jugendhilfe" (BT-Drs. 11/5948, S. 8ff.) umfasst. Der Bundesgesetzgeber hatte bereits seinerzeit das Fachkräfte-Gebot im § 64 des Gesetzentwurfs verankert, der dann im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zum späteren § 72 SGB VIII wurde. Hier wird normiert, dass „Jugendämter und Landesjugendämter hauptberuflich nur Personen beschäftigen, die sich für die jeweilige Aufgabe nach ihrer Persönlichkeit eignen und eine dieser Aufgabe entsprechende Ausbildung erhalten haben (Fachkräfte) oder aufgrund besonderer Erfahrungen in der sozialen Arbeit in der Lage sind, die Aufgabe zu erfüllen" (BT-Drs. 11/5948, S. 22). Zur inhaltlichen Bestimmung dessen, was unter einer solchen Fachkraft zu verstehen ist bzw. welche formale Qualifikation sie aufweisen muss, um in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe hauptberuflich beschäftigt zu werden, dazu hat der Gesetzgeber eine entsprechende, nicht abschließende Aufzählung der einschlägigen Qualifikationen vorgelegt:

„Die Vorschrift enthält den Grundsatz der Verwendung von Fachkräften. Fachkräfte der Jugendhilfe sind vor allem Sozialarbeiter, Sozialpädagogen, Erzieher, Psychologen, Diplompädagogen, Heilpädagogen, Sonderschulpädagogen, Psychagogen, Jugendpsychiater, Psychotherapeuten und Pädiater." (BT-Drs. 11/5948, S. 97)

Im gesamten Gesetzentwurf und dem dann verabschiedeten SGB VIII sind ausschließlich (neben den unbestimmt belassenen Persönlichkeitsmerkmalen) *unterschiedliche* fachliche Qualifikationsmerkmale zur Erfüllung der Anerkennung als Fachkraft und damit als Zugangsvoraussetzung für die hauptamtliche

Beschäftigung ausgewiesen (siehe den Beitrag von Oelerich/Hengstenberg in diesem Heft).

Schluss

Im Thema Staatliche Anerkennung, das sich vordergründig allein als professionstheoretisches und professionspraktisches Problem darstellt, werden bei genauerer Betrachtung sehr unterschiedliche Herausforderungen und Konfliktlinien deutlich. Hier verbinden sich sowohl fachliche, fachpolitische als auch machttheoretische Positionen. Im vorliegenden Beitrag werden die unterschiedlichen Etappen und die mit ihnen verbundenen differenten Problemlagen herausgearbeitet. Inzwischen hat sich die Rechtsprechung weiterentwickelt und die bis dato bestehende prohibitive Wirkung einer Staatlichen Anerkennung zuungunsten universitärer erziehungswissenschaftlicher Absolventinnen und Absolventen mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik im Grundsatz aufgebrochen. Damit ist allerdings nur ein erster Schritt getan, die weiteren Schritte werden in der einfachgesetzlichen Neuregelung landesspezifischer Regelungen liegen müssen, damit alte und inzwischen überkommene Regelungswirkungen, die mehr als 100 Jahre alt sind, an die Berufswirklichkeit professionalisierter Sozialarbeit/Sozialpädagogik angeschlossen werden. Auch wenn die entscheidende Hürde genommen zu sein scheint, so liegt doch noch ein langer Prozess vor einem erfolgreichen Abschluss.

Roland Merten, Prof. Dr., ist staatlich anerkannter Diplom-Sozialpädagoge (FH) und Diplom-Sozialarbeiter und leitet den Lehrstuhl für Sozialpädagogik und außerschulische Bildung an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Literatur

Amthor, Ralph Christian (2003): Die Geschichte der Berufsausbildung in der Sozialen Arbeit. Auf der Suche nach Professionalisierung und Identität. Weinheim, München: Juventa.

Beutz, Hans (1930): Die soziale Lage der Praktikanten in der Wohlfahrtspflege. In: Arbeiterwohlfahrt 5, 22, S. 685-687.

BT-Drs. 11/5948 (Deutscher Bundestag, Drucksache vom 01.12.89): Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG). Bonn. https://dserver.bundestag.de/btd/11/059/1105948.pdf [Zugriff: 3. März 2022].

BT-Drs. 15/1445 (Deutscher Bundestag, Drucksache vom 21.07.2003): Beschäftigung von Absolventen mit dem Bachelor-Abschluss im öffentlichen Dienst des Bundes. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christoph Georg Hartmann, Cornelia Pieper, Ulrike Flach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/1392. Berlin. https://dserver.bundestag.de/btd/15/014/1501445.pdf [Zugriff: 3. März 2022].

Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Vom 30. Juni 1961. In: Bundesgesetzblatt, 1961, Teil I, Nr. 46 vom 05.07.1961, S. 815-841. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl161s0815.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl161s0815.pdf%27%5D__1650445153515 [Zugriff: 20. April 2022].

BVerwG (2018): Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 28. September 2018, Az.: BVerwG 6 B 142.18, OVG 2 A 698/16. https://www.bverwg.de/de/280918B6B142.18.0 [Zugriff: 3. März 2022].

Erlaß vom 22. Oktober 1920, betr. Staatliche Prüfung von Wohlfahrtspflegerinnen und Richtlinien über die Ausführung der Vorschriften – III P 660. In: Volkswohlfahrt 1, S. 355-359.

Freud, Sigmund (1986/1930): Das Unbehagen in der Kultur. In: Freud, Sigmund: Kulturtheoretische Schriften. Frankfurt am Main: S. Fischer, S. 191-270.

Jeserich, Kurt (1929): Das soziale Referendariat. In: Soziale Praxis 38, 43, Sp. 1058-1060.

Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) (2008): Staatliche Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen im sozialen Bereich im Kontext der Hochschul- und Studienreform. Sitzung der Jugend- und Familienministerkonferenz am 29./30.05.2008 in Berlin. https://www.dbsh.de/media/dbsh-www/downloads/Beschluss_Staatl_Anerkennung_2008.pdf [Zugriff: 2. März 2022.

Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG). Bekanntmachung der Neufassung des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt. Vom 11. August 1961. In: Bundesgesetzblatt, 1961, Teil I, Nr. 64 vom 16.08.1961, S. 1205-1219. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//*%5B@attr_id=%27bgbl161s1205.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl161s1205.pdf%27%5D__1650444391540. [Zugriff: 20. April 2022].

Junk, Margarete (1954): Die Ausbildung zum sozialen Beruf. Entwicklung und Stand. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 101, S. 120-124.

Lange-Appel, U., 1993: Von der allgemeinen Kulturaufgabe zur Berufskarriere im Lebenslauf. Eine bildungshistorische Untersuchung zur Professionalisierung der Sozialarbeit. Frankfurt am Main: Lang.

Leinenbach, Michael/Nodes, Wilfried/Simon, Titus (2022): Soziale Arbeit in der Spaltung. Studium und Beruf der Sozialen Arbeit in der zweiten Dekade nach Bologna. Weinheim, München: Beltz.

Muthesius, Hans (1931): Zur Entwicklung des sozialen Ausbildungsproblems im Jahre 1930. In: Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege 6, 10, S. 590-592.

Nootbaar, Hans (1983): Sozialarbeit und Sozialpädagogik in der Bundesrepublik 1949-1962. In: Landwehr, Rolf/Baron, Rüdeger (Hrsg.): Geschichte der Sozialarbeit. Hauptlinien ihrer Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert. Weinheim, Basel: Beltz, S. 251-299.

OVG Bautzen (2018): Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 27. April 2018, Az.: 2 A 698/16, 5 K 715/12. https://www.justiz.sachsen.de/ovgentschweb/documents/16A698.pdf [Zugriff: 2. März 2022].

Pfaffenberger, Hans (1993): Plädoyer zur Errichtung eines wissenschaftlichen Studiengangs Sozialwesen. In: Caritas 94, S. 156-165.

Preußisches Ministerium für Volkswohlfahrt (Hrsg.) (1926): Grundsätzliche Fragen zur Ausgestaltung der staatlich anerkannten Wohlfahrtsschulen. Eine Sammlung von Vorträgen. Berlin.

Preußisches Ministerium für Volkswohlfahrt (Hrsg.), 1930: Richtlinien für die Lehrpläne der Wohlfahrtsschulen. Berlin: Carl Heymanns.

RdErl. vom 23.3.1959 [Runderlass des Arbeits- und Sozialministers vom 23.3.1958 – IV B 4 – 6910]: Ausbildung, Prüfung und staatliche Anerkennung von Sozialarbeitern (Wohlfahrtspflegerinnen und Wohlfahrtspflegern. In: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 34.

Salomon, Alice (1927): Die Ausbildung zum sozialen Beruf. Berlin: Heymann.

Schmitt, Christof (2007): Praxisorientierung, staatliche Anerkennung, Berufspraktikum. Auslaufmodelle oder Elemente der Qualitätssicherung in Ausbildungszusammenhängen der Sozialarbeit im Zeichen von Bologna. Berlin: Lehmanns Media.

Schneider, Heinz (1964): Die öffentliche Jugendhilfe zwischen Eingriff und Verwaltung. Eine juristisch-sozialpädagogische Analyse der Aufgaben des Jugendamts und ihrer gesetzlichen Regelung. Berlin: Luchterhand.

Tenorth, Heinz-Elmar (1994): Profession und Disziplin. Zur Formierung der Erziehungswissenschaften. In: Krüger, Heinz-Hermann/Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): Erziehungswissenschaft. Die Disziplin am Beginn einer neuen Epoche. Weinheim, München: Juventa, S. 15-28.

Utermann, Kurt (1963): Sozialerzieherausbildung im Rahmen der sozialen Arbeit. In: Bornemann, Ernst/Mann-Tiechler, Gustav v. (Hrsg.): Handbuch der Sozialerziehung. Band 1: Grundlegung der Sozialerziehung. Freiburg im Breisgau: Herder, S. 338-349.

VG Münster (2018): Verwaltungsgericht Münster, Urteil vom 08.10.2018, Az.: 4 K 101/17.

Vogel, Martin Rudolf (1960): Das Jugendamt im gesellschaftlichen Wirkungszusammenhang. Ein Forschungsbericht. Berlin: Luchterhand.

Vorschriften über die staatliche Prüfung von Fürsorgerinnen. In: Zentralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung in Preußen, 1918, 11, S. 622-633.

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). https://www.dgfe.de/fileadmin/OrdnerRedakteure/Sektionen/Sek08_SozPaed/KSozPaed/2018_Expertise_Staatliche_Anerkennung.pdf [Zugriff: 1. März 2022].

Wollasch, Hans (1960): Zur staatlichen Neufassung des sozialen Schulwesens. In: Achinger, Hans et al. (Hrsg.): Neue Wege der Fürsorge. Rechtsgrundlagen, Arbeitsformen und Lebensbilder. Eine Festgabe für Herrn Professor Dr. Hans Muthesius zum 75. Geburtstag. Köln u. a.: Carl Heymanns Verlag, S. 257-281.