

Die Fachlichkeit sichern

Die »Staatliche Anerkennung« als Instrument der Qualitätskontrolle

MICHAEL LEINENBACH

Michael Leinenbach ist ehrenamtlicher Bundesvorsitzender des Deutschen Berufsverbands für Soziale Arbeit (DBSH). Hauptberuflich ist er als Sozialplaner sowie stellvertretender Amtsleiter und Abteilungsleiter Familie und Soziales bei der Kreisstadt Saarlouis tätig.
www.michael-leinenbach.de

Die staatliche Anerkennung war lange Zeit eine Voraussetzung für die Berufsausübung in der Sozialen Arbeit. Mit dem Bologna-Prozess und seinen Folgen geriet dieses Instrument der Qualitätssicherung auf den Prüfstand.

Lange galt die »Staatliche Anerkennung« als Garant für die Qualität der Abschlüsse der Sozialen Arbeit und wachte durch ihre Funktion als Gütesiegel über die notwendige Fachlichkeit der Professionsangehörigen.

Mit Einführung des Bologna-Prozesses und seinen Folgen verschwand die Wertigkeit der »Staatlichen Anerkennung« und geriet aus dem Blickfeld der Akteure im Feld der Sozialen Arbeit. Vertreterinnen und Vertreter andere Berufe wie Lehrer und Juristen traten massiver für ihre jeweilige Profession ein, um entsprechende Zugänge (Staatsexamen) für ihre regulierten Berufe auch weiterhin aufrechtzuerhalten.

Auch die Profession der Sozialen Arbeit zählt zu den reglementierten Berufen, die entsprechend Grundgesetz Artikel 12, Abs. 1 geregelt werden kann. Allein aus diesem Grund muss die »Staatliche Anerkennung« als Qualitätssiegel zwingend erhalten bleiben.

Beim Versuch sich dem Thema der »Staatlichen Anerkennung« zu nähern, bedarf es jedoch eines kurzen Rückblickes. Entscheidend war der Wandel innerhalb der Ausbildung 1971 als die höheren Fachschulen in Fachhochschulen umgewandelt wurden, was eine Differenzierung der Ausbildungsinhalte zur Folge hatte. Um eine Vergleichbarkeit der Ausbildungen zu erreichen, wurde die »Rahmenordnung für die Diplomprüfung im Studiengang Soziale Arbeit – Fachhochschulen« (1) beschlossen. Seit dieser Zeit diente die »Staatliche Anerkennung« als Gütesiegel für die Soziale Arbeit.

Unabhängig von diesen Veränderungen in der Sozialen Arbeit unterzeich-

neten am 19. Juni 1999 insgesamt 30 europäische Staaten die sogenannte Bologna-Erklärung, die ihrerseits Auswirkungen auf die Ausbildung in der Sozialen Arbeit mit sich brachte. Der Bologna-Prozess, also die Europäische Studienreform, begann.

Begleitend zum Bologna-Prozess wurde das Akkreditierungssystem eingeführt als Qualitätssicherungssystem für die Hochschulen. Die Akkreditierung der Studiengänge wird nun über Akkreditierungsverfahren geregelt. Leider auch mit der Nebenerscheinung, dass es viele neuen Studiengänge mit unterschiedlichen Schwerpunkten im Feld der Sozialen Arbeit gab, die nicht immer die Kernkompetenzen der Sozialen Arbeit im Blickfeld hatten, sondern oft auch eigene Interessen verfolgten.

Vom Bologna-Prozess beeinflusst entwickelte der Fachbereichstag Soziale Arbeit am 31. Mai 2006 den Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit (QR SArb). Hier musste auch die »Staatliche Anerkennung« ihren Platz finden. Bereits in der Sitzung der Jugend- und Familienministerkonferenz am 18. und 19. Mai 2006 in Hamburg wurde die »Staatliche Anerkennung« erneut thematisiert. Seit der Sitzung der Jugend- und Familienministerkonferenz am 29. und 30. Mai 2008 in Berlin (2) wird der Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit als geeignete Grundlage für die Prüfung der Vorlage der qualitativen Voraussetzungen eines Studiengangs im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens angesehen.

Seither bildet der Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit einen wichtigen Bestandteil innerhalb des neu geschaf-

fenen Akkreditierungsverfahrens der Studiengänge. In dieser Sitzung der Jugend- und Familienministerkonferenz im Jahre 2008 in Berlin bat diese die Fachministerkonferenzen, die gesetzlichen Vorgaben des § 72 a SGB VIII (KJHG) sinngemäß auch in ihren Arbeitsfeldern anzuwenden und die persönliche Eignung an die Anstellungsträger zu delegieren. (3)

Nicht außer Acht gelassen werden kann in diesem Kontext die bereits in den 1990er Jahren vom Bundesarbeitsgericht getätigte Rechtsprechung, die folgende Aufgaben und Tätigkeiten der Fachkräfte der Sozialen Arbeit beschreiben:

1995: »Die Tätigkeit eines Sozialarbeiters/Sozialpädagogen hat ihren Schwerpunkt in der Bekämpfung von Fehlentwicklungen durch Veränderung von Menschen, ihren Lebenslagen und Lebensqualität sowie der sie bedingenden gesellschaftlichen Strukturen (...) Dazu gehört die Veränderung des Menschen, seiner Lebenslage und Lebensqualität und der sie bedingenden gesellschaftlichen Strukturen als Ziel des beruflichen Handelns ... «(4)

1997: »Knapp definiert besteht die Aufgabe des Sozialpädagogen in der Hilfe zur besseren Lebensbewältigung, was sich je nach der Problemsituation und auslösender Lebenslage als Entwicklungs-, Erziehungs-, Reifungs- oder Bildungshilfe verstehen lässt. Durch psychosoziale Mittel und Methoden sollen die als Bedürftigkeit, Abhängigkeit und Not bezeichneten Lebensumstände geändert werden. Die Tätigkeit des Sozialarbeiters hat die Veränderung des Menschen, seiner Lebenslage und Lebensqualität und der sie bedingenden gesellschaftlichen Strukturen als Ziel beruflichen Handelns zur Aufgabe.« (5)

Trotz aller Debatten zur Professionalisierung erreichen die Profession gerade aus der Politik massive Tendenzen der Entprofessionalisierung, die einhergehen mit der Aussage, dass diese Tätigkeiten auch im Ehrenamt geleistet werden können. Hintergrund bildet meist die Haltung, dass die Aufteilung der Arbeit in Produktions- (Erwerbs-) und Reproduktionsarbeit erfolgt. »Die Reproduktionsarbeit bezieht sich ausschließlich oder parallel zur Erwerbs-Arbeit als ›Haus-, Familien-, Erziehungs- und Pflege-Arbeit‹, die unentgeltlich ausgeübt und traditionell insbesondere Frauen zugewiesen wird. Das Gros der Beschäftigungs-

felder der ›sozialen Arbeit‹ verortet sich im Bereich der Reproduktions-Arbeit. Die dort erzielten Leistungen sind aus einer ökonomistischen Sicht nicht unmittelbar produktiv und könnten daher dem eher ›unentgeltlich zugeordneten Frauenbereich‹ zugeordnet werden.« (6)

Der Deutsche Berufsverband für Soziale Arbeit hat zur Abgrenzung der Fachlichkeit zum Ehrenamt in seiner Heidelberger Erklärung (»Berufspolitische Erklärung«) im Jahr 2012 Stellung bezogen: »Die Abgrenzung zu alltäglichen helfenden nichtprofessionellen Beziehungen (wie z. B. Ehrenamt, bürgerschaftliches Engagement, nachbarschaftliche oder freundschaftliche Hilfe usw.) findet nicht in dem Maße statt, wie dies für andere akademische Berufe der Fall ist (z. B. JuristInnen, PsychologInnen). Sozial sein kann und sollte jeder Bürger, jede Bürgerin in diesem Land. Menschen in Lebenskrisen oder in sozi-

Der Bundesverband der Berufsbetreuer/-innen BdBe. V. erläutert in seiner Expertise »Perspektiven der Professionalisierung der Berufsbetreuung« von 2010 darüber hinaus in diesem Kontext: »Bereits Hartmann (1972) unterschied in seinem mittlerweile ›klassischen‹ Beitrag entlang der Achse ›Arbeit‹, ›Beruf‹ und ›Profession‹ die zwei Dimensionen des Wissens und der sozialen Orientierung. Auf beiden Dimensionen postulierte der Autor eine Entwicklung von ›Arbeit‹ über ›Beruf‹ zur ›Profession‹. (9)

Wie kann nun eine solche Fachlichkeit sichergestellt werden? Dank europäischer Regelungen kommt die Soziale Arbeit notwendigen berufsrechtlichen Regelungen, die die Fachlichkeit entsprechend sichern, langsam wieder näher. So bilden die »Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen« (10) sowie die »Richtlinie 2013/55/

»Die ›Einheit der Profession‹ steht auf dem Spiel«

alen Schwierigkeiten sollten sicher sein, dass sie von Fachkräften der Sozialen Arbeit kompetent beraten werden. Diese verfügen über wirksame Konzepte und Methoden, die in der Arbeit unabdinglich sind. Dabei können Ehrenamtliche mit ihren Kompetenzen ergänzende Unterstützung anbieten. Allerdings sind sie kein Ersatz für eine sozialprofessionelle Beratung.« (7)

Wie wird die notwendige Fachlichkeit erreicht? In seinem Gutachten »Das Fachkräftegebot im Kinder- und Jugendhilferecht« schreibt Rechtsanwalt Christian Mäßen u.a.: »Die Maßgabe der Fachlichkeit erstreckt sich ausschließlich auf hauptberufliche Kräfte und zwar unabhängig von ihrem zeitlichen Beschäftigungsumfang. Entscheidend ist dabei die geregelte, regelmäßige Tätigkeit gegen Entgelt (auch über Zeitverträge). Auf Honorarbasis tätige Kräfte gelten hingegen nicht als hauptberuflich beschäftigt, so dass auf sie das Fachkräftegebot ebenso wenig Anwendung findet wie auf nebenamtlich tätige oder ehrenamtliche Kräfte (vgl. Münder u.a.; Frankfurter Kommentar zum SGB VIII, 5. Auflage 2006, Q 72 Rz I)«. (8)

EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013, zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen« und die »Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt- Informationssystems (›IMI-Verordnung‹)« (11), die Grundlage der Entwicklung hin zu landesrechtlichen Regelungen.

Für Deutschland hat zunächst der Gesetzgeber der Bundesebene reagiert und im Jahr 2011 berufsrechtlich die notwendigen Regelungen getroffen. So beschloss der Gesetzgeber das »Gesetz zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen« (12), um die im Ausland erworbene Berufsqualifikationen für den deutschen Arbeitsmarkt besser nutzen und eine qualifikationsnahe Beschäftigung ermöglichen zu können. Dieses Gesetz dient der Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses mit dem deutschen Referenzberuf. Im Rahmen des deutschen Föderalismus gilt dies jedoch nur für die Berufe, für die der Bund zuständig ist. →

Die Anerkennung der Berufe, für die entsprechend des deutschen Föderalismus die Länder eigenständig zuständig sind (z. B. Lehrer, Erzieher, Sozialpädagogen, Sozialarbeiter, Ingenieure usw.), werden in landesspezifischen Gesetzgebungen oder fachspezifischen Anweisungen reglementiert. (13) Über den Umweg der »Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen« erhielt somit auch die Soziale Arbeit jeweils landesspezifisch eigene Berufsamerkenngesetze. Gleichzeitig dienen diese Gesetze als Grundlage zur »Staatlichen Anerkennung«.

Die meisten dieser landesrechtlichen Regelungen treffen keine Aussagen über die eigentlichen Ausbildungsinhalte. Die Beschreibung entsprechender Kompetenzen wird durch den Deutschen Qualifikationsrahmens definiert. Für die Soziale Arbeit wurde – wie bereits erläutert – vom Fachbereichstag Soziale Arbeit der Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit (14) erarbeitet, der bei Akkreditierungsverfahren der Studiengänge oftmals als Maßstab zur Anerkennung der Studiengänge dient. Für aus dem Ausland kommende Bachelor (BA) und Master (MA) besteht bereits die Möglichkeit, mit Brückenseminaren an verschiedenen Hochschulen die »Staatliche Anerkennung« zu erhalten.

Wenn zukünftig die »Staatliche Anerkennung« das Qualitätssiegel für die Zulassung der Professionsangehörigen der Sozialen Arbeit wieder darstellen soll, müssen die Bundesländer neben den gesetzlich geregelten Anerkennngesetzen weitere Instrumente schaffen, die dem Qualitätssiegel »Staatliche Anerkennung« als Handwerkszeug dienen. Ob dazu unterstützend dann ein Berufsregister wie teils in den angelsächsischen Ländern praktiziert gestellt wird oder die Kontrolle der Selbstverwaltung analog des deutschen Kammersystems übergeben wird, ist eine noch von der Politik wesentlich zu entscheidende Frage.

Gerade der Deutsche Qualifikationsrahmen mit dem Anspruch des lebenslangen Lernens zwingt die Gesellschaft und den Gesetzgeber dazu, entsprechende Instrumente zu schaffen, die nach der ersten Prüfung der »Staatlichen Anerkennung« durch die entsprechenden Anerkennngesetze auch Kontrollebenen schaffen, die die weitere Entwicklung überprüfen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der lange als zielführend gesehene Weg, die »Einheit der Profession« über ein bundeseinheitliches Berufsgesetz zu erreichen, im deutschen Föderalismus und auf Grundlage der bestehenden Gesetze nicht erreichbar ist.

Anmerkungen

- (1) www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2001/2001_10_11-RO-Soziale-Arbeit-FH.pdf.
- (2) www.jfmk.de/index.cfm?uuid=8B0F39E293BBA92A36BD5A66F0DA148A.
- (3) www.jfmk.de/pub2008/Staatliche_Anerkennung_von_Ausbildungsabschlussen_im_sozialen_Bereich_im_Kontext_der_Hochschul_und_Studienreform.doc.
- (4) Bundesarbeitsgericht zur Definition von Sozialarbeit 1995, vgl.: www.dbsh.de/grundlagenheft_-PDF-klein.pdf.
- (5) Bundesarbeitsgericht z. B. Senat 18. Juni 1997 – 4 AZR 764/ 95 – AP BAT §§ 22, 23 Sozialarbeiter Nr. 38 mwN; 26. Juli 1995 – 4 AZR 318/ 94 – AP AVR Caritasverband § 12 Nr. 8, vgl. http://www.dbsh.de/grundlagenheft_-PDF-klein.pdf.
- (6) Was passiert mit dem Faktor »Arbeit«? Michael Leinenbach, Forum Sozial 2005/Nummer 2/Seite 17.
- (7) www.dbsh.de/fileadmin/downloads/Heidelberger_24.10.2012_Druckfreigabe3.ppdf.
- (8) Das Fachkräftegebot im Kinder- und Jugendhilferecht, Rechtsanwältin Chr. Mäßen, Bonn, den 18. Mai 2009 – Seite 4.
- (9) »Perspektiven der Professionalisierung der Berufsbetreuung« von 2010 des Bundesverbandes der Berufsbetreuer/-innen BdB e.V.
- (10) www.kmk.org/fileadmin/pdf/ZAB/Richtlinien_der_EU/RL2005_36EG.pdf.
- (11) [11_20_RL_2013_55EU.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/ZAB/Richtlinien_der_EU/Aenderung_RL_2005_36EG_2013_11_20_RL_2013_55EU.pdf).
- (12) www.kmk.org/fileadmin/pdf/ZAB/Richtlinien_der_EU/Aenderung_RL_2005_36EG_2013_11_20_RL_2013_55EU.pdf.
- (13) www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/laendergesetze.php.
- (14) www.fbts.de/fileadmin/fbts/Aktuelles/QRSArb_Version_5.1.pdf. ■

Die Verfahrensregeln in der Anwendung



Sozialverwaltungs- verfahrensrecht Handbuch

Herausgegeben von
RiBSG Dr. Wolfgang Fichte und
RA Prof. Dr. Hermann Plagemann,
FAMedR u FASozR
2. Auflage 2016, 480 S., brosch., 69,- €
ISBN 978-3-8487-1381-3
www.nomos-shop.de/22644

Um Leistungsansprüche realisieren und Sozialleistungsverhältnisse gestalten zu können, sind Kenntnisse der Grundstrukturen des Sozialverwaltungsverfahrensrechts notwendig.

Die 2. Auflage erläutert die verschiedenen Herangehensweisen der Sozialbehörden, Sozialgerichte und der Anwaltschaft unter Berücksichtigung aller gesetzlichen Neuerungen sowie der aktuellen Rechtsprechung und Literatur. Zahlreiche **Beispiele, Antragsmuster, Gebührenhinweise** sowie Ausführungen zum (einstweiligen) Rechtsschutz erhöhen den praktischen Nutzen.



Nomos