

Anlage (Bericht):

Staatliche Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen im sozialen Bereich im Kontext der Hochschul- und Studienreform

1. Arbeitsauftrag

Bereits der Abschlussbericht zum Thema „Aufgabenprofile und Qualifikationsanforderungen in den Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe“ - der AGOLJB in der Sitzung am 24./25. Februar 2005 (TOP 8) vorgelegt - thematisierte, dass die Beibehaltung der staatlichen Anerkennung im Zuge der Einführung der gestuften Bachelor- und Masterstudiengänge an den Fachhochschulen gegenwärtig in Frage gestellt wird. Er wies ebenso darauf hin, dass die staatliche Anerkennung bislang die einzige Möglichkeit der Abnehmerseite gewesen ist, auf die Gestaltung der praktischen Ausbildungsabschnitte und damit auf den Erhalt des Anwendungsbezugs Einfluss zu nehmen.

In der o.g. Sitzung wurde entschieden, die Frage staatliche Anerkennung von dem Kontext des Berichtes abzutrennen und als eigenes Thema bei der Jugendministerkonferenz (JMK) einzubringen. Hierzu wurde ein Beschluss vorbereitet, den die JMK in ihrer Sitzung am 12./13. Mai 2005 unter TOP 10 verabschiedete. Der Beschluss lautete: „Die Jugendministerkonferenz beauftragt die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugendbehörden bis zur Jugendministerkonferenz 2006 einen Beschlussentwurf vorzulegen, der eine Positionierung zur staatlichen Anerkennung beinhaltet. Dabei soll zur der Frage Stellung genommen werden, ob eine staatliche Anerkennung weiterhin erforderlich ist und wie eine praxisbezogene berufsbefähigende Ausbildung gewährleistet werden kann.“

Zur Sitzung der AGOLJB am 29./30. September 2005 legte das Land Berlin einen ersten Sachstandsbericht zur „staatlichen Anerkennung von Ausbildungsgängen im sozialen Bereich im Kontext der Hochschul- und Studienreform“ vor, der von der AGOLJB zur Kenntnis genommen wurde. Gleichzeitig beschloss die AGOLJB (TOP 8) die Einrichtung einer länderoffenen Arbeitsgruppe, die den Auftrag erhielt, bis zur AGOLJB-Sitzung im März 2006 Empfehlungen zu erarbeiten, wie die Kinder- und Jugendhilfe - unter den Bedingungen des Bologna-Prozesses - Einfluss auf die Gestaltung der Ausbildungen für ihre Arbeitsfelder nehmen kann.

2. Sachstand

Die Geschäftsstelle der AGOLJB hat auf Anregung der Arbeitsgruppe im November 2005 eine Anfrage nach Beschlusslagen zur staatlichen Anerkennung im Zusammenhang mit der Studienreform an die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) und die Gesundheitsministerkonferenz (GMK) gerichtet. Während die GMK sich bislang in erster Linie mit berufsrechtlichen Fragen der Studiengänge im Tätigkeitsfeld Gesundheitswesen und Altenpflege befasst hat, hat die ASMK mit Verweis auf eine entsprechende Anfrage der Kultusministerkonferenz (KMK) aus dem Jahr 2003 vorgeschlagen, die Frage der staatlichen Anerkennung in den Sozialberufen zunächst im Kreis der Mitglieder der Jugendministerkonferenz weiter zu befördern.

Der Ausschuss für Hochschule, Forschung und Weiterbildung der KMK hat sich mit den Fragen des Berufszugangs und der fachpraktischen Ausbildung beschäftigt und beschlossen, die Position der Wissenschaftsseite durch Beteiligung an der Arbeitsgruppe der AGOLJB einzubringen.

3. Die Bedeutung des Praxisanteils in der Ausbildung

Im Unterschied zu den Universitäten gilt für die Fachhochschulen die Orientierung an den Anforderungen und dem Bedarf des Berufslebens - die so genannte Praxisorientierung - seit ihrer Gründung als spezifisches Markenzeichen. Ein Aspekt dieser Orientierung sind die zwingend vorgeschriebenen Praxisanteile, die in unterschiedlicher Art und Weise mit der theoretischen Ausbildung verbunden sind.

Mit den Praktika bzw. Praxisphasen in den Studiengängen der sozialen Arbeit wurde die Erwartung verbunden, dass die Studierenden

- einen Einblick in die sozialpädagogische Praxis erhalten
- Handlungswissen aufbauen
- professionelle Berufsarbeit analysieren können
- Fähigkeiten zu professionellem Handeln unter den spezifischen Bedingungen des Praxisfeldes entwickeln
- sowie sozialadministrative Kompetenzen im Berufsalltag kennen, anwenden und zu reflektieren lernen.

Die theoriegeleitete Reflexion der Erfahrungen aus dem Praktikum stellte eine gute Möglichkeit dar, frühzeitig zu erfahren, wie im professionellen sozialpädagogischen Handeln gearbeitet wird. Gelungene Praktika befähigen Studierende, in der Ausbildung erworbenes Wissen im berufspraktischen Alltag zu erproben, zu erweitern, zu reflektieren und in Ansätzen eine berufliche Identität zu entwickeln.

Ein zusammenhängendes Praxissemester erhält allerdings nur dann seine reflexive Funktion, wenn die Erfahrungen, die dort gesammelt werden, offensiv im Lehrbetrieb aufgegriffen und bearbeitet werden. Dieser Anspruch wurde in den Diplom-Studiengängen nicht durchgehend eingelöst.

Bereits die Rahmenordnung der HRK und der KMK aus dem Jahr 2001 für die Diplom-Prüfung im Studiengang Soziale Arbeit forderte, dass sich der Praxisbezug des Studiums als besonderes Merkmal der Fachhochschulen nicht nur in der Durchführung praktischer Studiensemester erschöpfen dürfe sondern bestimmend für die gesamte Ausbildung sein soll. Mit den neu zu gestaltenden Bachelor-Studiengänge muss dieser Anspruch beibehalten werden.

Wesentlich ist, dass die Vermittlungsarbeit zwischen Theoriewissen, Professions- und Handlungswissen geleistet wird. Nur so wird verhindert, dass der scheinbare Widerspruch zwischen Theorie und Praxis stets neu aufbricht.

Dabei besteht die Aufgabe der Fachhochschulen allerdings nicht darin, eine Praxisvermittlung im Sinne einer Berufssozialisation zu leisten vielmehr muss sie die berufsbezogene, theoriegeleitete Problemlösekompetenz bei den Studierenden entwickeln und fördern.

4. Das gegenwärtige Verfahren der staatlichen Anerkennung

Die Berufsqualifikation zum Diplom-Sozialarbeiter/Sozialpädagogen schließt mit einer Fachhochschulprüfung ab. Die Erteilung der „staatlichen Anerkennung“ wird als eine Besonderheit der sozialen Berufe i.d.R. durch zusätzliche berufsrechtliche Regelungen landesgesetzlich geregelt und ist an eigenständige Ausbildungs- und Prüfungsleistungen gebunden. Danach wird Personen i.d.R. die „staatliche Anerkennung“ erteilt, wenn sie

- persönlich (und gesundheitlich) geeignet sind,
- eine entsprechende Ausbildung erfolgreich abgeschlossen und
- ein Berufspraktikum/Anerkennungsjahr oder zwei in die Ausbildung integrierte Praxissemester erfolgreich absolviert haben. Dabei müssen die Ausbildungsstätten für

die berufspraktische Ausbildung (öffentliche und freie Träger) anerkannt sein und die berufspraktische Ausbildung muss von geeigneten Fachkräften angeleitet werden.

Die „staatliche Anerkennung“ ist für die Abnehmerseite von besonderer Bedeutung. In der Kinder- und Jugendhilfe minimiert sie den Prüfaufwand der erlaubniserteilenden Behörden bei der Beurteilung der Eignung von Fachkräften. Die „staatliche Anerkennung“ stellt für die erlaubniserteilenden Behörden ein Qualitätsmerkmal dar.

Für den Arbeitgeber bzw. den Dienstherrn ist die „staatliche Anerkennung“

- ein Tarifmerkmal für die Eingruppierung nach dem TVSE bzw.
- ein Merkmal für die Laufbahnzuordnung nach dem öffentlichen Dienstrecht (Beamtenrecht) für die Übernahme hoheitlicher Aufgaben.

Verantwortlich für die berufsrechtlichen Regelungen sind i.d.R. die für den Beruf zuständigen Obersten Landesbehörden, wobei die Zuständigkeit in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ressortiert ist. In einigen Bundesländern sind die Obersten Landesjugendbehörden zuständig, in anderen Bundesländern liegt die Zuständigkeit bei dem Fachressort Soziales, Gesundheit oder auch bei Kultus.

Die Möglichkeiten der Obersten Landesjugendbehörden, Einfluss auf die Qualifikation der Sozialarbeiter/Sozialpädagogen zu nehmen, sind begrenzt. Die Steuerung in diesem Bereich erfolgt seit Jahren über das Instrument der staatlichen Anerkennung, wobei eine Abstimmung mit den Obersten Sozial- und Gesundheitsbehörden erfolgt. Mit der gesetzlichen Definition der Voraussetzungen für die Erteilung der „staatlichen Anerkennung“ besteht die Möglichkeit, auf die Gestaltung der praktischen Ausbildungsabschnitte und damit auf die Praxisorientierung und die Berufsbefähigung der Ausbildung steuernd Einfluss zu nehmen.

Allerdings ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass sich die Einflussnahme der für den Beruf zuständigen Obersten Landesbehörden unterschiedlich gestaltet. Seit der Umstellung der Studiengänge von der zweiphasigen in die einphasige Ausbildung, bei der an die Stelle des Berufspraktikums/des Anerkennungsjahres zwei Praxissemester in die Ausbildung integriert worden sind, wird in einigen Bundesländern die „staatliche Anerkennung“ - ohne an eigenständige Prüfungsleistungen gebunden zu sein - „automatisch“ mit dem Hochschuldiplom erteilt.

5. Veränderungen der Studiengänge im sozialen Bereich an Fachhochschulen im Zusammenhang mit dem Bologna-Prozess

Mit der Bologna-Erklärung bekräftigte 1999 eine große Anzahl europäischer Bildungsminister ihre Absicht, vergleichbare Hochschulstrukturen zu schaffen und damit den Arbeitsmarkt für alle (Fach-)Hochschulabsolventen in Europa zu öffnen. Die Umsetzung der mit der Bologna-Erklärung verbundenen Vorhaben soll in Deutschland bis zum Jahr 2010 abgeschlossen sein. Bereits vor der Bologna Erklärung gab es zahlreiche Initiativen und Modellvorhaben, die eine umfassende Studienreform in Deutschland einleiten sollten. Ausgangspunkt war dabei Kritik am deutschen Hochschulsystem, bei der insbesondere die langen Studienzeiten, die hohe Abbrecherquote und die mangelhafte Vorbereitung auf die berufliche Praxis und unzureichende internationale Wettbewerbsfähigkeit eine Rolle spielten.

Im Vordergrund der Reformüberlegungen standen Modelle zur Qualitätssicherung, Evaluation und Akkreditierung.

Ziel der Bologna-Erklärung ist die Schaffung eines europäischen Hochschulraumes mit größerer Vergleichbarkeit und Kompatibilität der Hochschulsysteme.

Unter Berücksichtigung der uneingeschränkten Autonomie der Hochschulen sollen folgende Ergebnisse erreicht werden:

- Einführung eines Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Abschlüsse, das sich im wesentlichen auf zwei Zyklen stützt, wobei sowohl der erste (Bachelor) als auch der zweite Zyklus (Master) zu einem berufsqualifizierenden Abschluss führt
- Einführung von gestuften Abschlussgraden in allen Ländern mit einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss nach frühestens drei Jahren
- Anwendung von Modularisierung und ECTS (European Credit Transfer System)-kompatiblen Leistungspunktesystemen
- Beseitigung noch bestehender Mobilitätshemmnisse für Studierende und Hochschulpersonal
- Einführung eines europäischen Systems der Qualitätssicherung mit vergleichbaren Methoden und Kriterien.

Für die nationale Umsetzung der Studienreform haben die KMK, die HRK und der Wissenschaftsrat Leitlinien formuliert. Diese sagen u.a. aus, dass

- ein Nebeneinander der zwei Graduierungssysteme für eine Übergangszeit noch möglich sein soll,
- die Bachelor- Studiengänge (mindestens drei, maximal vier Jahre) eigenständige Studienabschlüsse sein müssen, die zu einem berufsqualifizierenden Abschluss führen,
- der Zugang zum Masterabschluss einen berufsqualifizierenden ersten Studienabschluss voraussetzt und der Masterabschluss nicht die Regelausbildung an den Fachhochschulen und Universitäten sein soll. Landesrechtliche Regelungen sollen den Zugang zu den Masterstudiengängen organisieren,
- Bachelor- und Masterstudiengänge modularisiert sein und mit Bewertung im Rahmen eines Kreditpunktesystems konzipiert sein müssen.

Die Strukturvorgaben der KMK (Beschluss der KMK vom 10. Oktober 2003) für die Einführung von BA/MA-Studiengängen an Universitäten, vergleichbaren Hochschulen und Fachhochschulen beziehen sich auf:

- Allgemeine Festlegungen zur Regelstudienzeit
- Vorgaben zur Studienstruktur und Studienorganisation
- Zugangsvoraussetzungen und Übergänge
- die Ausrichtung der Studiengänge (theorie- oder anwendungsorientiert) und
- die Wertigkeit der Abschlüsse

Im Übrigen wurde auf inhaltliche Vorgaben für die Studiengänge verzichtet, um sowohl eine freie Gestaltung als auch eine Schwerpunktsetzung an den Hochschulen zu ermöglichen.

Bachelor- und Mastergrade werden durch eine Urkunde ergänzt, das Diploma Supplement, aus der ersichtlich ist, an welcher (Fach-)Hochschule mit welchem Lernerfolg die Studierenden sich mit welchen Studieninhalten auseinander gesetzt haben.

Erklärtes Ziel der Studienreform ist, dass die Absolventen bereits nach dem ersten Studienabschluss berufsfähig sind und unmittelbar Berufsaufgaben übernehmen können (Wissenschaftsrat 1999).

Eine weitere gravierende Änderung bringt die Einführung des Akkreditierungsverfahrens zur qualitativen Bewertung der Studiengänge durch externe Gutachter mit sich. Aufgabe der Akkreditierung ist die Gewährleistung fachlich-inhaltlicher Mindeststandards und die Überprüfung der Berufsrelevanz der Abschlüsse.

Mit Beschluss der KMK zur Einführung des Akkreditierungsverfahrens für Bachelor- und Masterstudiengänge vom 3. Dezember 1998 entwickelte sich ein dezentrales Akkreditierungssystem, dessen Zusammenhalt durch eine zentrale Akkreditierungseinrichtung (Akkreditierungsrat) gewährleistet wird. Es gibt fachübergreifende Akkreditierungsagenturen sowie solche mit spezifischer Fachausrichtung, teilweise in Trägerschaft (auch gemeinsamer Trägerschaft) von Ländern, Hochschulen, Fachgesellschaften oder Dachverbänden.

Die Akkreditierungsagenturen organisieren den Prozess der Begutachtung (Gewährleistung der materiell-inhaltlichen Qualität eines Studienangebots der einzelnen Studiengänge) - im wesentlichen gestützt auf „peer review“ - , also durch eine Fachgruppe, der auch jeweils ein Vertreter der Praxis angehört.

Durch Beschluss der Innenministerkonferenz am 6. Juni 2002 sowie der Kultusministerkonferenz am 24. Mai 2002 werden die an den Fachhochschulen und Universitäten erreichten Bachelor-Abschlüsse dem gehobenen Dienst, die an Universitäten erreichten Master-Abschlüsse dem höheren Dienst zugeordnet. Dies gilt für die an den Fachhochschulen erreichten Master-Abschlüsse nur auf Antrag.

Die Einführung der gestuften Bachelor- und Masterstudiengänge, die in der Folge der Bologna-Erklärung die bewährten Diplom-Studiengänge ersetzen sollen, verursachte eine Verunsicherung über die weitere Notwendigkeit für eine staatliche Anerkennung. Seither wird über alternative Möglichkeiten der Einflussnahme der Kinder- und Jugendhilfe auf die Studieninhalte sowie der Herstellung des Praxisbezuges diskutiert.

6. Reglementierung des Berufszugangs in der sozialen Arbeit

Ein Beruf gilt dann als reglementiert, wenn die Aufnahme oder Ausübung der beruflichen Tätigkeit direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen/Berufsbezeichnungen gebunden ist. Dies trifft in Deutschland auf eine Reihe sozialer Berufe zu, so auch auf den Beruf des Sozialarbeiters/Sozialpädagogen. Die bisherige Form in der das geschieht, ist die Erteilung der „staatlichen Anerkennung“. Sie ist aber nicht die einzig mögliche Form einer Reglementierung.

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe hat der Staat - unabhängig von den landesrechtlichen Regelungen zur staatlichen Anerkennung - mit dem Fachkräftegebot gemäß SGB VIII den Berufszugang reglementiert und gleichzeitig die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Länder die Reglementierung des Berufszuganges weiter ausführen können (vgl. § 49).

In § 72 SGB VIII hat der Gesetzgeber für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe die gesetzliche Vorgabe getroffen, dass im Jugendamt entsprechend der jeweiligen Aufgabenstellung in erster Linie Fachkräfte arbeiten sollen, wobei die Fachlichkeit über die persönliche Eignung und die fachliche Ausbildung definiert wird. Wenngleich die Berufsausbildungen, die die Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe vorweisen müssen, im Gesetz nicht konkret vorgegeben sind, enthält die Begründung zum Regierungsentwurf zu § 72 SGB VIII eine Aufzählung von sozialen Berufen, die für den Fachkraftstatus relevant sind. Hier heißt es: *„Fachkräfte der Jugendhilfe sind vor allem Sozialarbeiter, Sozialpädagogen, Erzieher, Psychologen, Diplompädagogen, Heilpädagogen, Sonderschulpädagogen, Psychagogen, Jugendpsychiater, Psychotherapeuten und Pädiater“* (vgl. BT-Drucks.11/5948/1989 zit. n. Jans/Happe/Saubier/Maas, Jugendhilferecht, Loseblattkommentar, Stand: 08/2005, Erl. zu § 72). Dabei wird als Fachkraft bezeichnet, *„wer über die für ein bestimmtes Fachgebiet erforderlichen Kenntnisse verfügt und die Fähigkeit besitzt, sie im beruflichen Handeln sachgerecht anzuwenden. Zur Qualifizierung durch Absolvieren einer Ausbildung mit abschließender Prüfung sind z.T. weitere Elemente vorgesehen wie die staatliche Anerkennung für soziale Fachkräfte ...“* (vgl. Erl. zu § 72 Rn. 13 ebd.).

Obgleich sich das Fachkräftegebot gemäß § 72 SGB VIII unmittelbar nur auf die Träger der öffentlichen Jugendhilfe bezieht, ist es gemäß § 74 Abs. 1 Ziff.1 SGB VIII mittelbar auch auf

die freien Träger der Jugendhilfe zu übertragen. Aufgrund der Gesamtverantwortung gemäß § 79 SGB VIII haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Förderung der freien Jugendhilfe darauf zu achten, dass die fachlichen Voraussetzungen für die geplante Maßnahme erfüllt sind.

Im Kontext der Erlaubniserteilung von Einrichtungen gilt ferner, dass nur der Träger die Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung erhält, wenn er Fachkräfte beschäftigt, deren Qualifikationen der Vorgabe der Erlaubnisgeber entsprechen; anderenfalls wird die Erlaubnis gemäß § 45 Abs. 2 SGB VIII versagt. In diesem Zusammenhang ist in den Ausführungsgesetzen sowie den dazugehörigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Länder festgelegt, wer geeignete pädagogische Fachkraft ist.

Ziel der Reglementierung des Berufszuganges ist es, die Qualität der Angebote und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu sichern, für die die fachliche Qualität und damit die Berufsqualifikation des Personals eine der wichtigsten Variablen ist.

Die Reglementierung des Berufes in Deutschland hat auch Auswirkungen auf berufsrechtliche Regelungen im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen und die Gewährleistung des freien Zugangs zum Beruf im Rahmen der EU. Das hat zur Folge, dass Deutschland nach EU-Recht verpflichtet ist, die EU-Richtlinien 89/48/EWG, 9/2001/EG bzw. jetzt neu: 2005/36/EG anzuwenden, wonach die in einem anderen Mitgliedsstaat erworbene Qualifikation zu berücksichtigen und zu beurteilen ist, ob diese der in Deutschland geforderten Qualifikation zum Sozialarbeiter/Sozialpädagogen entspricht. Werden im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wesentliche Unterschiede festgestellt, muss der Aufnahmestaat, der den Beruf reglementiert, Ausgleichsmaßnahmen anbieten, damit die ausländische Fachkraft zu gleichen Bedingungen wie die inländische Fachkraft beruflich tätig werden kann. Die Reglementierung eines Berufes trägt damit auch im Rahmen der EU dazu bei, dass der freie Zugang zu den Berufen an bestimmte Qualitätsmerkmale gebunden ist.

So gilt auch die Reglementierung des Berufs des Sozialarbeiters/des Sozialpädagogen als tradierter Ausdruck für fachliche Eignung und Professionalität. Sie gibt den Anstellungsträgern formal die Sicherheit, dass die für die Ausübung des Berufes erforderliche Qualifikation, einschließlich der Absolvierung entsprechender praktischer Ausbildungsabschnitte, erfolgreich abgeschlossen worden ist. Personen, die über eine reglementierte Berufsqualifikation verfügen, gelten i.d.R. als Fachkräfte. Die Reglementierung des Berufes dient auch der Klärung von Eingruppierungsfragen und ist bei tariflichen Regelungen berücksichtigt. Von Bedeutung ist sie auch für die Festlegung von Laufbahnen im Beamtenrecht des öffentlichen Dienstes.

Aus diesen Gründen hat sich die länderoffene AG darauf verständigt, an der Reglementierung des Berufes des Sozialarbeiters/Sozialpädagogen durch den Staat auch nach Einführung der Bachelor- und Masterstudiengänge festzuhalten.

7. Verfahren der Reglementierung

Gesetzliche Regelungen, die der Reglementierung eines Berufes dienen, können sich auf verschiedene Ebenen beziehen: Der Staat kann die Ausbildung regeln, den Berufszugang oder/und die Leistung an sich. Sollen z.B. mit der Ausübung eines Berufes hoheitliche Aufgaben übernommen werden oder ist die Ausübung des Berufes auf den unmittelbaren Kontakt zu Personengruppen gerichtet, die als besonders schutzwürdig anzusehen sind, werden Ausbildung und der Beruf i.d.R. gesetzlich reglementiert.

So erhalten Ärzte, Apotheker u.a. erst dann eine staatliche Genehmigung zur Ausübung ihres Berufes (Approbation) wenn sie den erfolgreichen Abschluss ihres Studiums und ggf. das Bestehen einer gesonderten Prüfung nachweisen können. Die Approbation von Psychologischen Psychotherapeuten wird durch das Psychotherapeutengesetz geregelt.

Die hier zitierten Berufe gehören neben anderen zu den sog. „freien Berufen“, die sich fast alle in Kammern zusammenschlossen haben, welche einerseits berufliche Interessen ihrer Mitglieder nach außen vertreten, andererseits berufliche Qualitätsstandards festlegen und für deren Durchsetzung Sorge tragen.

In der Regel sind die Kammern Körperschaften öffentlichen Rechts, übernehmen per Gesetz staatliche Aufgaben in Selbstverwaltung und unterliegen der Aufsicht der zuständigen Landesbehörden.

Die Arbeitsgruppe hat für diese Form der Reglementierung derzeit keine Umsetzungschance gesehen. Im folgenden werden drei theoretisch denkbare alternative Verfahren der Reglementierung des Berufszugangs dargestellt und bewertet:

- a) Reglementierung über staatliche Anerkennung,
- b) Reglementierung über Akkreditierung und
- c) Reglementierung über die Berufseinmündungsphase.

7.1 Reglementierung über die staatliche Anerkennung

Wie unter Tz. 1.4 dargestellt, ist die Erteilung der „staatlichen Anerkennung“ bislang u.a. daran gebunden, dass die Antragsteller persönlich geeignet sind, eine bestimmte Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben und ein Berufspraktikum oder zwei in die Ausbildung integrierte Praxissemester erfolgreich absolviert haben. Die bisherigen Kriterien einer Berufsbefähigung im Sinne der bisherigen Standards für die Erteilung der staatlichen Anerkennung lassen sich nicht unmittelbar auf die Bachelor – Studiengänge übertragen.

Mit der Studienreform wurde auch intendiert, dass die Hochschulen mit unterschiedlichen Studienprogrammen Profile entwickeln und dabei nicht mehr an eine Rahmenprüfungsordnung für das Studienfach gebunden sind. Die Ausbildung wird sich künftig sowohl nach quantitativen wie auch qualitativen Aspekten wesentlich stärker differenzieren als bislang.

Zu erwarten ist, dass sowohl Absolventen auf den Arbeitsmarkt treffen, die einen generalistischen Bachelor- Studiengang absolviert haben als auch solche mit einer spezialisierten Ausbildung.

Auch die Dauer der Studiengänge „soziale Arbeit“ ist unterschiedlich angelegt. Bereits heute werden sowohl sieben- als auch sechssemestrige Bachelor-Studiengänge angeboten, sodass auch die in das Studium integrierten Praxisanteile in Quantität und Qualität variieren.

Für die Vergabe der staatlichen Anerkennung sind unter den veränderten Voraussetzungen folgende Verfahren denkbar:

- Vergabe der staatlichen Anerkennung ausschließlich für Absolventen generalistischer Studiengänge,
- Vergabe der staatlichen Anerkennung abhängig von einer festgelegten Quantität sowie der Gewährleistung von Mindeststandards in Bezug auf die Qualität der Praxisanteile, damit Festlegung auf eine Studiendauer,
- Vergabe der staatlichen Anerkennung nur für solche Studiengänge, die im modularisierten System fachlich-inhaltliche Mindeststandards gewährleisten, die zu vereinbaren wären. Dabei können sowohl die Studienbereiche als auch deren prozentualer Anteil am Studieninhalt bewertet werden.

Die Beschränkung auf generalistische Studiengänge entspricht nicht den mit dem Bologna – Prozess verbundenen Vorstellungen. Eine solche einheitliche Reglementierung des Studiums für Sozialarbeiter bzw. Sozialpädagogen seitens der obersten Landesbehörden scheint deshalb nicht realistisch.

Die für die staatliche Anerkennung fachlich zuständige oberste Behörde müsste bei den beiden anderen aufgeführten Varianten jeden einzelnen Antrag auf staatliche Anerkennung einer individuellen Prüfung durch Vorlage der Bachelor- Urkunde mit Diploma- Supplement unterziehen. Da mit einer kontinuierlichen Weiterentwicklung und Spezialisierung von Studiengängen zu rechnen ist, würde auch eine Zusammenstellung von Studiengängen, die im Sinne der oben zitierten Kriterien die Bedingungen für die staatliche Anerkennung erfüllen, in Form einer Liste keine ausreichende Lösung darstellen. Davon abgesehen könnte die Praxis nicht weiter aufrecht erhalten werden, dass - wie in einigen Bundesländern der Fall - die Hochschulen selbst die staatliche Anerkennung erteilen, da dies mit einem Interessenkonflikt verbunden wäre.

An die fachlich zuständigen Behörden stellen diese Varianten der Reglementierung – abgesehen von der nicht realistischen generalistischen Variante - in jedem Fall einen erheblich höheren Anspruch an personelle Ressourcen dar als das gegenwärtig praktizierte Verfahren. Einen Beitrag zur Deregulierung leistet diese Form der Reglementierung nicht.

Der Vorteil einer Reglementierung durch staatliche Anerkennung unter neuen Vorzeichen läge im Wiedererkennungswert des Verfahrens. Die staatliche Anerkennung als berufsspezifisches Qualitäts- und Qualifikationsmerkmal bliebe auch unter veränderten Voraussetzungen erhalten und könnte weiterhin die Funktion als „Gütesiegel“ erfüllen. Insbesondere für den Zeitraum, in dem beide Hochschulabschlüsse noch nebeneinander existieren könnten damit Nachteile für die Absolventen vermieden werden. Die Verankerung des Status Sozialarbeiter/Sozialpädagoge mit staatlicher Anerkennung könnte weiterhin in einschlägigen Rechtswerken erhalten bleiben.

7.2 Reglementierung über Akkreditierung

Die Reglementierung des Berufszugangs für Absolventinnen und Absolventen der Studiengänge Sozialarbeit / Sozialpädagogik sowie Soziale Arbeit in das Akkreditierungsverfahren einzubinden, stellt eine weitere Alternative zur bisherigen Regelung der staatlichen Anerkennung dar. Der Verwaltungsaufwand bei einer Reglementierung des Berufszugangs im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens ist gering.

Aufgabe der Akkreditierung ist die Gewährleistung fachlich-inhaltlicher Mindeststandards und die Überprüfung der Berufsrelevanz von Bachelor- und Masterstudienabschlüssen BA/BA). Dezentrale Akkreditierungsagenturen organisieren den Prozess der Begutachtung, abgestützt auf „peer review“, das heißt durch eine Fachgruppe, der auch jeweils ein Vertreter der Praxis angehört. Die Strukturvorgaben für die Einführung/Akkreditierung von BA/MA-Studiengängen¹ an Universitäten, vergleichbaren Hochschulen, und Fachhochschulen beziehen sich auf:

- Allgemeine Festlegungen zur Regelstudienzeit,
- Vorgaben zur Studienstruktur und Studienorganisation,
- Zugangsvoraussetzungen und Übergänge,
- die Ausrichtung der Studiengänge (theorie- oder anwendungsorientiert) und
- die Wertigkeit der Abschlüsse.

7.2.1 Vorschlag eines Zusatzverfahrens als Äquivalent zur bisherigen staatlichen Anerkennung in den Studiengängen Sozialarbeit/Sozialpädagogik/Soziale Arbeit

Die Reglementierung des Berufszugangs für Absolventinnen und Absolventen der genannten Studiengänge - im Sinne einer Qualitätssicherung von Lehre, Studium und der Gewähr-

¹ vgl. Beschluss der KMK vom 10.10.2003 (Dieser Beschluss ersetzt den KMK-Beschluss vom 05.03.1999 in der Fassung vom 14.12.2001) sowie Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von BA/MA-Studiengängen. Beschluss der KMK vom 10.10.2005.

leistung professionsspezifischer Kernkompetenzen - ist also grundsätzlich in einem parallelen Zusatzverfahren (in Analogie zu MA-Studiengängen, deren Abschlüsse einen Zugang zum höheren Dienst eröffnen sollen) regelbar.

Bei der Akkreditierung von MA-Abschlüssen erfolgt parallel zum beschriebenen Verfahren die Überprüfung, ob das Anforderungsprofil des MA-Studiengangs die Voraussetzungen erfüllt, die erforderlich sind, um den Absolventinnen und Absolventen den Zugang zur Laufbahn des höheren Dienstes zu eröffnen. Mit Beschluss der Innenministerkonferenz vom 06. Juni 2002 und der Kultusministerkonferenz vom 24. Mai 2002 ist dazu eine Vereinbarung getroffen worden (vgl. Vereinbarung „Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschluss an Fachhochschulen - Beschluss der IMK vom 06.06.2002 sowie Beschluss der KMK vom 24.05.2002) nach der zusätzlich eine Vertretung der Dienstrechtsseite an der Begutachtung der zu akkreditierenden Studiengänge teilnimmt. In den Akkreditierungsbescheid wird bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen der Zusatz aufgenommen: „Der Masterabschluss eröffnet den Zugang zum höheren Dienst.“

Parallel zur Akkreditierung eines BA-Studienangebot wird dieses durch peer-review (Fachgruppe) dahingehend geprüft, ob es hinsichtlich seiner materiell-inhaltlichen Qualität die Voraussetzungen dafür bietet, die Berufsbefähigung der Studierenden in der Weise sicherzustellen, dass sie die fachlichen und ethischen Anforderungen in der Praxis öffentlicher und freier Träger der sozialen Arbeit erfüllen. Das Zusatzverfahren muss zu dem Ergebnis führen, dass das Studienangebot die in den Arbeitsfeldern sozialer Arbeit erforderlichen Kernkompetenzen ermöglicht und eine enge Verzahnung von Theorie und Praxis zum Gegenstand hat.

Durch einen Zusatz ist im Abschlussbericht eines zu akkreditierenden Studiengangs festzustellen, dass Studienstruktur, Studieninhalte sowie die fachliche und sachliche Ausstattung des Studiengangs die Voraussetzungen dafür bieten, die professionsbezogenen Kernkompetenzen zu gewährleisten.

Deshalb sollte bei der Akkreditierung mindestens eine Vertreterin oder ein Vertreter des für die staatliche Anerkennung fachlich zuständigen Ministeriums sowie der Dienstrechtsseite des Bundeslandes vertreten sein, in dessen Zuständigkeit die Antrag stellende Hochschule angesiedelt ist (vgl. Statut für ein länder- und hochschulübergreifendes Akkreditierungsverfahren. Beschluss der KMK vom 24.05.2002 i.d.F. v. 15.10.2004 sowie Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von BA/MA-Studiengängen a.a.O.). Derart akkreditierte Studiengänge würden den Absolventinnen und Absolventen die Zugangsvoraussetzungen ermöglichen, die ihnen heute die staatliche Anerkennung ermöglicht.

7.3 Reglementierung über die Berufseinmündungsphase

Unabhängig von der gegenwärtigen Diskussion um Berufsbefähigung und Praxisorientierung der Bachelor-Studiengänge, beklagen bereits seit Jahren die Einrichtungen und Dienste der Kinder- und Jugendhilfe eklatante Probleme bei der Umsetzung theoretisch vermittelter Wissensbestände in konkrete Handlungskompetenz und die Fachkräfte stellen immer wieder fest, dass die Bewältigung des Arbeitsalltages von ihnen häufig Kompetenzen fordert, auf die sie in ihrer Ausbildung nicht vorbereitet worden sind. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass - unabhängig davon, wie groß der Anwendungsbezug der Ausbildung ist - die Herausbildung der speziellen sozialpädagogischen Handlungskompetenz, die Fachkräfte für die Bewältigung ihres beruflichen Alltags benötigen, vor allem in der Zeit nach der Ausbildung stattfindet. Der Übergang von der Ausbildung in die Berufstätigkeit wird dabei als ein besonders sensibler Abschnitt insofern angesehen, als die Erfahrungen, die Berufsanfänger in dieser Phase machen, oft prägend für die gesamte berufsbiographische Entwicklung und ausschlaggebend für die Herausbildung professioneller Identität sind. Dieses Wissen hat die Jugendministerkonferenz bereits in ihrem Beschluss zu den *Anforderungsprofilen und Qualifikationsanforderungen in den Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe* zu der Feststellung geführt, dass dem beruflichen Abschnitt der Berufseinmündung besondere Aufmerksamkeit

zu widmen ist und für einen gelingenden Berufseinstieg unterstützende Maßnahmen erforderlich sind.

7.3.1 Rahmenbedingungen der Berufseinmündungsphase

Als Berufseinmündungsphase soll der Abschnitt der Berufstätigkeit verstanden werden, der unmittelbar auf den Abschluss des Bachelorstudienganges „Soziale Arbeit“ folgt. Der oder die Beschäftigte lernt in dieser Zeit die drei Säulen Supervision, Fortbildung und Praxisreflexion als unverzichtbare Instrumente für die Herausbildung und ständige Erneuerung der eigenen Professionalität kennen. Mit Abschluss der Berufseingangsphase wird der Fachkraftstatus gefestigt und auf Dauer bestätigt. Zugleich wird der Anspruch auf eine entsprechende Vergütung erworben.

Für die Gestaltung der Berufseinmündungsphase bedarf es einer Rahmensetzung, bezogen auf den berufsrechtlichen Status, die Verantwortung, die Voraussetzungen, die Dauer, den qualitativen und quantitativen Rahmen sowie die Finanzierung.

Grundsätzlich kann der Status der oder des Beschäftigten in der Berufseinmündungsphase mit dem eines „Trainees“ verglichen werden, wie er in einigen Wirtschaftsunternehmen üblich ist. Wichtig ist, dass der oder die Beschäftigte während der Zeit als „Trainee“ als Fachkraft gilt und alle sozialarbeiterischen und sozialpädagogischen Tätigkeiten eigenverantwortlich ausführen kann. Die Verantwortung für das Gelingen der Berufseinmündungsphase liegt zwar beim „Trainee“ selbst, er wird jedoch beim Einstieg in das Berufsleben von seinem Arbeitgeber in geeigneter und ggf. vertraglich vereinbarter Weise unterstützt.

Tarifrechtlich sollten Fachkräfte in der Berufseinmündungsphase eine Stufe unter der regulären Einstiegsvergütung eingruppiert werden, vorausgesetzt, dies wird von den Tarifvertragsparteien so vereinbart. Mit der Einführung einer Tarifgruppe für Berufsanfänger und der Bindung der Voraussetzung für den Erwerb des Anspruchs auf eine entsprechend höhere Vergütung als Fachkraft an den erfolgreichen Abschluss der Berufseinmündungsphase, bekommt diese Regelung zum Berufseinstieg und die damit verbundene Definition des Fachkraftstatus tarifrechtliche Relevanz.

Voraussetzung für den Eintritt in die Berufseinmündungsphase sollte ein abgeschlossenes Bachelor-Studium „Soziale Arbeit“, entsprechend den im Positionspapier der JMK festgelegten Mindeststandards sein.

Die Dauer der Berufseinmündungsphase sollte sich nach der Regelstudienzeit der Bachelor-Studiengänge richten und zwischen eineinhalb und zwei Jahren liegen. Es bietet sich an, in den Fällen, in denen für das Bachelor-Studium eine Regelstudienzeit von sechs Semestern vorgesehen ist, zwei Jahre für die Berufseinmündungsphase anzusetzen und bei sieben Semestern eineinhalb Jahre.

Die qualitativen und quantitativen Rahmenvorgaben müssen sich auf die, die Berufseinmündungsphase systematisch unterstützenden Maßnahmen beziehen; dazu gehören

- Supervision als ein Instrument der Persönlichkeitsentwicklung und der Herausbildung professioneller Identität, wobei ein Umfang von 30 Stunden Supervision als realistisch erscheint;
- Fortbildung im Umfang von mindestens 20 Seminartagen zur Herausbildung arbeitsfeldbezogener Handlungskompetenz und
- Praxisreflexion als Nachweis der Fähigkeit zur Umsetzung theoretisch vermittelter Wissensbestände in konkrete Handlungskompetenz, die entweder in einer schriftlichen Arbeit oder in einem qualifizierten Fachgespräch nachgewiesen werden sollte.

Die Kostenbelastung für den Arbeitgeber würde unter den beschriebenen Bedingungen gering ausfallen und ließe sich im Rahmen der Arbeitsvertragsgestaltung regeln. Kosten, die durch Kompensation des Ausfalls des „Trainees“ während Supervision und Fortbildung und durch die alleinige oder anteilmäßige Übernahme der Kosten dieser Maßnahmen selbst anfallen, können sich dadurch auffangen lassen, dass der Trainee während der Berufseinmündungsphase in einer niedrigeren Vergütungsgruppe als andere Fachkräfte eingruppiert ist. Die Kostenbelastung für den „Trainee“ in dieser Phase ist abhängig davon, ob er sich an den Kosten für Supervision und Fortbildung voll, anteilmäßig oder gar nicht beteiligen muss. Die Bedingung für „Trainees“ attraktiv zu gestalten, könnte für Arbeitgeber eine sinnvolle Maßnahme darstellen, um qualifizierten Nachwuchs zu gewinnen. In jedem Fall sollte sichergestellt werden, dass Ansprüche an die öffentliche Hand im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Berufseinmündungsphase nicht entstehen. Ggf. entstehen Kosten für die Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen, wobei davon ausgegangen werden kann, dass dies im Rahmen der bestehenden Angebote der Länder bzw. der von den Ländern finanzierten Angebote realisiert werden kann. Ein Anspruch auf Bereitstellung entsprechender Angebote durch die öffentliche Hand besteht nicht.

7.3.2 Abschluss der Berufseinmündungsphase

Die Tariffrelevanz und die Vorläufigkeit des Fachkraftstatus nach dem Abschluss der Ausbildung erfordern einen formellen Abschluss der Berufseinmündungsphase. Dafür gilt es, die abschluss erfüllenden Voraussetzungen zu definieren sowie in Abhängigkeit vom Ergebnis des Abschlusses Festlegungen im Hinblick auf die Stelle zu treffen, die die Erfüllung dieser Voraussetzungen prüft, den Abschluss feststellt und bescheinigt.

Zu den abschluss erfüllenden Voraussetzungen gehört die Bescheinigung über die Absolvierung von Supervision und Fortbildung in dem geforderten Umfang sowie der Nachweis über die erfolgte Praxisreflexion.

Als Ergebnis des Abschlusses sind folgende Varianten denkbar:

- Erteilung der „staatlichen Anerkennung“ oder einer Bestätigung über das Absolvieren der Berufseingangsphase durch eine Verwaltungsbehörde,
- Bestätigungsvermerk durch die Hochschule und
- Bestätigungsvermerk durch den Arbeitgeber.

Wird als Ergebnis des Abschlusses ein Bestätigungsvermerk durch die Hochschule angestrebt, müsste auch sie die Erfüllung der Voraussetzungen prüfen. Daneben könnte die Hochschule selbst Fortbildungsangebote für die Phase der Berufseinmündung entwickeln und der Ort sein, an dem die Praxisreflexion stattfindet. Eine Übernahme der Verantwortung durch die Hochschule für den Abschluss der Berufseinmündungsphase dürfte für diese auch von fachlichem Interesse sein. Auf diesem Wege würde sie auch unter den Bedingungen der Hochschul- und Studienreform eine größere Nähe zur Praxis entwickeln können, die insbesondere im Hinblick auf Praxisorientierung und Berufsbefähigung von Bachelor - Studiengängen von Bedeutung sein dürfte und damit Einblicke in die Verwertbarkeit ihrer Ausbildungen erhalten.

Ist der Arbeitgeber selbst verantwortlich für die Feststellung und die Bestätigung des Abschlusses der Berufseinmündungsphase, würde dies nicht nur dort angesiedelt sein, wo auch das Interesse an der Herausbildung von Handlungskompetenz und professioneller Identität am größten ist, sondern würde auch unter dem Gesichtspunkt der Deregulierung einen großen Schritt bedeuten.

7.3.3 Bezugsrahmen für die Berufseinmündungsphase

Unabhängig davon, welche der Varianten in Betracht kommt, braucht es für die Feststellung des Abschlusses der Berufseinmündungsphase einen Bezugsrahmen. Ein solcher Bezugsrahmen könnte entweder durch die Länder im Kontext ihrer berufsrechtlichen Regelungen, wie den Sozialberufsgesetzen oder durch Vereinbarungen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege als Arbeitgeberverbände und den Gewerkschaften als Arbeitnehmervertretung festgelegt werden. Ob dazu die Form eines Tarifvertrages erforderlich ist und ob eine Bereitschaft zu einer solchen Vereinbarung besteht, muss noch geprüft werden. Wichtig ist, dass der Bestätigungsvermerk Bindungswirkung auch für andere Arbeitgeber oder den Dienstherrn bei Beamten hat und dass er in den Fällen, in denen das Fachkraftgebot Gegenstand von Verwaltungsverfahren ist, auch anerkannt wird.

Bereits aufgrund der Tariffrelevanz der Berufseinmündungsphase sind bundeseinheitliche Regelungen im Hinblick auf die Vorgaben erforderlich. Dieses Erfordernis würde noch zunehmen, sollte im Ergebnis des Abschlusses der Berufseinmündung die staatliche Anerkennung oder durch staatliche Stellen die Berechtigung zum Führen der Berufsbezeichnung „Sozialarbeiter/Sozialpädagoge“ erteilt werden.

Der Wert einer gestalteten Berufseinmündungsphase ist auf mehreren Ebenen zu sehen:

- Im Kontext der beschriebenen grundsätzlichen Probleme, die mit dem Übergang von Ausbildung in Praxis verbunden sind, bietet die Berufseinmündungsphase - zwar auf die Ausbildung Bezug nehmend aber doch unabhängig von ihr - Raum und Zeit für die Herausbildung der praktischen Handlungskompetenz und die Entwicklung einer professionellen Identität. Damit stellt die Berufseinmündungsphase auf Abnehmerseite ein Instrument dar, das ausschließlich im Dienste der Sicherung der fachlichen Qualität steht und die Berufsbefähigung fördert.
- Soll im Ergebnis des Abschlusses der Berufseinmündungsphase die Erteilung der staatlichen Anerkennung stehen, kann mit der Einführung der Berufseinmündungsphase auch unter den Bedingungen der Hochschul- und Studienreform ein zeitgemäßeres und fachlich wirkungsvolleres Instrument zur Verfügung gestellt werden, als es die in das Studium integrierten Praxissemester bzw. das Berufspraktikum/Anerkennungsjahr je waren.
- Den Problemen, die bezüglich der Fachqualität bei einer Entreglementierung des Berufes entstehen, kann durch Rahmenvorgaben für die Gestaltung der Berufseinmündungsphase durch die Abnehmerseite bzw. die Arbeitgeberseite begegnet werden. Die Abnehmerseite bzw. die Arbeitgeberseite würde den Berufszugang damit insofern reglementieren, als sie diesen künftig an die Voraussetzung der Absolvierung einer von ihr gestalteten Berufseinmündungsphase bindet.
- Eine solche Gestaltung der Berufseinmündungsphase stellt allerdings auch das aufwändigste Verfahren zur Reglementierung des Berufszugangs für Sozialarbeiter /Sozialpädagogen dar. Mit der Forderung, ein Bachelor-Studium „Soziale Arbeit“ entsprechend den Mindeststandards entsprechend dem Positionspapier der JMK zur Voraussetzung für die Berufseinmündungsphase zu machen, ergibt sich weiterhin die Notwendigkeit individueller Prüfung des jeweiligen Ausbildungsabschlusses.

8. Fazit

Der vorliegende Bericht geht von der Prämisse aus, dass auch nach den Veränderungen durch die Hochschul- und Studienreform eine Reglementierung des Berufszuganges notwendig und sinnvoll ist. Die staatliche Anerkennung wird dabei als eine mögliche Variante der Reglementierung gesehen. Weitere Varianten sind in der Gestaltung der Berufseingangsphase und der Erweiterung des Akkreditierungsverfahrens zu sehen.

Die drei vorgestellten Varianten der Reglementierung sind mit Vor- und Nachteilen beschrieben und in Bezug auf ihren Beitrag zu einer Deregulierung bewertet worden.

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe ist unerlässliche Voraussetzung für eine Neuregelung ein einheitliches Vorgehen aller Bundesländer auf der Grundlage eines Abstimmungsprozesses zwischen den zuständigen Ressorts. Da eine solche Abstimmung wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten und der möglichen Konsequenzen von Neuregelungen auf berufsrechtliche und laufbahnrechtliche Bestimmungen kurzfristig nicht zu leisten ist, muss eine Übergangslösung gefunden werden, die Nachteile für die ersten Absolventen der Bachelor-Studiengänge vermeiden hilft. Gleichzeitig ermöglicht eine solche Übergangsregelung es, den Abstimmungsprozess mit der notwendigen Sorgfalt durchzuführen.