

MITTEILUNGEN DES VORSTANDS

Eingabe des Vorstandes der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE) an die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) zur Erteilung der staatlichen Anerkennung für erziehungswissenschaftliche Bachelor- und Master-Studiengänge mit Schwerpunkt Sozialpädagogik bzw. Soziale Arbeit

Abstract

Der Vorstand der DGfE (in Zusammenwirken mit der Sektion Sozialpädagogik und Pädagogik der frühen Kindheit in der DGfE) argumentiert für eine Ermöglichung der staatlichen Anerkennung für erziehungswissenschaftliche Bachelor- und Master-Studiengänge mit Schwerpunkt Sozialpädagogik bzw. Soziale Arbeit. Diese Maßnahme zielt zum einen darauf, fachlich gleichwertige Hochschulabschlüsse rechtskonform zu behandeln und sie arbeitsrechtlich gleichzustellen. Zum anderen kann so ein wesentlicher Beitrag zur Behebung des gravierenden Fachkräftemangels im sozialen Bereich geleistet werden.

I. Regelungsstand

Mit Beschluss vom 29./30. Mai 2008 hat sich die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) für die Beibehaltung der „Staatlichen Anerkennung als Sozialarbeiter:in/Sozialpädagog:in“ (StAn) als Reglementierung des Berufszugangs von Absolventinnen und Absolventen entsprechender Studiengänge für die Berufsfelder im sozialen Bereich ausgesprochen.¹ Zudem hat sie empfohlen, als Prüfkriterium in den landesrechtlichen Umsetzungen den „Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit“² zugrunde zu legen (Beschlussziffer 4). In fast allen Bundesländern wurde dieser Beschluss in Gesetzen, Verordnungen bzw. Erlassen *derge-*

1 Vgl. 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://docplayer.org/42117732-Sitzung-der-jugend-und-familienministerkonferenz-am-29-in-berlin.html> [Zugriff: 3. Januar 2022].

2 Vgl. Fachbereichstag Soziale Arbeit (FBTS) (2016): QR SozArb (2016) – Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit. Version 6.0. Verabschiedet vom Fachbereichstag Soziale Arbeit in Würzburg, am 08. Juni 2016. <https://docplayer.org/50506685-Qualifikationsrahmen-soziale-arbeit-qr-sozarb.html> [Zugriff: 3. Januar 2022].

stalt aufgenommen, dass im Ergebnis ausschließlich die überwiegend an Hochschulen für angewandte Wissenschaft, Fachhochschulen bzw. Berufsakademien angebotenen Bachelor-Studiengänge „Soziale Arbeit“ die Voraussetzungen für eine Staatliche Anerkennung erfüllen. Hingegen wurden universitäre erziehungswissenschaftliche Studienabschlüsse (mit dem Schwerpunkt „Sozialpädagogik“) implizit oder explizit von der Staatlichen Anerkennung ausgeschlossen.

Infolge dieser Landesvorgaben sehen öffentliche und freie Anstellungsträger insbesondere in der Kinder- und Jugendhilfe sich dazu genötigt, für die Besetzung ihrer Stellen den Nachweis der Staatlichen Anerkennung zur formal verbindlichen Einstellungsvoraussetzung zu definieren – ungeachtet der spezifischen fachlichen Qualifikationen von Bewerbenden mit anderen Hochschulabschlüssen als dem in „Sozialer Arbeit“ (B. A.). Das geschieht, obwohl der Zugang zu den einschlägigen Berufsfeldern rechtlich ausschließlich an die Qualifikationsansprüche des Fachkräftegebots § 72 SGB VIII gebunden sind. Dies führt zu einem sachlich und fachlich nicht begründeten Ausschluss aller anderer Absolventinnen und Absolventen, die nicht nach den Leitlinien des „Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit“ des FBTS e. V. qualifiziert wurden. Demgegenüber hat der Bundesgesetzgeber 1989 bei der Einführung des SGB VIII in seiner Begründung (BT-Drs. 11/5948, S. 97) zu erkennen gegeben, dass dies nicht seine Intention ist. Er hat ausdrücklich auch anders Qualifizierte als fachlich *gleichwertig* anerkannt: „Sozialarbeiter, Sozialpädagogen, Erzieher, Psychologen, Diplompädagogen, Heilpädagogen, Sonderschulpädagogen, Psychagogen, Jugendpsychiater, Psychotherapeuten und Pädiater“ (ebd.; so auch Schindler/Smessaert 2019, S. 842; Nonninger 2018, S. 1081f.). Hier wird deutlich, dass Fachlichkeit und staatliche Anerkennung (insbesondere in der bisher reglementierten Form) zwei unterschiedliche Themenfelder sind (Wiesner et al. 2017, S. 22ff.). Sowohl der Gesetzgeber als auch die einschlägigen Kommentare lassen keinen Zweifel daran, dass all die in der Gesetzesbegründung zum SGB VIII aufgezählten Berufe und damit auch die erziehungswissenschaftlichen Diplom-, Bachelor- und Masterabschlüsse die Anforderungen des Fachkräftegebots nach § 72 SGB VIII erfüllen (vgl. Wiesner et al. 2017, S. 29).

Die Beschlusslage der JFMK von 2008 führt zu einer (vermutlich nicht intendierten) faktischen Schließung des Arbeitsmarktes für Fachkräfte, die sich zwar fachlich *gleichwertig*, aber nicht identisch zum (vom Fachbereichstag Soziale Arbeit) erarbeiteten „Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit“ qualifiziert haben. Inzwischen hat sich auch das OVG Bautzen dieses Sachverhaltes angenommen und festgestellt:

„Nach der heutigen Rechtslage gibt es keinen belastbaren Unterschied zwischen einem Universitäts- und einem Fachhochschulabschluss (mehr). Es gibt keinen sachlichen Grund für eine Differenzierung zwischen Abschlüssen, welche an einer Universität erworben werden, und solchen, die an einer Fachhochschule erreicht werden.“ (OVG Bautzen Az. 2 A 698/16, 5 K 715/12, Rdn. 29 und 33)

Und es führt mit Blick auf den Beklagten (Freistaat Sachsen) weiter aus:

„Vor diesem Hintergrund kommt den Erwägungen des Beklagten, nur ein Fachhochschulstudium gewährleiste eine praxisbezogene Ausbildung, die für die staatliche Anerkennung entscheidend sei, keine ausreichende Relevanz zu.“ (a. a. O., Rdn. 34)

Damit bestätigt das sächsische OVG Bautzen die Gleichwertigkeit der Qualifikationen bei je unterschiedlichem Ausgangsbildungsprofil der differenten Hochschularten.

II. Problemlagen

Der Fachkräftebedarf im Bereich Sozialarbeit/Sozialpädagogik wächst unverändert durch (1) seit Jahren *steigende Inanspruchnahmen* erzieherischer Hilfen (AG KJHS 2021, S. 23), durch (2) demografisch induzierte *Ersatzbedarfe* (Mühlmann 2020) sowie (3) durch *neue Rechtsansprüche* auf ganztägige Angebote für Kinder im Grundschulalter (Rauschenbach et al. 2021, S. 33) und durch das KJSG (Galleg 2021, S. 396).

Ad 1: Es gibt seit 2008 einen ungebrochenen Anstieg der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen (§ 27ff. SGB VIII). Nach den letztverfügbaren Daten „wurden 2019 – statistisch betrachtet – 721 junge Menschen pro 10.000 erreicht, also 7% dieser Altersgruppe“ (AK KJHS 2021, S. 23). Das war ein Anstieg von 2018 auf 2019 um 2 Prozent der seit Jahren zu verzeichnen ist (dabei wurden die stärkeren Zuwächse in den Jahren 2016 und 2017 durch „Unbegleitete minderjährige Ausländer“ nicht einberechnet).

Ad 2: Trotz der in den zurückliegenden Jahren verstärkten Neueinstellungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe besteht hier unverändert hoher Fachkräftebedarf. Für die öffentliche Jugendhilfe wird bspw. analysiert, die „Beschäftigten, die in den nächsten 10 Jahren in den Ruhestand gehen werden, bildeten 2018 einen Anteil von 18,5% des ASD-Personals.“ (Mühlmann 2020, S. 9). Die Aufgabenerledigung über das Fachkräftegebot ist in diesem Bereich an die akademische Qualifikation gebunden (Schindler/Smessaert 2019, S. 844): 92 Prozent aller Mitarbeitenden im ASD sind Akademikerinnen und Akademiker (Mühlmann et al. 2020, S. 5f.).

Ad 3: Der Gesetzgeber hat sich entschieden, Ganztagsbetreuung im Primar schulbereich verpflichtend einzuführen, was bis 2026/27 – bei einem Personalschlüssel von 1/15 – einen Aufwuchs von mindestens 17.900 VZB und im Endausbau von mindestens 26.800 VZB bedeutet (Rauschenbach et al. 2021, S. 33). Die Änderung des SGB VIII durch das KJSG wird zusätzlichen personellen Bedarf generieren, da das Beschwerdemanagement im Bereich stationärer Hilfen zur Erziehung verbessert sowie die Einrichtung von Ombudsstellen (§ 9a SGB VIII) ver-

pflichtend wird (Gallep 2021, S. 396; einschlägige Berechnungen zu personellen Auswirkungen liegen noch nicht vor).

Diese Entwicklungen treffen auf eine gegenwärtig bereits mehr als angespannte Personalsituation. Die letzte Sonderauswertung des Instituts der deutschen Wirtschaft zeigt, dass insbesondere im Bereich der Sozialpädagogik/Sozialarbeit auf dem Niveau „Spezialist“ (Bachelor) und „Experte“ (Diplom, Master, Promotion) massiver Personalmangel zu verzeichnen ist:

„Bei Fachkräften und Spezialisten ist die Zahl der Arbeitslosen seit 2010 deutlich gesunken, während die Zahl der offenen Stellen deutlich gestiegen ist. Die Entwicklung bei Experten weist einige Besonderheiten auf. Zum einen verlief der Anstieg der Arbeitsnachfrage weniger gleichmäßig, sondern verzeichnete zwischen 2015 und 2016 einen deutlichen Sprung. Diese Entwicklung ging zu 45 Prozent auf die drei Berufshauptgruppen (KldB 2-Steller) 83, 73 und 43 zurück und damit im Wesentlichen auf Sozialpädagogen, Experten für öffentliche Verwaltung und IT-Experten.“ (Burstedde et al. 2020, S. 37)

Die Bedarfsdeckungslücke im Bereich Sozialarbeit/Sozialpädagogik bewegt sich auf Bundesebene seit 2017 im Jahresdurchschnitt auf dem Niveau von ca. 12.000 Fachkräften (KOFA o. J., S. 3), wobei für September 2021 eine Fachkräftelücke von 18.289 Stellen festzustellen war:

Wo der Fachkräftemangel besonders groß ist

Top 15 der Berufe, Stand: September 2021

Rang	Berufsgattung	Fachkräftelücke*
1.	Sozialarbeit und Sozialpädagogik	18.289
2.	Altenpflege	17.933
3.	Gesundheits- und Krankenpflege	16.668
4.	Bauelektrik	15.491
5.	Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik	13.202
6.	Informatik	12.315
7.	Physiotherapie	10.065
8.	Kraftfahrzeugtechnik	8907
9.	Medizinische Fachangestellte	8378
10.	Bauplanung und -überwachung	8034
11.	Elektrotechnik	7959
12.	Holz-, Möbel- und Innenausbau	6879
13.	Berufskraftfahrer	6659
14.	Zahnmedizinische Fachangestellte	6477
15.	Steuerberatung	6455

* Unbesetzte Stellen nach Abzug der Arbeitslosen; Quelle: IW

Quelle: bereitgestellt durch das Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (KOFA) 2021³

3 Die Abbildung wurde durch das Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung per E-Mail vom 27. Oktober 2021 bereitgestellt.

III. Lösungen

Das Fachkräfteproblem lässt sich nicht allein mit einem Instrument lösen. Es kommt darauf an, unterschiedliche Ansätze zu verfolgen, die als Maßnahmenbündel die beschriebenen Engpässe beseitigen können, *ohne* das Fachkräftegebot (§ 72 SGB VIII) zu unterlaufen.

Vor dem dargestellten Hintergrund der Bestimmungen derjenigen Berufsabschlüsse, die der Gesetzgeber im SGB VIII vorgenommen hat, sowie eingedenk der bestätigenden Entscheidung des OVG Bautzen ist ein wesentlicher Schritt zur Lösung der unmittelbar anstehenden Personalprobleme der Einbezug der universitären erziehungswissenschaftlichen Abschlüsse (B. A., M. A.), die im Schwerpunkt Sozialpädagogik oder Soziale Arbeit aufweisen. Ohne sie einer weiteren inhaltlichen Engführung wie dem „Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit“ zu unterwerfen, genügen die vorgängige Feststellung der fachlichen Gleichwertigkeit (KMK 2010) sowie das operational leicht zu handhabende Kriterium der Leistungspunkte. So verweisen beispielsweise Oelerich/Kunhenn (2015) in ihrer Expertise darauf, dass im vorgenommenen Vergleich von Studiengängen an Fachhochschulen und solchen an Universitäten keine Differenzen in den Grundkompetenzen bestehen:

„Studiengänge der Sozialen Arbeit und der Pädagogik/Erziehungswissenschaft (insbesondere mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik) vermitteln fraglos die notwendigen Kenntnisse und Kompetenzen. Dies kann der Abgleich mit der Kompetenzliste deutlich aufzeigen. [...] Solche Studiengänge, die Soziale Arbeit bzw. Erziehungswissenschaft im Titel tragen, bilden, unabhängig von einer möglichen Spezialisierung, in der Regel vergleichbare Grundkenntnisse und Grundkompetenzen aus.“ (Oelerich/Kunhenn 2015, S. 85)

Sie kommen zu dem Ergebnis, dass diese Grundkenntnisse und -kompetenzen durchgängig in Studiengängen erworben werden, die im Qualifikationsumfang 120 Leistungspunkte umfassen. Zu diesen zählen auch die erziehungswissenschaftlichen Bachelor- und Master-Studiengänge mit Schwerpunkt Sozialpädagogik bzw. Soziale Arbeit. Die entsprechenden Ergebnisse wurden als solche auch von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter in der Empfehlung zum Fachkräftegebot in erlaubnispflichtigen Einrichtungen aufgenommen (BAG LJA 2017, S. 15).

Die Erteilung der staatlichen Anerkennung für erziehungswissenschaftliche Bachelor- und Master-Studiengänge mit Schwerpunkt Sozialpädagogik oder Soziale Arbeit zielt auf:

7. die Vermeidung der (von der JFMK) nicht intendierten Schließung sozialpädagogischer/sozialarbeiterischer Arbeitsfelder für Absolventinnen und Absolventen, die fachlich einschlägig, aber nicht nach dem „Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit“ des FBTS e. V. ausgebildet worden sind,
8. die perspektivische Absicherung des steigenden Personalbedarfs,

9. die rechtlich gebotene Gleichbehandlung von Absolventinnen und Absolventen verschiedenartiger, aber gleichwertiger Studiengänge,
10. die Einhaltung der wissenschaftlichen Gleichwertigkeit der verschiedenen Studiengänge hinsichtlich der in ihnen vermittelten Kompetenzen für das Berufsfeld sowie
11. die Umsetzung der Intentionen des Gesetzgebers bei Einführung des SGB VIII (insbes. § 72 SGB VIII; vgl. auch BAGLJÄ 2017), der Bologna-Reform sowie der aktualisierten Rechtsprechung (vgl. OVG Bautzen).

Die Anerkennung der Verschiedenheit der Studiengänge bei gleichzeitiger fachlicher Gleichwertigkeit von Studienabschlüssen hat die KMK bereits im Bereich des Lehramts vollzogen. Auch hier ist es so, dass sowohl die erste Phase (Universität) als auch die zweite Phase (Vorbereitungsdienst) sich je nach Hochschulstandort und Studienabschluss (Staatsexamen, B. A., M. A.) erheblich unterscheiden (sowohl im Studienumfang der (Unterrichts-)Fächer als auch des bildungs- und erziehungswissenschaftlichen Studiums), aber gleichzeitig die Abschlüsse in allen Bundesländern gegenseitig als gleichwertig anerkannt werden (detailliert: KMK 2021). Hier zeigt sich, dass bei unbestreitbar bestehendem Regelungsbedarf der Gestaltungsspielraum ganz erheblich ist, ohne fachlich Abstriche machen zu müssen. Dass ein solches Verfahren auch für den Bereich der Sozialpädagogik/Sozialarbeit möglich sein sollte, drängt sich angesichts der seit vielen Jahren bewährten Praxis der gegenseitigen Anerkennung von (differenten und) gleichwertigen Abschlüssen förmlich auf (so auch KMK 2010).

Mit einer staatlichen Anerkennung für die Absolventinnen und Absolventen der erziehungswissenschaftlichen Studiengänge mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik bzw. Soziale Arbeit wird die Lösung von berufspolitischen, arbeitsmarktpolitischen und nicht zuletzt von rechtlichen Problemen erreicht, ohne dass fachlich Einbußen zu erwarten wären. Der Vorstand der DGfE empfiehlt in diesem Sinne der Jugend- und Familienministerkonferenz dringend, die staatliche Anerkennung für erziehungswissenschaftliche Studiengänge mit Schwerpunkt Sozialpädagogik bzw. Soziale Arbeit zu ermöglichen.

Literatur

- Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (AG KJHS) (2021): Kinder- und Jugendhilfereport 2021. Extra. Eine kennzahlenbasierte Kurzanalyse. Dortmund: Eigenverlag Forschungsverbund DJI/TU Dortmund.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (BAGLJÄ) (2017): Das Fachkräftegebot in erlaubnispflichtigen teilstationären und stationären Einrichtungen. Mainz: Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter.

- Burstedde, Alexander/Flake, Regina/Jansen, Anika/Malin, Lydia/Risius, Paula/Seyda, Susanne/Schirner, Sebastian/Werner, Dirk (2020): Die Messung des Fachkräftemangels. Methodik und Ergebnisse aus der IW-Fachkräftedatenbank zur Bestimmung von Engpassberufen und zur Berechnung von Fachkräftelücken und anderen Indikatoren. IW-Report 59/2020. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.
- Gallep, Sabine (2021): SGB VIII-Reform: das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz ist da. In: NDV 101, S. 392-396.
- Jugend- und Familienkonferenz (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://docplayer.org/42117732-Sitzung-der-jugend-und-familienministerkonferenz-am-29-in-berlin.html> [Zugriff: 3. Januar 2022].
- Kultusministerkonferenz (KMK) (2010): Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003 i.d.F. vom 04.02.2010). Berlin. https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_10_10-Laendergemeinsame-Strukturvorgaben.pdf [Zugriff: 3. Januar 2022].
- Kultusministerkonferenz (KMK) (2021): Sachstand in der Lehrerbildung. II A/Allgemeinbildendes Schulwesen. Berlin. https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Bildung/AllgBildung/2021-11-22-Sachstand-LB_veroeff-f-2021.pdf [Zugriff: 3. Januar 2022].
- Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung, Institut der deutschen Wirtschaft (KOFA) o. J. [2021]: Ausgewählte Zahlen zu Fachkräfteengpässen in der Sozialen Arbeit in Hessen und Rheinland-Pfalz. Köln.
- Mühlmann, Thomas (2020): Personal im Jugendamt und im ASD. In: KomDat 23, 1, S. 6-11.
- Mühlmann, Thomas/Olszenka, Ninja/Fendrich, Sandra (2020): Das Personal in der Kinder- und Jugendhilfe – ein aktueller Überblick. In: KomDat 23, 1, S. 1-6.
- Nonninger, Sybille (2018): § 72 Mitarbeiter, Fortbildung. In: Kunkel, Peter-Christian/Kepert, Jan/Pattar, Andreas Kurt (Hrsg.): Sozialgesetzbuch VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Lehr- und Praxiskommentar. 7. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Oelerich, Gertrud/Kunhenn, Jacqueline (2015): Fachkräfte in den erzieherischen Hilfen. Studien- und Ausbildungsgänge zur Umsetzung des Fachkräftegebotes in erlaubnispflichtigen (teil-)stationären Hilfen zur Erziehung. Wuppertal. https://www.erziehungswissenschaft.uni-wuppertal.de/fileadmin/erziehungswissenschaft/fach_sozialpaedagogik/Oelerich_Kunhenn_Fachkraefte_in_erb_Hilfen_2016.pdf [Zugriff: 3. Januar 2022].

- Rauschenbach, Thomas/Meiner-Teubner, Christiane/Olszenka, Ninja (2021): Plätze. Personal. Finanzen. Bedarfsorientierte Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis 2030. Teil 2: Ganztägige Angebote für Kinder. Dortmund: Forschungsverbund DJI/TU Dortmund.
- Schindler, Gila/Smessaert, Angela (2019): § 72 Mitarbeiter, Fortbildung. In: Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hrsg.): Frankfurter Kommentar zum SGB VIII. 8. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Wiesner, Reinhard/Berzen, 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: 3. Januar 2022].