

Der öffentlich-rechtliche Berufsschutz von Sozialarbeiterinnen/Sozialpädagoginnen

Bisher wurde dem Thema unverständlicherweise sowohl in den Hochschulen als auch in der Profession wenig Aufmerksamkeit gewidmet.

Zunehmende Bedeutung gewinnt die Diskussion wieder seit der Konzeption von gestuften Studiengängen-BA/MA. In diesen neuen Zusammenhängen zeigen sich eklatante Desorientierungen im Wissen um die Bedeutung des öffentlich-rechtlich geregelten Berufsschutzes in unserer Profession. Bei den Handwerksberufen wie: Bäcker, Metzger, Schornsteinfeger weiß es jeder und bei den wenigen geschützten akademischen Berufen wie: Ärzte, Lehrer, Rechtsanwälte auch. Trotz der zusätzlichen Bezeichnung „Staatlich-anerkannt“ gerät dieser öffentlich-rechtliche Berufsschutz der eigenen Profession den Hochschulen nicht in den Blick.

1. Selbstverständnis des „öffentlich-rechtlichen“ Berufsschutzes

Durch die Verleihung eines akademischen Grades (bei uns „Diplom“) ist ein Beruf nicht geschützt. Es könnte sich dann jede „Sozialarbeiterin“ nennen, natürlich nicht mit der Bezeichnung des akademischen Grades. Die Funktion eines Berufsschutzes ist es nun, u.a. Qualitätsstandards aufzubauen und zu erhalten um den nachfragenden Kunden eine gewisse Sicherheit der Leistung zu garantieren. Es kann darüber auch ein Bedarf an Profis gesteuert werden.

Ein Berufsschutz kann von Staatsorganen erfolgen (öffentlich-rechtlich, z.B. Lehrerinnen, Dipl.-Sozialarbeiterinnen) oder durch ein Kammersystem (privat-rechtlich, z.B. Ärzte, Rechtsanwälte, Handwerkberufe).

Es spricht viel dafür, den Berufsschutz für Sozialarbeiterinnen/Sozialpädagoginnen mit FH- Abschluss sowohl zu erhalten als auch öffentlich-rechtlich zu regeln. Scherzinger/Grunert zählen einige wesentliche Gesichtspunkte hierfür auf:

„1. Diese Berufstätigkeit (Sozialarbeit/Sozialpädagogik, hinzugefügt) umfaßt einen bedeutenden Beratungs- und Entscheidungsrahmen auf Lebensnormen und Lebensverhältnisse meist abhängiger Personen....sie umfaßt auch die grundgesetzlich fundierte und in den Teilgesetzen des Sozialgesetzbuches (SGB) näher bestimmte Verantwortung für den besonderen Schutz z.B. von Kindern, Jugendlichen und Familien. Häufig sind Rechtsgüterabwägungen zu treffen, die schwerwiegende Lebens Eingriffe zur Folge haben.....ein erheblicher Teil der Berufsgruppe ist mit hoheitlichen Aufgaben befaßt.

2. Im Blick auf das besonders zu schützende Vertrauensverhältnis zur Klientel ist die Berufsgruppe mit einer berufsgebundenen Schweigepflicht ausgestattet (§ 203 Abs.1 StGB) und deshalb auch nach § 283 ZPO zeugnisverweigerungsberechtigt, ebenfalls nach § 53 der StPO z.B. als Mitglied oder als Beauftragte einer Beratungsstelle nach § 218 StGB. Darüber hinaus sind die Berufsträger an die Wahrung des Sozialgeheimnisses (35 SGB I) und an die im Berufsbild festgelegte Geheimhaltung gebunden- unabhängig von bestehenden beamten- oder angestelltenrechtlichen Schweigepflichten.“ (1)

In dem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Argumentation für den Berufsschutz nicht im Kontext von Tätigkeiten im Öffentlichen Dienst steht, wie irrtümlich häufig ausgewiesen wird. Es lassen sich fast alle Tätigkeiten in der Sozialarbeit/Sozialpädagogik durch öffentliche und durch private Träger ausführen. Letztlich sind die öffentlichen Träger für die Gesamtfinanzierung verantwortlich.

3. Zusammenhang mit tarif- und beamtenrechtlichen Regelungen

Bis zur Überführung der Höheren Fachschulen in den Hochschulbereich, etwa 1970, sah die Ausbildung von Sozialarbeiterinnen (Ausbildungsgänge für Sozialpädagoginnen gab es bis 1970 nicht auf der Ebene der Höheren Fachschulen) keinen Hochschulgrad vor. Es bestand ein öffentlich-rechtlicher Berufsschutz aber keine tarifrechtlichen Regelungen in den Vergütungsordnungen. Vorwiegend mit der Begründung eines großen Verwaltungsanteiles im „Studium“ und in der einjährigen berufspraktischen Ausbildung sowie im Prüfungsnachweis des Abschlußkolloquium wurde dieser Ausbildungsabschluss Mitte der sechziger Jahre mit der Zweiten Verwaltungsprüfung gleichgestellt. Es erfolgte eine Eingruppierung ab BAT V b (Gehobener Dienst), je nach Tätigkeitsmerkmalen. Erst nach 1970 wurde in den Tätigkeitsmerkmalen der Begriff der Staatlichen Anerkennung eingefügt.

Mit der gleichen Begründung hoher Verwaltungsanteile entwickelten sich auch die Laufbahnvorschriften für Beamtinnen als „Andere Bewerberinnen (Gehobener Dienst, ab A 9-A13) im Bund und in den Ländern.

Die akademischen Grade (grad./Dipl.) der Sozialarbeiterinnen gewannen nach 1970 sowohl im Tarifrecht als auch in den Laufbahnvorschriften keine Bedeutung.

Hat man in den Tarifverträgen den öffentlichen Berufsschutz für Sozialarbeiter und für Sozialpädagogen (oder mit der Doppelqualifikation) mit einbezogen, ist es bis heute noch in einigen Landeslaufbahnverordnungen problematisch, „Staatlich anerkannte Sozialpädagoginnen“ in den gehobenen Dienst zu übernehmen, da dieses Studium noch nicht, wie bei „Staatlich anerkannten Sozialarbeiterinnen“, mit der Zweiten Verwaltungsprüfung gleichgesetzt ist. Es ist dann, je nach Landesgesetz, eine zusätzliche Berufsqualifikation zu erfüllen.

Die Arbeitsvertragsrichtlinien der Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege und der Kirchen übernahmen Zeit verzögert in den siebziger Jahren das Muster der Tarifverträge (speziell in den letzten Jahren die des BAT BL).

Fazit: Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagoginnen, in zweiphasigen- oder in einphasigen Ausbildungsgängen, können ohne den Berufsschutz in der BRD die entsprechenden tariflichen, besoldungsrechtlichen Ansprüche oder die nach den ARR's, wie mit dem Berufsschutz zunächst nicht realisieren.

Exkurs: In Europa hat die Berufsgruppe nur in Deutschland den Berufsschutz. In den anderen Ländern wird, wie bei uns, mit dem BA der erste berufsqualifizierende Abschluss erreicht. Man könnte dies mit einer „allgemeinen Handlungskompetenz,“ bezeichnen.

Nach der einjährigen berufspraktischen Ausbildung oder nach den beiden Praxissemestern im Studium müssten dann die weiteren Handlungskompetenzen: Fachkompetenz, Methodenkompetenz, Kommunikationskompetenz, Selbstkompetenz in den Feldern: Adressatinnen, Institution/Organisation, Sozialpolitischer Kontext, Berufliche Identität/Professionalität gesichert sein.

Variante1 Zweiphasig:

Folglich können die für die anderen Länder gültigen arbeitsrechtlichen Vergütungen für deutsche Sozialarbeiterinnen mit und ohne den Berufsschutz angewendet werden. Allerdings wäre auch für ausländische Bewerber dann ein einjähriges Berufspraktikum mit Abschluss der (Deutschen-) Staatlichen Anerkennung erforderlich, wenn sie in Bereiche vergütet/besoldet werden wollen, die diese Qualifikation erfordern. Dieses ist von der Systematik in Niedersachsen schlüssig gegeben.

Variante2: Einphasig:

Hier wären eine Problemzonen auszumachen:

Es lassen sich in einem 6 semestrigen BA Studium keinesfalls 2 Praxissemester aufheben lassen. Jedes darauf aufgestockte Semester wäre wegen der Konkurrenz zu sich zukünftig ausweitenden 6 semestrigen BA Studiengängen in der Sozialen Arbeit schlecht. Weiter würden sich diese Studiengänge, wegen der Deckelung der konsekutiven Studiengänge auf 10 Semester, im Master beschneiden. Und schließlich würde dies gegen EU-Recht dann verstoßen, wenn ausländische Bewerber in diesem Bundesland den (Deutschen) Berufsschutz nach dem BA-Studium erwerben wollen. Zumindest müssten diese Studiengänge eine doppelte rechtliche Möglichkeit in ihren Landeshochschulgesetzen mit den Verfahrensregelungen einräumen (Ein- und Zweiphasigkeit).

4. Anbindung des Berufsschutzes an andere Vorschriften in Nds.

Hier sind zu nennen:

Gesetz über Bewährungshelfer, vom 25.10.1961 (Nds. GVBl. S.315) i.d.F. des zweiten Anpassungsgesetzes vom 2.12.1974 (Nds. GVBl. S.535) § 3 Abs.1:

„Sollen“...sozialpädagogisch vorgebildet sein und die staatliche Anerkennung als Sozialarbeiter besitzen.“

Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) i.d.F. vom 7.2.2002 (Nds. GVBl. S.57, § 4 Abs.1 Leitung:

„...Sozialpädagogin, Sozialpädagoge mit staatlicher Anerkennung.“

Aber: Ausnahmen durch die BR Hannover: Fachkräfte mit einer gleichwertigen Ausbildung.

Von der anderen Seite:

Nds. Verordnung über staatlich anerkannte Sozialarbeiter/Sozialpädagogen vom 8.8.1983, Nds. GVBl. S.179:

FH Abschluß mit Doppelqualifikation Sozialarbeiter/Sozialpädagoge.

5. Finanzierung der Staatlichen Aufgaben des Berufsschutzes

In Deutschland sind für Finanzierung von Lehre und Forschung der Staatlichen und Kirchlichen Hochschulen die Bundesländer zuständig. Die Bundesländer sind ebenso zuständig für die Aufgabenwahrnehmung des öffentlichen Berufsschutzes; hier für den der Sozialarbeiterinnen/Sozialpädagoginnen. Hierzu zählen inhaltlich folgende Bereiche (Aufzählung exemplarisch):

Erlaß öffentlich-rechtlicher Rahmenbedingungen,
 Beratungen aller an der berufspraktischen Ausbildung beteiligten Personen und Institutionen,
 Aufgabenwahrnehmung als Genehmigungsbehörde,
 Organisation und Durchführung von begleitenden Lehrveranstaltungen
 Organisation und Durchführung von staatlichen Prüfungen, inkl. der Bestellung von Prüferinnen,
 Werbung für geeignete Praxisstellen und Angebote für Weiterbildung von Praxisanleiterinnen,
 Ausstellung der Urkunden für den Berufsschutz.

Wie das Staatsorgan „Ministerium“ nun seine Zuständigkeit ausübt, liegt in seinem pflichtgemäßen Ermessen. Hierfür bieten sich viele Möglichkeiten an, z.B.:

- Das Ministerium führt selbst die Aufgaben durch. Hier würde dann ein sachlich Zuständiger handeln und es müßte nicht danach gefragt werden, wer die in dem Zusammenhang anfallenden Kosten trägt. Wer sachlich zuständig ist, übernimmt die Kosten!
- Das Ministerium überträgt seine Aufgaben teilweise oder ganz einem Institut. Das Ministerium hat als sachlicher Kostenträger dem Institut die dafür anfallenden Aufwendungen zu erstatten.
- Das Ministerium überträgt seine Aufgaben teilweise oder ganz den Hochschulen. Auch hier ist das Ministerium zur Kostenerstattung verpflichtet und kann sich nicht darauf berufen, daß die Hochschulen diese Kosten aus den ihnen zur Verfügung gestellten Mitteln für Lehre und Forschung begleichen.

Dies ist die Ausgangssituation. In der BRD gibt es für die Durchführung der Aufgaben für den öffentlich-rechtlichen Berufsschutzes unterschiedliche Systeme:

- In einphasigen Ausbildungsgängen mit zwei Praxissemestern wird die für den Berufsschutz erforderliche berufspraktische Ausbildung im Status von immatrikulierten Studentinnen absolviert. Teilweise werden die Hochschulen entsprechend länger finanziert und optisch ist kaum sichtbar, daß dies etwas mit der Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung des Berufsschutzes durch die Hochschule zu tun hat.
- In Rheinland-Pfalz war früher einem Fortbildungsinstitut diese Aufgaben übertragen. Selbstverständlich wurde dieses Institut vom Ministerium finanziert.
- Häufig werden Teile der Aufgaben auf die Hochschulen übertragen, wo genau beachtet werden sollte, welche Aufwendungen hierfür entstehen, die das Ministerium übernehmen muß.
- In Niedersachsen ist den Hochschulen aus § 22 Abs. 2 durch Verordnung vom 8.8.1983 der gesamte Aufgabenbereich der staatlichen Aufgaben übertragen worden.

Ich habe oben exemplarisch die Aufgabenbereiche benannt, die für den öffentlich-rechtlichen Berufsschutz anfallen und zuletzt die sachliche Kostenzuständigkeit benannt. Zu den Kosten zählen nun (auch exemplarisch):

- ✓ Kosten für Personal,
- ✓ Kosten für Büroausstattung, inkl. EDV,
- ✓ Büromaterial, Kosten der Urkunden, Portokosten, Telefonkosten, Faxkosten,

- ✓ Reisekosten des Personals,
- ✓ Kosten des Personals für Fort- und Weiterbildung,
- ✓ Kosten für Literaturbeschaffung,
- ✓ Lehrmittel,
- ✓ Mietanteile,
- ✓ Kosten für Veranstaltungen für Weiterbildung von Praxisanleiterinnen.

Daraus ergeben sich folgende Konsequenzen:

1. Gerade in Niedersachsen gerät bei der Landesverteilung der Hochschulmittel häufig aus dem Blickfeld, daß die Hochschulen für diese übertragenen staatlichen Aufgaben vom Ministerium zusätzliche Kosten geltend machen müssen. Sicherlich könnten sie die Kosten aus den Mitteln für Lehre und Forschung bestreiten. Sie würden damit aber ihren originären Aufgaben Mittel entziehen.
2. Auf der Hochschulebene wird in der konkreten Verteilung zwischen den Fachbereichen, vom Fachbereich Sozialwesen, der Anteil für die staatlichen Angelegenheiten nicht eingefordert. Sowohl Hochschulleitungen als auch Fachbereichsleitungen sind nicht in der Lage zu begründen, warum den Fachbereichen Sozialwesen diese zusätzliche Mittel zu stehen.
3. Die Fachbereiche Sozialwesen selbst können diese Mittel nicht einklagen und müssen den Hochschulleitungen empfehlen, notfalls das Ministerium durch eine Klage hierzu zu zwingen (Haben wir der Hochschulleitung mitgeteilt und angeraten!). Die Erfolgsaussichten hierfür sind hierfür sehr gut. Überörtliche Sozialhilfeträger haben Klagen gegen Kommunen in letzter Instanz in Niedersachsen verloren!
4. Auch der Niedersächsische Landesrechnungshof bemerkt die nach seiner Einschätzung in besonderem Maße problematischen Punkten zum Gesetzentwurf zur Hochschulreform: „§ 42 Abs.1 Satz 2 Nr. 7 führt als staatliche Angelegenheit die als „staatliche Aufgaben übertragenen Angelegenheiten“ auf. Die Begründung enthält hier keine weiteren Ausführungen. Wir weisen darauf hin, dass es für die Übertragung solcher Aufgaben einer gesetzlichen Regelung bedarf und eine Regelung über die Deckung der Kosten zu treffen ist (Art.57 Abs. 4 NV).“ (2)

Literatur

- (1) Scherzinger/Grunert: Stellungnahme zur Erhaltung der Staatlichen Anerkennung für diplomierte Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen in: Forum:Sozial 4/95, S.30).
- (2) Niedersächsischer Landesrechnungshof: Schreiben, vom 4.12.2000, an das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur „Zum Gesetzentwurf zur Hochschulreform in Niedersachsen (Referentenentwurf)“ S. 7, Ziffer 7.