

SOZIALE ARBEIT IM EURO- PÄISCHEN GRENZVERKEHR

Peter Buttner

Klaren sein, dass ihr Engagement nicht nur in eine Richtung wirkt. Die Beziehung zwischen ihnen und den Geflüchteten beschränkt sich nicht auf die Erbringung und die Entgegennahme von Hilfeleistungen, sondern nimmt Einfluss auf die Persönlichkeit helfender Menschen. Helferinnen und Helfer lernen die oftmals sehr fremd erscheinenden Lebenswelten, Glaubensgrundlagen und Menschenbilder der Geflüchteten kennen und sind gezwungen, diese in ein Verhältnis zu ihren eigenen Erfahrungen und Werten zu setzen und damit einen Beitrag zur Integration der neuen Mitbürgerinnen und Mitbürger zu leisten. Hilfen für Helfende müssen darauf abzielen, dass dieser Integrationsprozess gelingt.

*Christian Gedschold, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Zentralinstitut für soziale Fragen und Redakteur dieser Zeitschrift.
E-Mail: gedschold@dzi.de*

Zusammenfassung | Der Beitrag beschreibt mit Bezug auf die Soziale Arbeit in Deutschland die europäischen Bestrebungen zur Vereinheitlichung von Studiengängen und Berufsausbildungen in der Folge des Bologna-Prozesses. Trotz vielfältiger Bestrebungen zur Schaffung eines gemeinsamen Hochschulraums sind noch erhebliche Hürden zur gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen zu überwinden.

Abstract | The article describes efforts of the European Countries to establish mutual standards in professional education in the aftermath of the Bologna-Process, namely from the perspective of social work in Germany. Although many accomplishments have been made, considerable obstacles against the ubiquitous approval of academic degrees still exist.

Schlüsselwörter ► Soziale Arbeit
► Qualifikation ► international
► Europäische Union ► Bologna-Prozess

Einleitung | Für Generationen von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern spielte Europa in Ausbildung und beruflicher Tätigkeit keine Rolle. Die Ausbildung hatte weder formal noch inhaltlich Bezug zu Europa und die beruflichen Tätigkeiten in aller Regel auch nicht. Dies hat sich geändert, auch wenn die europäischen Bezüge nicht immer so offenbar werden wie derzeit in der Flüchtlingskrise. Es sind sechs Jahrzehnte europäischer Beschäftigungspolitik, die ihre Wirkungen zeigen, zwar vielfach indirekt, aber deswegen nicht weniger tiefgreifend.

Geändert haben sich vor allem die formalen Rahmenbedingungen, wie die Regeln zur Anerkennung von Qualifikationen, die Studien- beziehungsweise Ausbildungsstrukturen und die Regeln des Arbeitsmarktes in Europa. Wesentlicher Ertrag dieser vielfältigen europäischen Bemühungen ist die Mobilität: Es ist leichter geworden, im Ausland zu studieren, zu arbeiten und Dienstleistungen anzubieten. Dies bedeutet für die Soziale Arbeit aber nicht unbedingt, dass

sich die Erscheinungsformen der beruflichen Tätigkeit in den verschiedenen Ländern Europas angleichen (Schweppe 2005, Friesenhahn; Kniephoff-Knebel 2011). Die derzeit zunehmende Ungleichheit in und zwischen den europäischen Gesellschaften könnte sogar die Unterschiede vertiefen, zumal heute der Zusammenhalt in der Europäischen Union nicht mehr so unerschütterlich erscheint wie noch vor wenigen Jahren. Gleichwohl sind Angleichungsdruck und Harmonisierungskräfte stark. Was lange Zeit ein System abgeschotteter Ausbildungs- und Arbeitsmärkte war, ist heute ein im Prinzip gemeinsamer Markt oder doch wenigstens ein System zueinander geöffneter Märkte, die nach und nach zu einem gemeinsamen bildungspolitischen Stil und einer gemeinsamen Sprache und Logik finden. Auf lange Sicht und trotz aktueller Rückschritte, was die europäischen Gemeinsamkeiten angeht, wird dies auch die Soziale Arbeit in Europa mobiler, vergleichbarer und letztlich gleicher machen.

Studieren in Europa | Die europäische Politik hat die Ausbildungsstrukturen in der Sozialen Arbeit in vielen Ländern Europas tiefgreifend verändert. Mit der 1999 von 29 europäischen Bildungsministern verabschiedeten Bologna-Erklärung wurde das Ziel der Bildung und Weiterentwicklung eines europäischen Hochschulraumes formuliert und der Konvergenzprozess drastisch beschleunigt. Obwohl die Bologna-Erklärung keine unmittelbare Durchsetzungskraft innerhalb der EU hatte, weil sie nur eine intergouvernementale Vereinbarung war, hat sie das Studieren in Europa allgemein und speziell auch in der Sozialen Arbeit umgekrempelt. Wichtige Elemente der von Europa angestoßenen Veränderungen sind neben der Etablierung der zwei Studienzyklen Bachelor und Master die Modularisierung der Ausbildung, die thematische Diversifizierung der Studiengänge, die Verringerung praktischer Ausbildungsanteile in vielen Bachelorstudiengängen, die intensivierte Qualitätssicherung durch Akkreditierung, eine Formalisierung und zugleich stärkere Leistungsorientierung.

Die Fachhochschulen haben die Bologna-Reformen früher und entschlossener umgesetzt als die Universitäten. Mit der Etablierung von Masterstudiengängen der Sozialen Arbeit und der Intensivierung von Forschung hat die Akademisierung der Sozialen Arbeit in Deutschland den entscheidenden zweiten Schritt seit den 1970er-Jahren getan. Der inhaltliche Fortschritt und Statuszugewinn durch die Etablierung der

Masterebene war verbunden mit Veränderungen der grundständigen Ausbildungsebene: Im Vergleich zu den Diplomstudiengängen der Sozialen Arbeit kam es bei den Bachelorstudiengängen vielerorts zu einer Verkürzung und thematischen Einschränkung. Die praktischen Anteile vieler Studiengänge haben an Umfang eingebüßt, oft aber auch die inhaltlichen Vertiefungsmöglichkeiten. Hinzugewonnen hat in den Bachelorstudiengängen die Lehre in wissenschaftlichen Methoden (Buttner 2007, S. 324 ff.). Die Rahmenstudienordnungen für die Diplomstudiengänge der 16 Bundesländer sind nach und nach weggefallen und die so entstandene neue Freiheit hat den divergierenden Kräften in den Hochschulen Raum gegeben. Es ist ein reichhaltiges, aber eben auch unübersichtliches Feld von Ausbildungsmöglichkeiten auf Bachelor- und vor allem Masterebene entstanden, das die Fachgrenzen der Sozialen Arbeit und auch anderer akademischer Fächer verwischt hat.

Die Schaffung des harmonisierten Großen (der europäische Hochschulraum) hat also im Kleinen zu einer komplizierten Vielfalt geführt, die vor allem Studienwechsler innerhalb Deutschlands zu spüren bekamen, denn die Anerkennung von Studienleistungen, oft auch innerhalb desselben Bundeslandes, wurde schwieriger. Die Aufteilung des Studiums in meist einsemestrige, inhaltlich abgeschlossene Module hat aber auch eine Vergleichbarkeit geschaffen, die es leichter macht, im Ausland erworbene Studienleistungen zu Hause anrechnen zu lassen oder umgekehrt.

Die mit der Modularisierung gekoppelte europaweite Entwicklung, die Studienordnungen lernergebnis- beziehungsweise kompetenzorientiert zu verfassen, leitet sich vom Ziel der Beschäftigungsfähigkeit (employability) her und trägt zu einer Pragmatisierung und Entideologisierung des Studiums bei. In eine vergleichbare Richtung wirkt der Notendruck. Früher konnte in Deutschland entspannt und mehr an individuellen Interessen entlang bis zum Vordiplom studiert werden, weil die bis dahin erworbenen Noten nicht ins Abschlusszeugnis einfließen. Heute herrscht Notendruck vom ersten Semester an. Dieses neue Studieren hat den Vorteil größerer Lern- und Leistungsbereitschaft, aber eben auch die Schattenseite, dass das kritische Element im Lernen und die Bereitschaft, verschiedene Wege des Erkennens auszuprobieren, gebremst werden.

Die Tücken der Vielfalt, die durch die europäische Studienreform vermehrt sichtbar wurden, haben aber schon vor der Bologna-Reform eine strukturelle Antwort erhalten. 1997 wurde, vom Europarat und der UNESCO initiiert, von mehreren europäischen Staaten die Lissabon-Konvention¹ verabschiedet. Deutschland war einer der Unterzeichnerstaaten, hat sie allerdings erst vergleichsweise spät (2007) ratifiziert. Die Lissabon-Konvention ist ein völkerrechtliches Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Studienleistungen und sieht vor, dass die Anerkennung nur verweigert werden kann, wenn diese von der entsprechenden Qualifikation des Gastlandes erheblich abweicht. Eine solche gegebenenfalls erhebliche Abweichung muss von der anerkennenden Institution nachgewiesen werden. Diese Beweislastumkehr ist der eigentliche Kern der Konvention, denn bis dahin oblag es den Antragstellern beziehungsweise Studierenden, die Gleichwertigkeit der im Ausland erbrachten Leistungen aufzuzeigen. Da nach der Konvention nun die Hochschule im gegebenen Fall nachweisen muss, dass die zur Anerkennung stehende Studienleistung wesentlich anders als die eigene ist, und sie ihre Ablehnungen begründen muss, sind die Anerkennungsverfahren im Prinzip auf positive Anerkennungsbescheide „voreingestellt“. Die Möglichkeit der Anerkennung von Studienleistungen und beruflichen Qualifikationen hat in der Sozialen Arbeit an einigen Stellen, zum Beispiel im Austausch mit den Niederlanden, zu vermehrten Wanderungsbewegungen von Studierenden und professionell Tätigen geführt.

Mit der Europäisierung der Studienwelt kam auch die Frage der Vergleichbarkeit der Studiensysteme auf. 2005 wurde von den europäischen Bildungsministern der europäische Hochschulqualifikationsrahmen (Framework of Qualifications for the European Higher Education Area – QF EHEA) beschlossen. Er weist für die drei Level des Bachelors, Masters und Doktors die abstrakten Lernergebnisse (outcomes) aus. Sie wurden in einer entsprechend allgemeinen Sprache so formuliert, dass über alle Studienfächer hinweg erkennbar werden soll, was die Absolventinnen und Absolventen dieser Qualifikationsstufen können sollen. Damit war eine Orientierung für den ganzen europäischen Hochschulraum vorgegeben, die zwar keine unmittelbaren Auswirkungen hatte, aber über die Jahre und durch den Einfluss auf andere Doku-

mente wie zum Beispiel den Deutschen Qualifikationsrahmen für Hochschulabschlüsse (HRK; KMK 2005) doch zu Veränderungen beitrugen – gerade auch in der Sozialen Arbeit. Die Soziale Arbeit hat nämlich mit dem Beschluss ihres Fachqualifikationsrahmens Soziale Arbeit QR SARb (FBTS 2006) im Jahr 2006 diesen europäischen Impuls als erstes Studienfach in Deutschland aufgenommen. Ein wesentliches – und damals neues – Element des QR SARb war die klare Unterscheidung zwischen Bachelor- und Masterniveau und damit auch ein Impuls zur Differenzierung und weiteren Akademisierung der Studienwelt in der Sozialen Arbeit. Derzeit stehen eine Überarbeitung des Qualifikationsrahmens für deutsche Hochschulabschlüsse und eine Neufassung des Fachqualifikationsrahmens Soziale Arbeit an.

Anerkennung beruflicher Qualifikationen |

Deutschland ist seit Jahrzehnten ein Einwanderungsland, seit 2012 sogar das zweitbeliebteste nach den USA, und mit der europäischen Flüchtlingskrise ist die Zuwanderung noch einmal sprunghaft angestiegen.² Dies allein macht unmittelbar plausibel, warum die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen für Deutschland wichtig ist: Für die Migranten und Migrantinnen, weil sie nur so angemessene Arbeitsstellen finden können, und für Deutschland als Ganzes, weil nur so eine produktive Integration gelingen kann. Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Studien- und Berufsqualifikationen ist aber nicht nur aus nationalstaatlicher Perspektive wichtig und auch nicht nur heute und wegen der momentan drängenden Fragen der Anerkennung beruflicher und anderer Qualifikationen von Flüchtlingen beziehungsweise Asylersuchenden. Die Anerkennung beruflicher Qualifikationen ist schon seit Langem ein zutiefst europäisches Thema, denn Zuwanderung spielte schon für die ersten Schritte zur europäischen Integration eine wichtige Rolle. Mit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurden der freie Personen- und Dienstleistungsverkehr als Ziele der europäischen Integration benannt. Innereuropäische Zuwanderung wurde damit als wirtschaftspolitisch wünschenswertes Regulativ einkalkuliert und die nachfolgende europäische Politik hat bis auf den heutigen Tag an der Verwirklichung dieser Ziele gearbeitet.

2 Im Jahr 2014 kamen über 500 000 Zuwanderer dauerhaft nach Deutschland, im Jahr 2015 waren es über eine Million (beides Nettozuwanderung).

1 Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region: www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) aus dem Jahr 1957, einer der sogenannten Römischen Verträge, hat mit der Begründung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit schon weitreichende Regelungen in dieser Richtung enthalten. So wurde vereinbart, dass die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates schrittweise aufgehoben (Art. 52) und keine neuen Beschränkungen geschaffen (Art. 53) werden sollen.³ Um die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten zu erleichtern, war vorgesehen (Art. 57), dass der Rat Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise erlässt. Der EWGV sah (Art. 59 ff.) auch schon eine entsprechende Liberalisierung in Richtung der Dienstleistungsfreiheit vor. Die europäische Politik hat den Gedanken der Mobilität der Bildungs- und Arbeitnehmer seither beharrlich weiterverfolgt. Heute sind die großen Ziele von vor sechs Jahrzehnten zu gutem Teil erreicht: Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sind auf europäischer Ebene geregelt und haben in den Gesetzen der Mitgliedstaaten Gestalt angenommen, insbesondere in den Bestimmungen zur Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen. Flankiert werden die so gesicherten Freiheiten durch das System der Qualifikationsrahmen und die Harmonisierungen im Schul- und Hochschulwesen in Form der Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen.

Die Anerkennung beruflicher Abschlüsse aus dem Ausland beruht nicht auf dem Gedanken der Gleichheit oder Gleichartigkeit zwischen inländischem und ausländischem Abschluss, sondern dem der Gleichwertigkeit. Das Konzept der Gleichwertigkeit geht davon aus, dass gewisse Unterschiede in den Ausbildungen toleriert werden können und eine Anerkennung nur dann zu versagen ist, wenn die Unterschiede wesentlich sind. Diese Grundregel entspricht also weitgehend dem Prinzip der Lissabon-Konvention. Für die Feststellung der eventuellen Gleichwertigkeit wird der ausländische Abschluss in einem formalen Verfahren und anhand festgelegter Kriterien geprüft und mit dem inländischen verglichen. Wenn keine wesentlichen Unterschiede zwischen in- und ausländischer Qualifikation vorliegen, wird durch einen Bescheid die Gleichwertigkeit festgestellt.

³ Ausgenommen waren nach Art. 55 „Tätigkeiten, die in einem Mitgliedstaat [...] mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind“.

Im Vergleich zur Anerkennung von Studienleistungen sind die Anerkennungswege bei beruflichen Qualifikationen vielfältig und beruhen – je nach Bedingungen des Falls – auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen. Bei der Anerkennung ausländischer beruflicher Qualifikationen muss zunächst zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen unterschieden werden. Reglementierte Berufe sind solche, „deren Aufnahme oder Ausübung durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist [...]“. Das allgemeine Motiv hinter den rechtlichen Beschränkungen des Berufszugangs ist, die Menschen vor nicht genügend qualifizierten Dienstleistern zu schützen. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern ist in einem zweiten Schritt zwischen bundesrechtlich und landesrechtlich reglementierten Berufen zu unterscheiden. Ein Beispiel für die nach Bundesrecht reglementierten Berufe sind die Heilberufe. Die Soziale Arbeit zählt zusammen mit anderen sozialen Berufen zu den landesrechtlich reglementierten Berufen.

Europäischer Angel- und Ausgangspunkt für die Anerkennung beruflicher Qualifikationen ist die Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG, inzwischen modernisiert durch die Richtlinie 2013/55/EU. Diese Richtlinie hat die Inhalte der meisten in Europa bis dahin bereits bestehenden Anerkennungsregelungen gebündelt und in eine neue verbindliche Form gebracht.⁴ Sie schreibt für die reglementierten Berufe vor, dass und wie die Mitgliedstaaten die Berufsqualifikationen anerkennen, die in einem anderen Mitgliedstaat für den Zugang zu diesem Beruf und dessen Ausübung erworben wurden. Nach der sogenannten *automatischen* Regelung dieser Richtlinie erfolgt die Anerkennung der Berufsqualifikation für die Berufsgruppen der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Gesundheits- und Krankenpfleger, Hebammen beziehungsweise Entbindungspfleger und Architekten. Die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen für alle anderen reglementierten Berufe erfolgt gemäß Berufsanerkennungsrichtlinie nach dem System der *allgemeinen* Regelung.

⁴ Die RL 2005/36/EG gilt seit dem 7.9.2005 und ersetzt verschiedene, bis dato geltende einzelne Anerkennungsregelungen in Europa, wie zum Beispiel die Diplomanerkennungsrichtlinie. Sie gilt allerdings nicht für einige wenige andere Berufe, die weiterhin in Einzelrichtlinien geregelt sind, wie zum Beispiel für die Abschlussprüfer und die Versicherungsvermittler.

Das Anerkennungsgesetz des Bundes (Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen) soll die Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Zuständigkeitsbereich des Bundes erleichtern und vereinfachen. Es ermöglicht erstmals Anerkennungsverfahren für Bewerberinnen und Bewerber aus Drittstaaten außerhalb der EU, öffnet also das Anerkennungsverfahren für vorher noch nicht anspruchsberechtigte Zielgruppen. Der erste Artikel des Anerkennungsgesetzes des Bundes ist das (Bundes-)Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG), die Artikel 2 bis 61 beinhalten Anpassungen und Änderungen in den betroffenen berufsrechtlichen Fachgesetzen wie zum Beispiel der Handwerksordnung, des Krankenpflegegesetzes, der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten etc. Ausländischen Fachkräften soll es durch die Anerkennung erleichtert werden, ihre beruflichen Qualifikationen auf dem deutschen Arbeitsmarkt einzusetzen, wobei es auch um die nicht reglementierten Berufe geht, die Berufe also, bei denen das Führen der Berufsbezeichnung beziehungsweise deren Ausübung an keine Genehmigung gebunden ist. Das sind in erster Linie die Ausbildungsberufe im dualen System. Die berufliche Tätigkeit kann in diesen Berufen zwar auch ohne Genehmigung ausgeübt werden, gleichwohl erleichtert die Anerkennung die Suche nach geeigneten Arbeitsstellen. Das Gesetz schafft erstmals einen allgemein⁵ verbindlichen Anspruch auf Feststellung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation mit dem entsprechenden deutschen Abschluss.

Die Anerkennung von Qualifikationen bei den landesrechtlich reglementierten und mit einer staatlichen Anerkennung verbundenen Berufen Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Kindheitspädagogik, Heilerziehungspflege und Heilpädagogik ist nicht durch das Anerkennungsgesetz des Bundes geregelt, sondern geschieht durch die Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze der Bundesländer sowie die entsprechenden Fachgesetze. Ausgangspunkt hierfür ist wiederum die europäische Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG. Die Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze (BQFG) der Länder garantieren, dass die Abwicklung des Antragsverfahrens über den durch die europäische Dienstleistungs-

richtlinie⁶ vorgeschriebenen sogenannten Einheitlichen Ansprechpartner erfolgt. Als Einheitlicher Ansprechpartner werden Stellen bezeichnet, die als Verfahrenslotsen und -mittler wirken, die also mit und für die Antragsteller den Weg durch das bürokratische Dickicht gehen und so den Antragstellern eigene Behördengänge ersparen. Sie ermöglichen zugleich eine elektronische Antragstellung.

Die BQFG der Länder beschränken sich ebenfalls nicht auf die Anerkennung von Abschlüssen reglementierter Berufe. Sie regeln auch die Anerkennung von Abschlüssen ausländischer nicht reglementierter Berufe. Dabei gilt der im Ausland erworbene Ausbildungs- beziehungsweise Berufsqualifikationsnachweis als gleichwertig, wenn er im Herkunftsland die Befähigung zu vergleichbaren beruflichen Tätigkeiten ermöglicht und wenn zugleich zwischen den Berufsqualifikationen keine wesentlichen Unterschiede bestehen. Liegen wesentliche Unterschiede vor, so ist es möglich, dass diese durch Ausgleichsmaßnahmen (Absolvieren eines Anpassungslehrganges oder einer Eignungsprüfung) aufgewogen werden oder ein partieller Berufszugang gewährt wird.

Für die Soziale Arbeit geht es bei der landesrechtlichen Anerkennung um die Berufszulassung. Die Anerkennung von Studienleistungen oder einem Hochschulabschluss als solchem ist etwas anderes und davon unabhängig. Antragsziel bei der Anerkennung beruflicher Qualifikationen ist also die Anerkennung im Sinne der staatlichen Anerkennung (als Sozialpädagoge oder Sozialpädagogin beziehungsweise als Sozialarbeiter oder Sozialarbeiterin), also die Berechtigung zur Führung der Berufsbezeichnung (zum Beispiel staatlich anerkannter Sozialpädagoge). Die Verfahren hierzu sind mehrstufig. Zunächst geht es um die Feststellung der Gleichwertigkeit des ausländischen Abschlusses mit dem inländischen und gegebenenfalls um die Feststellung wesentlicher Unterschiede. Werden diese festgestellt, können Antragstellende einen Anpassungslehrgang durchlaufen. In der Sozialen Arbeit sind dies in aller Regel Module beziehungsweise Lehrgänge zu Rechts- und Verwaltungskenntnissen, nicht selten muss auch Praxis nachgeholt werden. Erst nach Durchlaufen des Anpassungslehrganges wird auf Antrag die staatliche Anerkennung erteilt.

⁵ Für Spätaussiedler gab es nach Bundesvertriebenengesetz auch schon vorher entsprechende Anerkennungsmöglichkeiten.

⁶ Richtlinie des Europäischen Parlamentes und Rates über die Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 12. Dezember 2006 (Richtlinie 2006/123/EG)

Mit den Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzen der Länder hat sich mancherorts auch die Aufmerksamkeit der Aufsichtsbehörden und der Anstellungsträger in puncto Berufszulassung erhöht. Die staatliche Anerkennung wird auch in Ländern, in denen sie in den letzten Jahrzehnten keine dominante Rolle bei den Anstellungsverfahren gespielt hat, als Nachweis des Fachkraftstatus von Beschäftigten vermehrt in Anschlag gebracht. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass auch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter beziehungsweise Sozialpädagoginnen und -pädagogen, die ihren Hochschulabschluss im Ausland erworben hatten und danach längere Zeit in Deutschland beschäftigt waren, Anerkennungsverfahren einleiten. Es gibt derzeit keine deutschlandweite Übersicht zu den Anerkennungsverfahren in der Sozialen Arbeit. Vielfach dürfte aber für das Anerkennungsgeschehen der regionale Bezug eine Rolle spielen. So suchen beispielsweise in Oberbayern, einer Region mit einem hohen Bedarf an pädagogischen und sozialpädagogischen Fachkräften, immer wieder Einrichtungen auch direkt im Ausland nach Personal, zum Beispiel in Österreich und Südtirol, und stellen dann die Anträge auf Anerkennung (Christ 2015). Die Liste der Herkunftsländer werde hier von Polen angeführt, andere häufige Herkunftsländer seien Rumänien, Spanien, Ungarn und Österreich, in letzter Zeit auch andere osteuropäische Staaten. Es bewerben sich sowohl Deutsche mit ausländischem Abschluss als auch Ausländer. Enge Austauschbeziehungen mit benachbarten Regionen gibt es auch in anderen Bundesländern, beispielsweise zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden. Hier bieten niederländische Hochschulen wie die Hogeschool von Arnheim en Nijmegen Studiengänge der Sozialpädagogik an, die sich speziell an Deutsche richten und auf die Region fokussiert sind.

Wie groß die Wanderungsströme von Menschen mit einem Studien- beziehungsweise Berufsabschluss in der Sozialen Arbeit innerhalb Europas sind, kann derzeit nicht verlässlich festgestellt werden. Erstens lässt nicht jede Arbeitsmigrantin beziehungsweise jeder Arbeitsmigrant in der EU ihre oder seine Berufsqualifikation aus dem Herkunftsland im Zielland anerkennen. Für das Zielland Deutschland dürfte das vor allem in den Bundesländern häufiger vorkommen, in denen die staatliche Anerkennung für die Anstellung lange Zeit keine große Rolle spielte, wie zum Beispiel Bayern.⁷ Zweitens liegt keine bundesweite Statistik

zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse im Bereich Sozialarbeit und Sozialpädagogik in Deutschland vor. Und schließlich verzeichnet die einschlägige Statistik der Europäischen Union⁸ für den Beruf *social worker* keine einzige Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse in Deutschland, was nicht plausibel ist. Nach derselben Statistik ist Deutschland allerdings in der EU das wichtigste Auswanderungsland für *social worker*. Für den Zeitraum von 1997 bis 2015 sind für den Beruf *social worker* für die Europäische Union⁹ insgesamt 5 322 Anerkennungsverfahren mit einem positiven Bescheid verzeichnet. In 1 142 Fällen war das Herkunftsland Deutschland. Nach dieser Statistik ist Deutschland also das Land in Europa, aus dem die meisten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter wegziehen. Besonders gern wird England beziehungsweise das Vereinigte Königreich angesteuert. Dort wird der Bedarf an Fachkräften für *social work* seit vielen Jahren durch ausländische (zum Beispiel deutsche) Bewerberinnen und Bewerber gedeckt (Hussein 2014).

Mobilität – Anschlussfähigkeit – Durchlässigkeit
Das vielleicht wichtigste Schlagwort in der europäischen Bildungs- und Beschäftigungspolitik ist die Mobilität. Damit ist zunächst die geografische, das heißt interregionale beziehungsweise internationale Mobilität gemeint, also die Bereitschaft und Fähigkeit, im Rahmen der Arbeitssuche in andere europäische Regionen beziehungsweise Staaten zu wechseln und dort gegebenenfalls auch länger oder dauerhaft zu verbleiben. Ein aktuelles Beispiel dieser Politik ist der seit Januar 2016 zusätzlich zu den bestehenden Verfahren der innereuropäischen Anerkennung von Qualifikationen ausgegebene digitale Europäische Berufsausweis, mit dem die die Mobilität weiter gefördert werden soll. Der Europäische Berufsausweis ermöglichte es „qualifizierten Europäern einfacher und schneller, dort zu arbeiten, wo ihre Kompetenzen gebraucht und gesucht werden“ (Europäische Kommission 2016).

⁷ Seit Inkrafttreten des bayerischen BQFG im Jahr 2013 sind in der für dieses Bundesland zuständigen Stelle im Zentrum Bayern für Familie und Soziales in Würzburg zirka 150 Antragsverfahren eingegangen (persönliche Mitteilung Frank Lippold, Würzburg).

⁸ The EU single Market Regulated professions database (<http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>)

⁹ also ohne die EFTA-Staaten Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein

Der seit 2008 etablierte Europäische Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen (EQR) „ist ein Übersetzungsinstrument, das nationale Qualifikationen europaweit verständlich macht und so die Mobilität von Beschäftigten und Lernenden und deren lebenslanges Lernen fördert“ (KMK o.J.). Die Deskriptoren, die die acht Niveaus des EQR beschreiben, „sollen die ganze Bandbreite der Lernergebnisse abdecken, unabhängig vom Lernkontext und den institutionellen Bedingungen: von der Grund- und Schulbildung über das Niveau ungelernter Arbeiter zur Promotionsstufe oder dem Niveau erfahrener Fachkräfte. Sie erfassen Arbeits- und Lernsituationen, akademische und berufliche Kontexte sowie der allgemeinen oder beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung, d.h. alle Formen formalen, nicht formalen und informellen Lernens“ (Europäische Kommission 2008). Mobilität ist also nicht nur im geografischen, sondern auch in anderem Sinne ein europäisches Thema. Die europäische Ausbildungswelt wird nicht mehr in gegeneinander abgeschotteten Systemen der beruflichen, der allgemeinen und der hochschulischen Bildung gedacht. Es geht auch in puncto Bildungssysteme um den Grenzverkehr zwischen den Systemen.

Das Motiv für diese Mobilität war immer schon ein wirtschaftliches: Je mehr Arbeitnehmer bereit sind, ihren Standort innerhalb Europas zu wechseln, desto leistungsfähiger sei die europäische Wirtschaft als Ganzes. Desto leichter lassen sich auch regionale Unterschiede in der Beschäftigten- beziehungsweise Arbeitslosenrate ausgleichen. Inwieweit dies aber auch für die Soziale Arbeit zutrifft, steht wegen ihres starken regionalen Bezugs und vor allem auch der Beschäftigten in diesem Feld infrage. Wenigstens in kleinerem Umfang aber zeichnet sich ein regionaler Austausch ab.

Professor Dr. Peter Buttner ist Arzt und lehrt Sozialmedizin sowie Ethik im Fachbereich Sozialwesen an der Hochschule für angewandte Wissenschaften München. Er ist Mitglied des Präsidiums des Deutschen Vereins und Vorsitzender des Fachausschusses Soziale Berufe. E-Mail: buttner@lrz.fh-muenchen.de

Literatur

Buttner, P.: Die Fachbereiche Sozialwesen und die Soziale Arbeit – Diversifizierung und Strukturwandel. In: Buttner, P. (Hrsg.): Das Studium des Sozialen. Aktuelle Entwicklungen in Hochschule und sozialen Berufen. Berlin 2007

Christ, P.: Bayernweite Prüfstelle für Berufsanerkennungen ausländischer Pädagogen in Würzburg. In: Mainpost vom 2.1.2015

Europäische Kommission (Generaldirektion Bildung): Der europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen. Luxemburg 2008

Europäische Kommission (Vertretung in Deutschland): Europäischer Berufsausweis: Mehr Mobilität beim Arbeiten in Europa. In: ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/13933_de.htm (veröffentlicht 2016, abgerufen am 22.2.2016)

FBTS – Fachbereichstag Soziale Arbeit: Qualifikationsrahmen Soziale Arbeit. In: http://www.fbts.de/uploads/media/QR_SArb_Finalversion_4.0.pdf (veröffentlicht 2006, abgerufen am 21.6.2016)

Friesenhahn, G.; Kniephoff-Knebel, A.: Europäische Dimensionen der Sozialen Arbeit. Schwalbach im Taunus 2011

HRK; KMK – Hochschulrektorenkonferenz und Kultusministerkonferenz: Qualifikationsrahmen für deutsche Hochschulabschlüsse. In: http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2005/2005_04_21-Qualifikationsrahmen-HS-Abschluesse.pdf (veröffentlicht 2005, abgerufen am 21.6.2016)

Hussein, S.: Hierarchical Challenges to Transnational Social Worker's Mobility: The United Kingdom as a Destination within an Expanding European Union. In: British Journal of Social Work Supplement 1/2014, pp. i174-i192

KMK – Kultusministerkonferenz: Europäischer Qualifikationsrahmen/Deutscher Qualifikationsrahmen. In: www.kmk.org/themen/internationales/eqr-dqr.html (ohne Datum, abgerufen am 21.6.2016)

Schweppe, C.: Internationalität als Erkenntnispotential in der Sozialen Arbeit. In: Neue Praxis 6/2005