



Kommissionsdrucksache 19(28)87

12.06.2020

**Prof. Dr. Michael Wrase,
Stiftung Universität Hildesheim,
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)**

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

„Schulische Berufsausbildungen“

am 15. Juni 2020

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Prof. Dr. Michael Wrase

Professor für Öffentliches Recht mit den
Schwerpunkten Sozial- und Bildungsrecht

Stiftung Universität Hildesheim,
Wissenschaftszentrum Berlin für
Sozialforschung (WZB)

Reichspietschufer 50
10785 Berlin

michael.wrase@wzb.eu

Berlin, 11. Juni 2020

**Stellungnahme für die Expertenanhörung der Enquete-Kommission Berufliche
Bildung in der digitalen Arbeitswelt des Deutschen Bundestages
zum Thema „Schulische Berufsausbildungen“, insbesondere (aber nicht nur)
mit Blick auf die Sozial- und Pflegeberufe
am 15. Juni 2020**

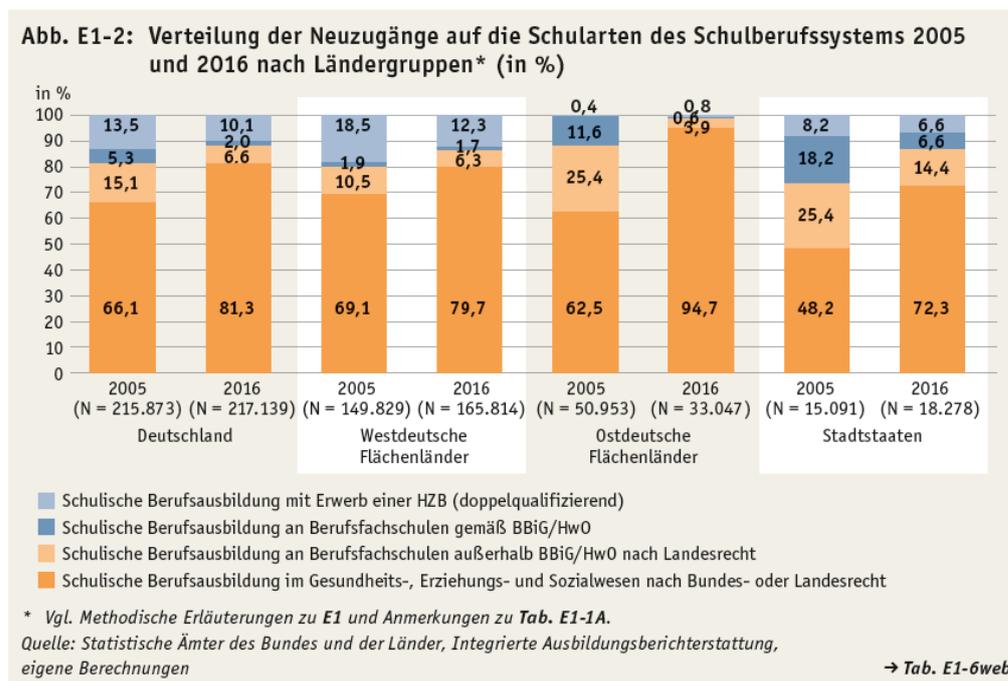
Ich bedanke mich für die Einladung durch die Enquete-Kommission des Bundestages.

In meiner Stellungnahme möchte ich zunächst einen kurzen Überblick über einige strukturelle Fragen des Schulberufssystems aus rechtlicher Sicht geben und dabei insbesondere auf die Regelungskompetenzen von Bund und Ländern näher eingehen (unter I.) sowie im Anschluss zentrale Unterschiede zwischen der (vollzeit-)schulischen und der dualen Berufsausbildung thematisieren (unter II.). In den folgenden Punkten werde ich die landesrechtlich geregelten schulischen Berufsausbildungsgänge außerhalb des Gesundheits- und Sozialwesens behandeln (unter III.), bevor ich aus meiner Sicht zentrale Fragen der Zulassungs- und Ausbildungsregelungen in den Gesundheitsfachberufen (unter IV.) und im Feld der Erziehungs- und Sozialberufe (unter V.) anspreche.

I. Überblick: Schulberufssystem und Regelungskompetenzen

(1.) Betrachtet man die drei Sektoren des beruflichen Ausbildungssystems – Duales System, Schulberufssystem und Übergangssektor –, so zeigt sich, dass der Anteil der Neuzugänge in das System der dualen Ausbildung nach BBiG und HwO in den vergangenen Jahren (mit einem prozentualen Anteil von 50 Prozent) in etwa gleich geblieben ist, während sich der Anteil im Schulberufssystem geringfügig auf etwas über 20 Prozent der Neuzugänge (2017) erhöht hat (Bildungsbericht 2018: 128). Allerdings ist diese ‚leichte‘ Zunahme, wie die folgende Abbildung zeigt, allein auf den starken Zuwachs in den Bereichen Gesundheit sowie Erziehungs- und Sozialwesen zurückzuführen, während der Anteil (vollzeit-)schulischer Auszubildungsverhältnisse in den anderen vollschulischen Ausbildungsgängen deutlich rückgängig ist und quantitativ gesehen nur noch eine geringe Rolle spielt. Besonders auffällig ist dabei, dass in den ostdeutschen Flächenländern der Anteil von Gesundheitsfachberufen sowie Erziehung und Sozialwesen in der (voll-)schulischen Berufsausbildung mittlerweile bei fast 95

Prozent liegt. Der Bildungsbericht 2018 spricht insofern von einer „Monoberufsstruktur im Schulberufssystem, vor allem in Ostdeutschland“ (ebd.: 129).



Quelle: Bildungsbericht 2018: 129

Im Folgenden werde ich mich mit Blick auf die drei Bereiche Gesundheitsfachberufe, Berufe im Erziehungs- und Sozialwesen und sonstige schulische Ausbildungsberufe mit der berufsfachschulischen und fachschulischen Ausbildung befassen.¹ Bildungsgänge, die eine Doppelqualifikation mit gleichzeitigem Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung vorsehen (insbesondere an beruflichen Gymnasien), bleiben aufgrund des begrenzten Umfangs der Stellungnahme ausgeklammert.

(2.) (a.) Die Kompetenz zur Regelung der berufsschulischen (Vollzeit-)Ausbildung liegt nach Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich bei den Bundesländern. Die Länder können für einzelne Berufe oder Berufsgruppen Gesetze erlassen, welche die Zulassung, den Schutz der Berufsbezeichnung, Ausbildungen und notwendige Qualifikationen festlegen. Die meisten schulischen Ausbildungsgänge werden allerdings im Schulrecht, d.h. durch Verordnungen oder Erlasse respektive Lehr- und Ausbildungspläne der zuständigen Kultusministerien (bzw. für die Gesundheitsfachberufe der jeweiligen Gesundheits- bzw. Sozialministerien) im Wege der Schulaufsicht geregelt. Auf Ebene der KMK erfolgt eine gewisse Vereinheitlichung und gegenseitige Anerkennung der berufsschulischen Abschlüsse durch Rahmenvereinbarungen.²

¹ Auf die schulische Berufsausbildung an Berufsfachschulen nach dem BBiG und der HwO (vgl. § 43 Abs. 2 BBiG) werde ich aufgrund ihrer (gegenwärtig) geringen Bedeutung nicht eingehen.

² Siehe insb. Rahmenvereinbarung über die Berufsfachschulen, Beschluss der KMK vom 17.10.2013 i.d.F. vom 22.03.2019; Rahmenvereinbarung über Fachschulen, Beschluss der KMK vom 07.11.2002 i.d.F. vom 22.03.2019.

(b.) Das gilt gleichermaßen für die schulische Berufsausbildung in den Sozialberufen, insbesondere für die Ausbildung zum Erzieher / zur Erzieherin, für welche die KMK ein gemeinsames (Rahmen-)Qualifikationsprofil geschaffen hat.³

Neben die Länderzuständigkeit tritt im Bereich der Sozial- und Erziehungsberufe eine (bislang ungenutzte) konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, auf die sich die Kompetenz für die Kinder- und Jugendhilfe einschließlich der frühkindlichen Förderung (BVerfGE 97, 322, 341 f.) und des Hortbereichs in den Schulen (dazu ausf. Wrase 2019) sowie das Teilhaberecht nach SGB IX stützt.

Zur Jugendpflege gehört grundsätzlich auch das Fachkräftegebot, wie es bislang relativ weit und unbestimmt gefasst in § 72 SGB VIII enthalten ist (vgl. BVerfGE 22, 180, 212 f.). Dem Bundesgesetzgeber könnte – entsprechend den gestiegenen pädagogischen Qualifikationserwartungen vor allem im frühkindlichen Bereich und der Kindheitspädagogik – zukünftig wesentliche Anforderungen an die Zulassung und Qualifikation von Fachkräften genauer regeln. Allerdings müssten dafür die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sein, d.h. es muss plausibel nachgewiesen sein, dass ansonsten eine „Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen“ oder „erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft“ bzw. eine erhebliche, „das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigende“ Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse drohen (BVerfGE 106, 62, 144; 112, 226, 244). Das Bundesverfassungsgericht hat diese Kriterien in seiner grundlegenden Entscheidung zum Altenpflegegesetz von 2002 entwickelt und dort aufgrund der damals sehr unterschiedlichen Berufsausbildungswege und Qualifikationsanforderungen – vor dem Hintergrund des bundesweit akuten Fachkräftebedarfs in der Altenpflege – bejaht (BVerfGE 106, 62, 135 ff.). Ob sich diese Erwägungen auf den Bereich des Erziehungs- und Sozialwesens übertragen lassen (und welche Restriktionen sich für den Regelungsumfang ergeben), kann an dieser Stelle nicht untersucht werden.

(c.) Für die Regelung der Gesundheitsfachberufe verfügt der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG. Das Merkmal der „anderen Heilberufe“ wird vom Bundesverfassungsgericht weit ausgelegt und erfasst damit sämtliche Gesundheitsfachberufe (vgl. BVerfGE 106, 62, 104 ff.). Entsprechend gibt es für alle größeren Ausbildungsgänge in diesem Bereich (dazu Zöller 2014) eine bundesgesetzliche Grundlage.

Mit dem Pflegeberufegesetz (PfIBG) wird seit diesem Jahr die Ausbildung zur Pflegefachkraft im Sinne einer generalistischen Ausbildung für die Krankenpflege, Gesundheits- und Kinderkrankenpflege und Altenpflege zusammengeführt und umfassend geregelt.⁴ Dies bleibt aber weitgehend einmalig und findet in den diversen Einzelgesetzen, in denen die Gesundheitsfachberufe im Übrigen geregelt sind, keine Entsprechung. Vielmehr unterscheiden sich die Gesetze in ihrer Regelungsintensität erheblich. Soweit ersichtlich, enthalten die bestehenden Berufszulassungsgesetze im Gesundheitsbereich weder Vorschriften über Ausbildungsverträge und -vergütungen o.ä. noch treffen sie Kostenregelungen. Die Konkretisierung der Ausbildungsinhalte liegt im Wesentlichen bei den zuständigen Landesministerien im Wege der (Gesundheits-)Schulaufsicht.

³ Kompetenzorientiertes Qualifikationsprofil für die Ausbildung von Erzieherinnen und Erzieher an Fachschulen und Fachakademien, Beschluss der KMK vom 01.12.2011 i.d.F. vom 24.11.2017.

⁴ Gesetz über die Pflegeberufe vom 17.07.2019 (BGBl. I S. 2581), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.5.2020 (BGBl. I S. 1018)

II. Strukturunterschiede (vollzeit-)schulische und duale Ausbildung nach BBiG, HwO

Mehrere Fragen der Kommissionsmitglieder bezogen sich auf einen Vergleich zwischen der (voll-)schulischen Ausbildung und der dualen Berufsausbildung nach BBiG bzw. HwO. Eine umfassende Darstellung der Vor- und Nachteile des einen wie des anderen Systems kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Ich möchte daher nur drei aus meiner Sicht wichtige Strukturunterschiede hervorheben.

(1.) Der Anteil von theoretischen (d.h. nicht primär berufspraktischen) Inhalten ist an den Berufsfachschulen und Fachschulen durchweg höher an den Berufsschulen in der dualen Ausbildung. So liegt nach den Vorgaben der KMK-Rahmenvereinbarung zu den Fachschulen der Unterrichtsanteil bei mindestens 2.400 Stunden gegenüber 1.200 (Mindest-)Stunden Praxisanteil, also bei einer Gewichtung von 2/3 Unterricht zu 1/3 Praxis. Das gilt auch bei einer zunehmenden „Dualisierung“ der Bildungsgänge. Der deutlich höhere Unterrichtsanteil erscheint mit Blick auf das Anforderungsprofil der auszubildenden Berufe vor allem im gesundheitlichen und pädagogischen Bereich auch gerechtfertigt. Gerade die genannten Berufsfelder zeichnen sich durch hohe Qualifikationsanforderungen auch in theoretischer Hinsicht aus, die sogar eine Akademisierung nahelegen.⁵

Für die Gesundheitsberufe liegt der hohe Bedarf an theoretischer, möglichst auch akademischer Ausbildung m.E. ebenfalls auf der Hand. So wird, um nur ein Berufsfeld hervorzuheben, die Hebammenausbildung nach dem novellierten HebG bis zum 2025 vollständig von den Fachschulen an die Hochschule verlagert – und dies übrigens weitgehend unter Beibehaltung eines relativ hohen Praxisanteils.

Für eine Beibehaltung bzw. Erhöhung des theoretischen Unterrichtsanteils sowohl in den Sozial- als auch in den Gesundheitsfachberufen sprechen zudem die immer wichtiger werdenden informationstechnologischen und digitalen Kompetenzen, die besonders über einen erhöhten Anteil entsprechender Unterrichtsinhalte an den (Berufs-)Fachschulen vermittelt werden können.

(2.) Ein zweiter wesentlicher Strukturunterschied zwischen der (vollzeit-)schulischen und der dualen Berufsausbildung besteht darin, dass, abgesehen vom Bereich der Pflege nach dem PfIBG, die Elemente des BBiG und der HwO, welche die Interessen der Auszubildenden schützen, für den Bereich der (berufs-)fachschulischen Ausbildung weitgehend fehlen. Das betrifft insbesondere Regelungen über Ausbildungsziele und fachliche Standards der berufspraktischen Ausbildung (vgl. §§ 5 ff. PfIBG), die abzuschließenden Ausbildungsverträge und das Ausbildungsverhältnis (§§ 16 ff. PfIBG), die Verpflichtung zur Zahlung einer „angemes-

⁵ So weisen Fuchs-Rechlin und Rauschenbach (2019: 8 ff.) darauf hin, dass die Sozialpädagogik bzw. Soziale Arbeit seit den 1970er Jahren bewusst schrittweise an die (Fach-)Hochschulen verlagert wurde, und dies nicht zuletzt mit Blick auf die von der Bildungsforschung aufgezeigte hohe Bedeutung frühkindlicher Bildung (und Förderung im Ganztags schulbereich) konsequenterweise auch für die Kindheitspädagogik geltend müsste. Tatsächlich verfügen aber immer noch nur etwa 6 Prozent der im frühkindlichen Bereich tätigen Pädagog*innen über einen Hochschulabschluss.

senen“ Ausbildungsvergütung (§ 19 PflBG) oder auch die Kostentragung der Ausbildung, etwa über ein staatliches Zuschuss- oder Umlageverfahren (vgl. §§ 26 ff. PflBG).

Obwohl es insoweit an repräsentativen Erhebungen fehlt, muss davon ausgegangen werden, dass ein erheblicher Teil der Schülerinnen und Schüler im Schulberufssystem für den praktischen Ausbildungsanteil auch momentan keine Ausbildungsvergütung erhält.

An diesem Punkt enthält das Mindestlohngesetz (MiLoG) in § 22 eine aus meiner Sicht höchst unklare Regelung. So bestimmt § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 MiLoG, dass das Gesetz (und damit die Pflicht zur Zahlung des Mindestlohns) nicht auf Personen anwendbar ist, die ein „Praktikum verpflichtend auf Grund einer schulrechtlichen Bestimmung“ oder aufgrund „einer Ausbildungsordnung“ leisten. Da der berufspraktische Teil der (berufs-)fachschulischen Ausbildung in der Regel schulrechtlich verpflichtend geregelt ist, scheinen die Mindestlohnregelungen nicht anwendbar. Hingegen besagt der folgende Satz 2, dass als „Praktikantin oder Praktikant“ nicht anzusehen und damit mindestlohnberechtigt ist, wer „eine Berufsausbildung im Sinne des Berufsbildungsgesetzes oder [eine] *damit vergleichbare praktische Ausbildung (Herv. v. Verf.)*“ absolviert. Handelt es sich bei dem berufspraktischen Teil der (berufs-)fachschulischen Ausbildung also um eine mit der Ausbildung nach dem BBiG „vergleichbare praktische Ausbildung“? Diese Frage scheint mir, auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG), bislang ungeklärt und wird in der Praxis offenbar je nach Ausgestaltung des berufspraktischen Teils unterschiedlich gehandhabt.

Neben den fehlenden Bestimmungen, die Rechte der Auszubildenden schützen, mangelt es im Schulberufssystem auch an der institutionellen Einbindung der Sozialpartner, wie sie für das BBiG konstitutiv ist (z.B. §§ 77 ff. BBiG). Hierauf nehmen mehrere Fragen der Kommissionsmitglieder Bezug. Grundsätzlich wäre auch im Schulberufssystem eine zumindest *beratende* Einbindung der Sozialpartner zu begrüßen. Es ergeben sich aber aufgrund der schulrechtlichen Ausgestaltung Restriktionen, die zu beachten sind (dazu Wrase 2018: 26 ff.). Hamburg hat 2007 ein Institut für Berufliche Bildung (HIBB) eingerichtet, das zugleich als oberste Berufsschulbehörden fungiert, und in dessen Kuratorium die Sozialpartner paritätisch mitentscheiden (vgl. §§ 85a ff. HmbSG; zur verfassungsrechtlichen Problematik Wrase, ebd.). Schleswig-Holstein bereitet momentan die Einrichtung eines SHIBB (Schleswig-Holsteinisches Institut für Berufliche Bildung) vor, in dessen Kuratorium die Sozialpartner in beratender Funktion einbezogen werden (vgl. § 129a Abs. 3 E-SchulG SH).⁶

(3.) Als dritten wesentlichen Strukturunterschied möchte ich auf die Schulträgerschaft hinweisen. Ein erheblicher Anteil der Berufsfachschulen und Fachschulen befindet sich heute in privater (freier) Trägerschaft. Die (Fach-)Schulen des Gesundheitswesens werden, soweit erkennbar, bundesweit zum Großteil in privater Trägerschaft betrieben. In Bezug auf die anderen Berufsfelder, insbesondere auch bei den informationstechnologischen Berufen und im

⁶ LT-Drs. 19/1965.

Sozialwesen, zeigen sich indes erhebliche Bundesländerunterschiede, die bislang kaum systematisch erfasst und untersucht sind. Während etwa in Schleswig-Holstein der Anteil der Schüler an (Berufs-)Fachschulen in freier Trägerschaft bei (weniger als) 5 Prozent liegt (vgl. Wrase 2018: 14), besuchen im Land Berlin inzwischen mehr als die Hälfte aller Schülerinnen und Schüler, die eine (berufs-)fachschulische Ausbildung absolvieren, eine private anerkannte Ersatz- oder Ergänzungsschule (mit enormen Zuwächsen des privaten Sektors in den vergangenen zehn Jahren).⁷ Diese Entwicklungen und Disparitäten zwischen den Bundesländern sind, auch mit Blick auf die dafür verantwortlichen (Steuerungs-)Prozesse, weitgehend unerforscht und sollten dringend genauer untersucht werden.

An den berufsbildenden (Fach-)Schulen in privater Trägerschaft sind in der Regel (teilweise erhebliche) Schulgelder zu bezahlen, was nicht nur aus sozial- und bildungspolitischen Gründen Fragen aufwirft, sondern auch die Attraktivität der Ausbildung in den betroffenen Berufen beeinträchtigen kann. Insofern wäre es wichtig, durch empirische Forschung genauere Kenntnis z.B. darüber zu erlangen, welche Bundesländer und Regionen, aber auch Berufsfelder (z.B. IT-Berufe?) durch die Privatisierung der schulischen Berufsausbildung besonders betroffen sind und ob – und wenn ja, inwiefern – Maßnahmen zur „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ und zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich sein könnten. Ebenfalls überdacht werden müsste ggf. das Finanzierungssystem für die berufsbildenden Schulen in freier Trägerschaft, wobei Ansatzpunkte sowohl im System der Ersatzschulfinanzierung nach den landesrechtlichen Regelungen als auch z.B. in einem Finanzierungs- und Umlagesystem entsprechend §§ 26 ff. PflBG gefunden werden könnten.

III. Schulische Ausbildungsgänge ohne Gesundheits- und Sozialberufe

Betrachtet man die schulischen Ausbildungsgänge außerhalb des Gesundheits- und Sozialbereichs, so fällt mit Blick auf die Schülerzahl der deutliche Rückgang dieses Sektors des Schulberufssystems in den vergangenen Jahren ins Auge (s.o. unter I.1.). Die Kommissionsmitglieder haben gefragt, ob der Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder aus dem Jahr 2012 umgesetzt worden sei, wonach vollzeitschulische Ausbildungen eingestellt werden sollten, für die es ausreichende regionale Angebote an vergleichbaren dualen Ausbildungsplätzen gibt. Diese Frage könnte natürlich valide nur durch eine Abfrage bei den zuständigen Landesministerien beantwortet werden. Allerdings weisen die vorhandenen Daten über den Rückgang der (vollzeit-)schulischen Berufsausbildung außerhalb der Gesundheits- und Sozialberufe darauf hin, dass gerade in Ausbildungsgängen, für die es eine vergleichbare („affine“) duale Berufsausbildung gibt, möglicherweise „konkurrierende“ (vollzeit-

⁷ Berliner Schulstatistik Schuljahr 2017/18 Zahlen, Daten, Fakten: Berufliche Schulen, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Januar 2018, S. 11.

)schulische Angebote substantiell abgebaut worden sind (dazu Zöllner 2015: Abschnitt 4.3.2.).⁸

Für die Kommission ggf. von Interesse ist der vergleichsweise hohe Schüleranteil in IT-bezogenen Bildungsgängen (Assistent/-in für Informatik bzw. Wirtschaftsinformatik etc.) in diesem insgesamt rückläufigen Segment der schulischen Berufsausbildung ebenso wie die relativ konstante Entwicklung in klassisch schulberuflichen Ausbildungsgängen, wie etwa des/der Fremdsprachenassistent/in, -sekretär/in, -korrespondent/in oder Wirtschaftsassistent/-in (vgl. Zöllner 2015: Anhang 2).

IV. Ausbildung in Pflege- und Gesundheitsfachberufen

(1.) Mit dem Pflegeberufegesetz wurde erstmals ein einheitlicher Rahmen für die Ausbildung zur Pflegefachkraft geschaffen. Die bisherigen drei Ausbildungen in der Altenpflege, der Gesundheits- und Krankenpflege und der Gesundheits- und Kinderkrankenpflege wurden reformiert und generalisiert, d.h. zu einem einheitlichen Berufsfeld zusammengeführt (BT-Drs. 18/7823, S. 1 f.). Das PfIBG enthält Regelungen über die geschützte Berufsbezeichnung des „Pflegefachmanns“ und der „Pflegefachfrau“ (§§ 1-3 PfIBG) sowie über die „vorbehaltenen Tätigkeiten“, also berufliche Tätigkeiten, die nur von Pflegefachkräften i.S.d. PfIBG ausgeübt werden dürfen (§ 4 PfIBG). Bezüglich der Ausbildung zur Pflegefachkraft werden die Ausbildungsziele, Anforderungen an die theoretische und praktische Ausbildung sowie die Träger der praktischen Ausbildung und Mindestanforderungen an Pflegeschulen geregelt ebenso wie die Voraussetzungen für den Ausbildungszugang und die Anrechnung anderer Ausbildungen und Vorqualifikationen (§ 5-15 PfIBG). Die Vorschriften über das Ausbildungsverhältnis umfassen – vergleichbar den Bestimmungen des BBiG und der HwO – Regelungen über den Ausbildungsvertrag und das -ausbildungsverhältnis, einschließlich des Anspruchs auf eine angemessene Ausbildungsvergütung, die Pflichten und Rechte der Auszubildenden sowie die Pflichten des Trägers der praktischen Ausbildung (§§ 16-25 PfIBG). Vereinbarungen über die Zahlung eines Schulgeldes werden ausdrücklich für nichtig erklärt (§ 24 Abs. 3 Nr. 1 PfIBG).

Umfassend wird auch die Finanzierung der Ausbildung geregelt (§§ 26-36 PfIBG). Zentraler Bestandteil des Finanzierungssystems ist ein Umlageverfahren, an dem die Krankenhäuser (zu etwa 57,2 Prozent), stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen (zu 30,2 Prozent), die Länder (zu ca. 9 Prozent) und die Pflegeversicherung (zu 3,6 Prozent) beteiligt sind (§ 33 Abs. 1 PfIBG).

Weiterhin bemerkenswert ist, dass mit dem PfIBG auch eine bundesgesetzliche Grundlage für eine primärqualifizierende Pflegeausbildung an den Hochschulen geschaffen (§§ 37 – 39 PfIBG) und auf Bundesebene eine Fachkommission aus Expertinnen und Experten eingerichtet wird, die Rahmenpläne für die Ausbildung erarbeiten und diese unter pflegefachlich,

⁸ Eine hilfreiche Gegenüberstellung ‚affiner‘ dualer und landesrechtlich geregelter Berufsausbildungsabschlüsse findet sich bei Zöllner (2015) im Anhang 4.

pflegepädagogischen und pflegewissenschaftlichen Aspekten fortentwickelt (§ 53 PfIBG). Das Pflegeberufegesetz soll bis zum 31.12.2024 erstmals und dann zum 31.12.2029 erneut „auf wissenschaftlicher Grundlage“ evaluiert werden (§ 68 PfIBG).

Für die Pflegeassistentenberufe – als „Zubringerqualifikation“ für die Fachkraftausbildung – hat das Bundesverfassungsgericht in Art. 79 Abs. 1 Nr. 19 GG keine ausreichende Gesetzgebungskompetenz des Bundes erkannt (vgl. BVerfGE 106, 62, 122 f.); sie verbleiben daher in der Zuständigkeit der Länder. Allerdings hat sich die Arbeits- und Sozialministerkonferenz auf Eckpunkte über die Ausbildung in Assistenz- und Helferberufen geeinigt, die bis zum Inkrafttreten des PfIBG in allen Ländern umgesetzt sein sollten (vgl. Zöllner 2015: Abschnitt 4.4.2.).

(2.) Wie bereits dargelegt (s.o., unter I.2.c.) sind die Gesundheitsfachberufe außerhalb der Pflege zwar sämtlich bundesgesetzlich geregelt, allerdings zersplittert in Einzelgesetzen (MPhG, BeArbThG, LogopG, RettAssG, OrthoptG, MTAG, HeilBändG, ErgThG u.s.f.) mit teilweise sehr unterschiedlicher Regelungsintensität. In der Regel enthalten die Gesetze lediglich Bestimmungen zur Zulassung (Erlaubniserteilung) bzw. zur geschützten Berufsbezeichnung, zu den „vorbehaltenen“ Tätigkeiten, zu Zielen und Dauer der Ausbildung sowie zur Anerkennung in anderen Berufsfeldern bzw. im Ausland erworbener Qualifikationen (vgl. Igl 2013: 417: „Berufszulassungsgesetze“). Es fehlen insbesondere die für das BBiG, die HwO und das PfIBG zentralen Vorschriften über die zentralen Ausbildungsziele und -inhalte, das Ausbildungsverhältnis (insbesondere auch Schutzrechte der Auszubildenden sowie der Anspruch auf angemessene Vergütung), Anforderungen an die Ausbildungsträger und Fachschulen sowie über die Finanzierung. Eine Reihe der Gesetze erscheint veraltet. So konstatiert Zöllner (2014: 2): „Der Bedarf an Modernisierung und Weiterentwicklung der nicht-akademischen Ausbildungen in Gesundheitsfachberufen ist unbestritten“.

(3.) Vor diesem Hintergrund erscheint die von den Kommissionsmitgliedern aufgeworfene Frage nach einem Heilberufe- oder Gesundheits(fach)berufegesetz aus meiner Sicht weiter dringlich. Aufgrund der dargestellten Rechtszersplitterung und der daraus resultierenden ungleichwertigen Berufsausbildungsverhältnisse kann m.E. kein Zweifel bestehen, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, 12 und 19 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG für ein solches Bundesgesetz gegeben wäre (ebenso Igl 2013: 417).

Bei einem Gesundheitsberufe- bzw. Heilberufegesetz kann es aufgrund des Spezialisierungsgrades in den unterschiedlichen Berufsfeldern natürlich nicht um eine ‚Generalisierung‘ der Ausbildungsgänge im Sinne des PfIBG gehen. Vielmehr würde ein solches Gesetz – vergleichbar dem BBiG, der HwO und nunmehr dem PfIBG – allgemeine Regelungen für alle Gesundheitsfachberufe über die Ausbildungsverhältnisse und -bedingungen, Anerkennung und Qualitätssicherung sowie die Akademisierung schaffen, die durch einen „Besonderen Teil“, in dem die Einzelberufe geregelt sind, komplementiert werden (vgl. Igl 2013: 417, 422).

Insoweit könnte das PfIBG nach der hier vertretenen Auffassung durchaus als „Blaupause“ für ein Heilberufegesetz angesehen werden.

V. Ausbildung in den Sozial- und Erziehungsberufen

(1.) Das Feld der (berufs-)fachschulischen Ausbildung in den Sozial- und Erziehungsberufen ist, wie bereits dargelegt, sehr dynamisch. Durch die Einführung der Rechtsansprüche auf Betreuung in Kindertageseinrichtungen bzw. der Kindertagespflege ab dem ersten Lebensjahr in § 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII und der damit verbundenen Expansion der Betreuungsplätze ist es in diesem Bereich zu einem enormen Fachkräftebedarf gekommen (vgl. Klinger 2020: 29). Dieser wird mit der beabsichtigten Verankerung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in den Grundschulen, der bis zum Jahr 2025 verwirklicht werden soll, weiter zunehmen. Gleichzeitig ist ein Akademisierungsschub zu beobachten. So wurden allein im vergangenen Jahrzehnt mehr als 60 Bachelor-Studiengänge an über 50 Hochschulstandorten mit einem Profil in der Früh- bzw. Kindheitspädagogik eingerichtet (Klinger 2020: 29). Allerdings ist die ‚Akademisierung‘ – anders als in den anderen Bereichen der Sozialpädagogik bzw. Sozialen Arbeit – bislang (noch) nicht in den Kindertageseinrichtungen angekommen; dort liegt der Anteil von Fachkräften mit Hochschulabschluss bei lediglich 6 Prozent (Fuchs-Rechlin/Rauschenbach 2019: 9).

(2.) Dies zeigt die auch weiterhin hohe Bedeutung einer theoretisch fundierten fachschulischen Ausbildung zur Erzieherin bzw. zum Erzieher. Nach dem gegenwärtigen System baut diese in aller Regel auf einer (generalistischen) Ausbildung zum/zur Sozialhelfer/in oder -assistent/in an einer Berufsfachschule auf. Neben der Ausbildung zum/zur Erzieher/-in oder Kindheitspädagogen/-in ist der zweite große Berufsausbildungszweig im Sozialbereich die Heilerziehungspflege (vgl. Zöllner 2015: Abschnitt 4.4.1.). Die Absolventinnen und Absolventen der (berufs-)fachschulen im Sozialwesen finden danach entweder in den Kindertageseinrichtungen, den sozialpädagogischen Bereichen (Hortbereichen) der Schulen oder in anderen Feldern der Sozialen Arbeit, vor allem in Einrichtungen der Eingliederungs- und Behindertenhilfe, ihre beruflichen Einsatzfelder.

Wie dargelegt (s.o., unter I. 2.b.), sind die Ausbildungsgänge zu den Sozialfachberufen im Schulrecht der Länder geregelt, wobei die KMK Rahmenvereinbarungen getroffen hat, die gemeinsame (Mindest-)Standards für die (berufs-)fachschulische Ausbildung und speziell auch für die Erzieher/-innenausbildung festlegen (s.o., Fußn. 2 und 3).

(3.) Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels hat die KMK 2018 eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingerichtet mit dem Auftrag, Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Ausbildung zur Erzieherin bzw. zum Erzieher zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe hat mittlerweile eine Beschlussvorlage vorgelegt, die „im Wesentlichen darauf fußt, unterhalb der fachschulischen Ausbildung zur staatlich anerkannten Erzieherin bzw. zum staatlich anerkannten Er-

zieher eine neue dreijährige Ausbildung auf Berufsfachschulniveau zu installieren und die so ausgebildete ‚staatlich geprüfte Fachassistentin für frühe Bildung und Erziehung‘ als Fachkraft im Sinne des SGB VIII für eine Tätigkeit in Kindertageseinrichtungen anzuerkennen“ (Fuchs-Rechlin/Rauschenbach 2019: 1).

Dieser Vorschlag stößt m.E. zu Recht in Fachkreisen auf scharfe Kritik (siehe insb. Fuchs-Rechlin/Rauschenbach 2019; ähnlich Klinger 2020). Der Bildungsbezug der pädagogischen Tätigkeit im frühkindlichen Bereich würde eher eine (noch) höhere Qualifikation im Sinne einer Akademisierung erfordern. Der vorliegende Entwurf zielt demgegenüber aber auf eine „Ausdünnung“ der Fachschulausbildung und würde damit zu einem „Downgrading“ und einer „massiven Entwertung der Tätigkeit“ führen (so dezidiert Fuchs-Rechlin/Rauschenbach 2019: 4, 9). Die mit dem Vorschlag verbundene Engführung des Qualifikationsprofils (gegenüber der bisherigen berufsschulischen Ausbildung im Bereich der Sozialassistenten) stünde in diametralen Widerspruch zum Ansatz der Generalisierung, der im Pflegebereich bewusst mit Blick auf die Erhöhung von Attraktivität und (Weiter-)Qualifikationen der Fachkräfte eingeführt wurde.

(4.) Es ist damit auch nicht absehbar, dass mit Einführung eines solchen spezialisierten Ausbildungsprofils im kindheitspädagogischen Bereich neue Potentiale für die Fachkraftgewinnung erschlossen werden könnten. Vielmehr wird sich dies vor allem durch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die Schaffung von beruflichen Qualifizierungs- und Aufstiegsmöglichkeiten sowie eine spürbare Verbesserung der Entlohnung erreichen lassen (vgl. Fuchs-Rechlin/Rauschenbach 2019).

Könnte der Bund hier regelnd tätig werden? Es bleibt fraglich, ob die oben (unter I.2.b.) dargelegte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, 12 GG für den Erlass eines Erzieher- oder Sozial(fach)berufegesetzes ausreichen und wie weit eine partielle Regelungskompetenz des Bundes auch unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes nach Art. 72 Abs. 2 GG gehen würde. Diese Frage kann hier nicht beantwortet werden. Ein alternativer Weg könnte m.E. im Abschluss eines gemeinsamen Staatsvertrags des Bundes und der Länder liegen. Beides müsste genauer geprüft werden.

gez. Michael Wrase

Literaturnachweise

Bildungsbericht Autorengruppe (2018). Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung. Bielefeld.

Fuchs-Rechlin, Kirsten/Rauschenbach, Thomas (2019). Wie aus einer „Fachassistentin“ eine „Fachkraft“ wird – oder: Ist die Erzieherinnenausbildung noch zu retten? WiFF-Diskussionspapier, abrufbar unter <https://www.weiterbildungsinitiative.de/publikationen> (11.6.2020).

Igl. Gerhard (2013). Gesundheitsfachberufe neu regeln: Rechtsexpertise. In: Robert Bosch Stiftung: Gesundheitsberufe neu denken, Gesundheitsberufe neu regeln. Stuttgart, S. 235-431.

Klinger, Ansgar (2020). Erzieher/-innenberuf und Fachassistent/-in: Personalnotstand und Lösungsvorschläge. In: berufsbildung Heft 181, S. 28-30.

Wrase, Michael (2018). Berufsbildende Schulen steuern. Verfassungs- und organisationsrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung eines Schleswig-Holsteinischen Instituts für Berufliche Bildung (SHIBB). Rechtsgutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung. Frankfurt am Main: GEW.

Wrase, Michael (2019). Einheitliche Qualitätskriterien für den Ganzttag im Grundschulalter. Möglichkeiten der bundesrechtlichen Umsetzung. Rechtsgutachten. Gütersloh: Stiftung Mercator.

Zöllner, Maria (2014). Gesundheitsfachberufe im Überblick. Neues Serviceangebot des BIBB. Wissenschaftliche Diskussionspapiere, Heft 153. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.

Zöllner, Maria (2015). (Vollzeit-)Schulische Ausbildungsgänge mit einem beruflichen Abschluss gemäß und außerhalb BBiG/HwO. Vertiefende Analysen der Entwicklungen in Deutschland. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.