

Az.: 2 A 698/16
5 K 715/12

beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch die Landesdirektion Sachsen
Dienststelle Chemnitz
Referat 15
vertreten durch den Präsidenten
Altchemnitzer Straße 41, 09120 Chemnitz

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen

Anerkennung der Berufsbezeichnung Sozialpädagogin
hier: Berufung

hat der 2. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Grünberg, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Hahn und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Henke aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 27. April 2018

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 13. November 2014 - 5 K 715/12 - wird geändert. Der Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides vom 18. Oktober 2011 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26. April 2012 verpflichtet, erneut über den Antrag der Klägerin, ihr die Berufsbezeichnung einer staatlich anerkannten Sozialpädagogin zu erteilen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats zu entscheiden.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Hinzuziehung des Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren wird für notwendig erklärt.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin begehrt vom Beklagten die Anerkennung als staatlich anerkannte Sozialpädagogin.
- 2 Die Klägerin studierte an der Technischen Universität D (im Folgenden: TU D), Fakultät Erziehungswissenschaften, die Studienrichtung Sozialpädagogik und Sozialarbeit und schloss dieses Studium 2002 mit dem akademischen Grad Diplom-Pädagogin ab. Studienschwerpunkt war „Beratung und psychosoziale Hilfen/Sozialarbeit im Gesundheitswesen“. Das Studium beinhaltete ein sechsmonatiges Berufspraktikum im Praxisfeld der Sozialarbeit. Im Rahmen der Diplomarbeit absolvierte die Klägerin ein weiteres Praktikum als Projektstudie. Praktische Erfahrungen sammelte sie im Anschluss als Jugendbildungsreferentin beim W J e. V. und als Sozialarbeiterin in der Beratungs- und Begegnungsstätte der V D. Seit Oktober 2007 ist sie als Suchtberaterin in Freital tätig und absolvierte berufsbegleitend einen Lehrgang zur „Sozialtherapeutin/Sucht“. Sie beabsichtigt, im Rahmen der Suchttherapie tätig zu werden. Nach den Vorgaben der Deutschen

Rentenversicherung Bund können nach Auskunft der Klägerseite für eine solche Tätigkeit indes lediglich Diplom-Sozialarbeiterinnen oder Diplom-Sozialpädagoginnen zugelassen werden, weshalb die Deutsche Rentenversicherung der Klägerin empfahl, bei der zuständigen Landesbehörde die staatliche Anerkennung als Sozialarbeiterin/Sozialpädagogin zu beantragen.

- 3 Mit Schreiben vom 25. Mai 2011 beantragte die Klägerin die staatliche Anerkennung als Sozialpädagogin beim Beklagten. Als Diplom-Pädagogin nach absolviertem Hochschulstudium der Studienrichtung Sozialpädagogik und Sozialarbeit, ergänzt durch Berufspraktika und berufliche Tätigkeiten, verfüge sie über Fachkenntnisse, welche den Absolventen der Fachhochschulen oder der Berufsakademie Sachsen in den Fachgebieten des Sozialwesens ebenbürtig seien. Eine Anerkennung sei demnach zumindest in entsprechender Anwendung des § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die staatliche Anerkennung von Absolventen mit Diplom oder Bachelor in den Fachgebieten des Sozialwesens oder Heilpädagogik im Freistaat Sachsen (SächsSozAnerkG) vorzunehmen. Zudem sei die Anerkennung über § 2 Abs. 2 SächsSozAnerkG zuzusprechen, weil Angehörige eines der in dieser Vorschrift genannten Staaten mit einem Diplomabschluss einer Hochschule im Fach Sozialpädagogik berechtigt seien, die Anerkennung gemäß § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG zu erwerben. Denn einer Benachteiligung der Klägerin stünde das Verbot der Benachteiligung von Inländern am Maßstab des EU-Rechts entgegen.
- 4 Mit Bescheid vom 18. Oktober 2011 lehnte der Beklagte den Antrag ab. Die Voraussetzungen für die von der Klägerin begehrte Anerkennung als Diplom-Sozialpädagogin nach dem SächsSozAnerkG lägen nicht vor. Es wurde auf eine Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus und Sport vom 26. September 2011 verwiesen, wonach die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG bei der Klägerin nicht gegeben seien. Eine analoge Anwendung scheidet aus, weil eine planwidrige Regelungslücke nicht vorliege. Mit der staatlichen Anerkennung werde u. a. der Berufszugang zum gehobenen Dienst und zu vergleichbaren Tätigkeitsbereichen sichergestellt, für die ein abgeschlossenes Fachhochschulstudium Voraussetzung sei. Die Universitätsabschlüsse seien bewusst nicht in § 1 SächsSozAnerkG einbezogen worden. Sie eröffneten den Zugang zum höheren Dienst und zu vergleichbaren, z. B. wissenschaftlichen Tätigkeitsbereichen.

Auch scheidet eine Anerkennung nach § 2 SächsSozAnerkG aus. Es geht weder um ein in einem anderen Bundesland erworbenes Diplom noch um die Antragstellerin Staatsangehörige eines anderen europäischen Staates mit vergleichbarer Ausbildung. Auch in diesen Fällen müsste aber die Gleichwertigkeit mit der in Sachsen geforderten Ausbildung festgestellt werden. Eine unzulässige Benachteiligung von Inländern könne darin nicht gesehen werden. Die würden nicht strengeren Bestimmungen unterworfen als andere EU-Bürger.

5 Schließlichs sei auch zu beachten, dass bei formaler staatlicher Anerkennung des Bildungsabschlusses der Klägerin als Sozialpädagogin auf der Grundlage des Sächs-SozAnerkG praktisch jedem Antragsteller mit Hochschulabschluss im (sozial-)pädagogischen Bereich, der einige Zeit in seinem Beruf gearbeitet habe, die staatliche Anerkennung erteilt werden müsste.

6 Der hiergegen eingelegte Widerspruch wurde mit Widerspruchsbescheid vom 26. April 2012 zurückgewiesen. Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Anerkennung nach dem SächsSozAnerkG nicht vorlägen. Nach dem Wortlaut von § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG erhalte die staatliche Anerkennung als Sozialarbeiter, Sozialpädagoge oder Heilpädagoge auf Antrag, wer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Fachhochschule oder der Berufsakademie Sachsen das Diplom oder den Bachelor in den Fachgebieten des Sozialwesens oder der Heilpädagogik erworben habe und die weiteren Voraussetzungen nach Absatz 1 und 2 der Vorschrift erfülle. Die Klägerin habe ihr Diplom jedoch an einer Universität erworben. Eine analoge Anwendung des § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG scheidet aus, weil eine planwidrige Regelungslücke nicht vorliege. Die Universitätsabschlüsse seien bewusst nicht einbezogen worden. Eine Anerkennung bei vergleichbaren Ausbildungen nach § 2 SächsSozAnerkG sei im vorliegenden Fall nicht möglich. Weder gehe es um ein in einem anderen Land erworbenes Diplom noch um die Klägerin Staatsangehörige eines anderen europäischen Staates mit vergleichbarer Ausbildung. Auch eine analoge Anwendung des § 2 Abs. 2 SächsSozAnerkG scheidet aus. Diese Regelung sei in das Gesetz aufgenommen worden, um Absolventen aus anderen Ländern nicht zu benachteiligen, die möglicherweise die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG aufgrund der dortigen Studienmöglichkeiten nicht erfüllen könnten. Hier habe die Behörde zu

prüfen, ob die im Ausland erworbene Ausbildung der entsprechenden inländischen Ausbildung gleichwertig sei. In Deutschland seien dagegen die diesbezüglichen Studiengänge einerseits an Fachhochschulen, andererseits an Universitäten sowie die jeweiligen Anerkennungsvoraussetzungen eindeutig geregelt. Daher scheidet auch unter Gesichtspunkten der Gleichbehandlung eine analoge Anwendung des § 2 Abs. 2 SächsSozAnerkG aus.

- 7 Mit ihrer am 30. Mai 2012 erhobenen Klage trägt die Klägerin ergänzend vor, dass sie aufgrund ihrer beruflichen Ausbildung in Beruf und Praxis sowie ihrer Berufserfahrung für die Tätigkeit in der Suchtkrankenhilfe mindestens ebenso qualifiziert sei wie ein Absolvent der Fachhochschule für soziale Arbeit. Soweit sie also die Gleichsetzung ihres Diplomabschlusses mit einem anderen Diplomabschluss begehre, sei dieser Anspruch daran zu messen, dass der Gesetzgeber grundsätzlich eine Gemeinsamkeit und Gleichwertigkeit von Studienabschlüssen durch Diplom unabhängig von Hochschule oder Fachhochschule beabsichtige, wie sich aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 3. Dezember 1980 - 1 BvR 409/80 -) ergebe. Die Voraussetzungen von § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG in analoger Anwendung lägen vor, weil sie als Diplompädagogin nach absolviertem Hochschulstudium der Studienrichtung Sozialpädagogik und Sozialarbeit ergänzt durch Berufspraktika und berufliche Tätigkeiten über Fachkenntnisse verfüge, welche denen der Absolventen der Fachhochschulen oder der Berufsakademie Sachsen in den Fachgebieten des Sozialwesens ebenbürtig seien. Darüber hinaus sei sie nach § 2 Abs. 2 SächsSozAnerkG Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union gleichzustellen. § 2 Abs. 3 SächsSozAnerkG gebe Angehörigen eines europäischen Staates die Möglichkeit, wesentliche Unterschiede in der Ausbildung durch einen Anpassungslehrgang oder einer Eignungsprüfung auszugleichen. Dies sei jedoch wiederum nicht notwendig, wenn eine Berufspraxis vorgewiesen werden könne, die diese Dauer oder den Inhaltsunterschied zumindest teilweise ausgleiche. Deutschen Staatsbürgern sei ein solcher Ausgleich bei einem Inhaltsunterschied der Ausbildung jedoch nicht möglich, weshalb eine Diskriminierung der Inländer vorliege, die sachlich nicht gerechtfertigt sei. Dies ergebe sich auch aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Dezember 2005 - 1 BvR 1730/02 -).

8 Mit Urteil vom 13. November 2014 - 5 K 715/12 - wies das Verwaltungsgericht Dresden die Klage ab. Die Klägerin habe keinen Anspruch nach § 1 Abs. 1 Sächs-SozAnerkG. Bei der in dieser Vorschrift angesprochenen Fachhochschul- oder Berufsakademieausbildung handele sich um eine anwendungsbezogene Ausbildung, die durch eine enge Verzahnung von Theorie und Praxis innerhalb der Studienstruktur gekennzeichnet sei. Während das Studium an der TU D auf Tätigkeiten im höheren Dienst oder vergleichbarer Berufe vorbereite, würden von der Ausbildung an der Fachschule oder Fachhochschule vom Gehaltsniveau aus gesehen niedriger angesiedelte Tätigkeiten umfasst. Entsprechend heiße es in der Begründung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung, dass die gesetzliche Regelung erforderlich sei, „um den Sozialarbeitern und Sozialpädagogen die Rechtsposition zu vermitteln, die vor allem das Tarifrecht für den öffentlichen Dienst an die staatliche Anerkennung knüpft“, insbesondere weil in einigen Bundesländern nur Sozialpädagogen mit staatlicher Anerkennung Zugang zur Beamtenlaufbahn des gehobenen Sozialdienstes hätten (LT-Drs. 2/3261, Begründung S. 1). Dies begegne keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, weil der Gesetzgeber erkennbar ein Prädikat für diejenigen Sozialarbeiter und Sozialpädagogen habe schaffen wollen, die möglicherweise eine Einstellung in den öffentlichen Dienst auf dem Niveau des gehobenen Sozialdienstes anstrebten. Eine solche Anstellung im gehobenen Dienstes werde dagegen von Absolventen eines Studiums an der TU D grundsätzlich nicht erwogen. Entsprechend bereite dieser Studiengang der Universität auch hierauf nicht vor, was sich schon an § 4 der Studienordnung der TU D für den Diplomstudiengang Erziehungswissenschaft, Studienrichtung Sozialpädagogik und Sozialarbeit vom 20. September 1997 zeige, dass Ziel der Ausbildung die Vorbereitung auf „künftige berufliche Tätigkeiten und Aufgaben im Leitungsbereich“ sei. Es könne daher bei der abstrakten Regelung des Gesetzes nicht auf die von der Klägerin persönlich verfolgten anderen Berufsziele ankommen. Für eine analoge Anwendung des § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG bleibe kein Spielraum, weil keine planwidrige Regelungslücke gegeben sei. Auch eine Anerkennung nach § 2 Abs. 2 und Abs. 3 SächsSozAnerkG sei nicht möglich. Die Klägerin habe ihr Diplom nicht in einem anderen europäischen Staat erworben und sei auch keine Staatsangehörige eines anderen europäischen Staates. Auch eine analoge Anwendung dieser Vorschriften sei nicht möglich, weil keine planwidrige Regelungslücke erkennbar sei. Für einen Verstoß gegen Europarecht fehle es bereits an dem notwendigen grenzüberschreitenden Bezug. Die

Anwendung der Grundfreiheiten und damit die mögliche Überwindung nationalen Rechts durch entgegenstehendes europäisches Recht sei auf grenzüberschreitende Sachverhalte beschränkt; sie gelten nicht für eine interne Maßnahme eines Mitgliedsstaates, die keinen Bezug auf die Union habe. Die genannten Vorschriften seien auch nicht verfassungswidrig, sie verstießen insbesondere weder gegen Art. 3 Abs. 1 GG noch gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Die vom Gesetzgeber gemachte Unterscheidung sei nicht willkürlich, sondern beruhe auf einem sachlichen Grund. Im EU-Ausland sei es nicht möglich, die in § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG geforderte Ausbildung zu absolvieren; dies sei der Klägerin indes möglich gewesen. In Art. 12 Abs. 1 GG greife die Vorschrift nicht ein, weil sie keine Beschränkung der Berufswahl und der Berufsausübung aufstelle, sondern nur eine staatliche Anerkennung ermögliche.

- 9 Der Senat hat auf Antrag der Klägerin mit Beschluss vom 29. September 2016 - 2 A 4/15 - die Berufung auf Grundlage von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zugelassen.
- 10 Mit ihrer Berufung trägt die Klägerin vor, dass sie berufsbegleitend einen Lehrgang beim Gesamtverband für Suchtkrankenhilfe im D W der E zur Sozialtherapeutin absolviert habe. Diese Ausbildung habe sie am 9. November 2012 erfolgreich abgeschlossen. Sie beabsichtige, als Therapeutin zu arbeiten und benötige hierfür die Anerkennung der Deutschen Rentenversicherung. Die Deutsche Rentenversicherung habe ihr die Anerkennung versagt und ihr empfohlen, sich nach der landesrechtlichen Regelung als Diplom-Sozialpädagogin anerkennen zu lassen, was in anderen Bundesländern erfolgreich praktiziert werde. § 4 der maßgeblichen Studienordnung für den Diplomstudiengang Erziehungswissenschaft, Studienrichtung Sozialpädagogik und Sozialarbeit der TU D, Fakultätserziehungswissenschaften vom 20. September 1997 stelle ein Studienziel auf, das sich mit dem Studienziel für das Abschlussdiplom Sozialpädagogin decke. Zudem habe sie als Jugendbildungsreferentin und Sozialarbeiterin praktische Erfahrungen erworben und sich während ihrer Tätigkeit fortlaufend und gezielt fortgebildet. Sie habe daher einen Anspruch nach § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG. Das Gesetz wolle über den Wortlaut hinaus eine Gleichstellung mit den in anderen Bundesländern erworbenen Abschlüssen durch entsprechende Anerkennungen ermöglichen, wie dies auch in anderen Bundesländern praktiziert werde. Zudem ergebe sich ein Anspruch aufgrund der Richtlinie

2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Abl.L. 255 vom 30. September 2005 S. 22). Danach soll die Anerkennung von Berufsqualifikationen unter Beachtung der Mindestanforderungen an die Ausbildung für bestimmte Berufe erfolgen. Durch die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Dresden werde die Klägerin in ihrem durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Recht auf freie Berufsausübung gehindert. Zwar dürfe sie als Suchtberaterin arbeiten, aufgrund der Versagung jedoch nicht als Suchttherapeutin. Dies ergebe sich auch aus den Anerkennungsvorgaben der Deutschen Rentenversicherung Bund. In anderen europäischen Ländern gebe es keine vergleichbare Splittung der Ausbildung in Fachhochschul- und Universitätsstudiengängen. Gegenüber anderen EU-Bürgern sei sie somit benachteiligt.

11 Die Klägerin beantragt,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Dresden vom 13. November 2014 - 5 K 715/12 - unter Aufhebung des Bescheides des Beklagten vom 18. Oktober 2011 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 26. April 2012 den Beklagten zu verpflichten, erneut über den Antrag der Klägerin, ihr die Berufsbezeichnung einer staatlich anerkannten Sozialpädagogin zu erteilen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats zu entscheiden, und

die Hinzuziehung des Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

12 Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

13 Er verteidigt die verwaltungsrechtliche Entscheidung.

14 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Behördenakte des Beklagten, die Akten des Verwaltungsgerichts Dresden sowie die Akten des Zulassungs- und Berufungsverfahrens verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung der Klägerin hat Erfolg. Ihre Klage ist zulässig und begründet.
 15 Sie hat Anspruch auf Neubescheidung ihres Antrags auf staatliche Anerkennung als
 Sozialpädagogin, § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO. Die entgegenstehenden Bescheide des
 Beklagten vom 18. Oktober 2011 und 26. April 2012 sind rechtswidrig und daher
 aufzuheben.

16 I. Die Klage ist als Bescheidungsklage statthaft. Zwischen den Beteiligten ist streitig,
 ob das von der Klägerin an der TU D erworbene Diplom als Pädagogin nach dem
 Gesetz über die staatliche Anerkennung von Diplom-Sozialarbeitern und Diplom-
 Sozialpädagogen im Freistaat Sachsen (SächsSozAnerkG) vom 13. Dezember 1996
 (SächsGVBl. S. 50, zuletzt geändert durch Gesetz zur Anpassung des Sächsischen
 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes und weiterer Rechtsnormen an die Richtlinie
 2005/36/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Anerkennung von
 Berufsqualifikationen vom 24. Februar 2016, SächsGVBl. S. 86, 90) überhaupt
 anerkennungsfähig ist. Die übrigen Voraussetzungen für eine Anerkennung,
 insbesondere das Vorliegen ausreichender Berufspraktika (vgl. § 1 Abs. 2
 SächsSozAnerkG), wurde vom Beklagten bislang nicht geprüft und bedarf nach seiner
 Verwaltungspraxis, zu der seine Vertreter in der mündlichen Verhandlung ausgeführt
 hat, der Einholung eines Gutachtens. Da das Verwaltungsverfahren noch nicht
 vollständig durchgeführt wurde, ist die Sache nicht spruchreif, § 113 Abs. 5 Satz 2
 VwGO.

17 II. Der von der Klägerin an der TU D erworbene Studienabschluss als Diplom-
 Pädagogin entspricht den Anforderungen des § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG, der
 verfassungskonform auszulegen ist.

18 § 1 SächsSozAnerkG lautet wie folgt:

§ 1 Staatliche Anerkennung

(1) Die staatliche Anerkennung als Sozialarbeiter, Sozialpädagoge, Kindheitspädagoge oder Heilpädagoge erhält auf Antrag, wer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Fachhochschule oder der Berufsakademie Sachsen das Diplom oder den Bachelor in den Fachgebieten des Sozialwesens, der Kindheitspädagogik oder der Heilpädagogik erworben hat und über die zur Ausübung des Berufs erforderliche persönliche Eignung sowie die für die

Ausübung der Berufstätigkeit erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt.

(2) Voraussetzung der staatlichen Anerkennung ist ein Berufspraktikum, das nach einem Ausbildungsplan unter Anleitung einer Fachkraft an geeigneten Praktikumsstellen abgeleistet und mit einem Abschlusskolloquium beendet worden ist. Das Berufspraktikum umfasst bei Erwerb des Diploms zwei praktische Studiensemester und bei Erwerb des Bachelors studienintegrierte oder postgraduale Praktika im Gesamtumfang von mindestens 100 Tagen. Über die Eignung der Praktikumsstellen entscheidet die Fachhochschule.

(3) Ein Berufspraktikum nach Absatz 2 ist nicht erforderlich, wenn das Diplom oder der Bachelor in einem berufsbegleitenden Studiengang erworben wird oder wenn an einer Hochschule eine Externenabschlussprüfung nach dem Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 3), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 349) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, abgelegt worden ist und eine mindestens zweijährige entsprechende Tätigkeit nachgewiesen wird.

(4) Die staatliche Anerkennung als Sozialarbeiter, Sozialpädagoge, Kindheitspädagoge oder Heilpädagoge erhält auch, wer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Fachhochschule oder der Berufsakademie Sachsen den Bachelor in den Fachgebieten des Sozialwesens, der Kindheitspädagogik oder der Heilpädagogik in einem nach § 2a staatlich anerkannten Studiengang erworben hat.

(5) Die staatliche Anerkennung berechtigt zur Führung der Berufsbezeichnung, Staatlich anerkannter Sozialarbeiter, Staatlich anerkannter Sozialpädagoge, Staatlich anerkannter Kindheitspädagoge oder Staatlich anerkannter Heilpädagoge. Die Berufsbezeichnung ist in der weiblichen oder männlichen Form zu führen. Über die staatliche Anerkennung wird eine Urkunde ausgefertigt.

19 1. Ein direkter Anspruch ergibt sich aus dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG zunächst nicht, weil die Klägerin nicht an einer Fachhochschule oder an einer Berufsakademie studiert hat, sondern an der TU D, also einer Universität. Das ist auch zwischen den Beteiligten unstrittig.

20 2. Die Vorschrift ist indes verfassungskonform so auszulegen, dass auch an Universitäten erworbene Diplome grundsätzlich anerkennungsfähig sind.

21 a. Die konkrete gesetzgeberische Intention bei der Festlegung, dass ein Diplom oder Bachelor, der an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Fachhochschule oder der

Berufsakademie Sachsen erworben wurde, staatlich anerkannt werden kann, erschließt sich zunächst nicht aus der Gesetzgebung (LT-Drs. 2/3261). Die Auffassung des Beklagten, der sich das Verwaltungsgericht angeschlossen hat (UA S. 8), dass mit der staatlichen Anerkennung die Einstellung in die Beamtenlaufbahn des gehobenen Dienstes ermöglicht werden sollte, findet sich nicht in der Gesetzesbegründung. Das Vorblatt des Gesetzentwurfs der Staatsregierung enthält keine Angaben zur konkreten Intention des Gesetzgebers, sondern die Zielsetzung, die „gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz erforderlichen Regelungen über die Verleihung und Geltung der staatlichen Anerkennung“ zu treffen. Auch die Begründung des Gesetzentwurfs verhält sich nicht zur Frage, ob damit eine Voraussetzung für die Einstellung in den gehobenen Dienst geregelt werden soll. Zwar wird in der Gesetzesbegründung (Teil A Abs. 1) ausgeführt:

„Eine solche Regelung ist erforderlich, um den Sozialarbeitern und Sozialpädagogen die Rechtspositionen zu vermitteln, die vor allem das Tarifrecht für den öffentlichen Dienst an die staatliche Anerkennung knüpft; in einigen Bundesländern, z. B. Baden-Württemberg, haben nur Sozialarbeiter und Sozialpädagogen mit staatlicher Anerkennung Zugang zur Beamtenlaufbahn des gehobenen Sozialdienstes.“

22 Daraus ergibt sich indes, dass es dem sächsischen Gesetzgeber nicht darum ging, Voraussetzungen für die Einstellung in den - sächsischen - gehobenen (Sozial)Dienst zu regeln, sondern vielmehr um eine Gleichstellung der sächsischen Absolventen mit denjenigen aus dem übrigen Bundesgebiet. Das wird auch aus dem folgenden Absatz der Gesetzesbegründung deutlich:

„Durch die Regelung werden die in Sachsen ausgebildeten, tätigen oder wohnhaften Sozialarbeiter oder Sozialpädagogen den Sozialarbeitern und Sozialpädagogen aus anderen Bundesländern gleichgestellt. Damit wird eine wesentliche Voraussetzung für ihre berufliche Freizügigkeit geschaffen.“

23 Mit dem Gesetz sollte also die Gleichstellung der sächsischen Absolventen erreicht werden. Ein Bezug zum Beamtenrecht ist auch deshalb eher fernliegend, weil ausdrücklich die bereits tätigen Sozialarbeiter und Sozialpädagogen in den Mittelpunkt gerückt werden und nicht etwa diejenigen, die erst noch eine Einstellung beabsichtigen. Ein Ausschluss von Universitätsabschlüssen vor dem Hintergrund, dass damit überqualifizierte Bewerber von einer Bewerbung in den gehobenen Sozialdienst abgehalten werden sollen, wurde somit vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt.

Regelungen, welche die Einstellung von Bewerbern für den gehobenen Sozialdienst von einer Anerkennung ihres Diploms abhängig machen, sind nicht ersichtlich; sie werden auch vom Beklagten nicht angeführt.

- 24 b. Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass mit § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG Universitätsdiplome ausgeschlossen werden sollten, so lässt sich das angesichts der heute geltenden Rechtslage in Ansehung von Art. 12 Abs. 1, 3 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1, 18 Abs. 1 SächsVerf nicht oder jedenfalls nicht mehr verfassungsrechtlich halten. Maßgeblicher Zeitpunkt für den Bescheidungsantrag ist die mündliche Verhandlung vor dem Senat (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 113 Rn. 217 ff.); einen Anlass, von diesem Maßstab abzuweichen, bietet der vorliegende Rechtsstreit nicht.
- 25 aa. Art. 12 GG, Art. 28 SächsVerf besitzen einen grundsätzlich abwehrrechtlichen Charakter; die Ableitung von subjektiven Leistungs- oder Teilhaberechten ist daher zurückhaltend vorzunehmen. Eventuelle Ansprüche sind von den gesellschaftlichen und rechtlichen Umständen abhängig und können daher zeitlich bedingt sein. Ansprüche auf bestimmte Leistungen des Staates lassen sich umso weniger begründen, je mehr der Staat die Eigenverantwortlichkeit der gesellschaftlichen Prozesse akzeptiert. Wenn der Staat indes ausgestaltend oder eingreifend tätig wird, je mehr also grundrechtliche Freiheit zur Sache von staatlicher Organisation und Verfahren wird, umso mehr kann eine Rechtspflicht des Staates und damit ein grundrechtlicher Anspruch entstehen (vgl. zum Ganzen: Manssen in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl., Art. 12 Rn. 9 m. w. N.).
- 26 bb. Freiheits- und Gleichheitsrechte wie Art. 12 GG, Art. 28 SächsVerf einerseits und Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf andererseits sind grundsätzlich nebeneinander anzuwenden. Indes können sich der Inhalt und die Reichweite der Berufsfreiheit aus dem Zusammenspiel mit dem Gleichheitssatz ergeben. Eine etwaige Gleichheitswidrigkeit kann ein Indiz für eine rechtswidrige Verkürzung des grundrechtlichen Freiheitsgehaltes darstellen (vgl. Manssen a. a. O. Rn. 275). Differenzierungen und Ungleichbehandlungen sind im Rahmen berufsrechtlicher Regelungen nur dann verfassungsgemäß, wenn die betreffende Ungleichbehandlung oder Differenzierung nicht willkürlich ist oder einen sachlichen Rechtfertigungsgrund

hat (vgl. Scholz in: Maunz/Dürig, GG, Art. 12 Rn. 153 m. w. N.). Sachgerechte Differenzierungen können sich aus vielfältigen Gründen der Arbeits-, Wirtschafts-, Berufs- und Sozialpolitik ergeben; der jeweilige gesetzgeberische Zweckmäßigkeitentscheid untersteht jedoch grundrechtlich sowohl der Kontrolle des Art. 12 GG, Art. 28 SächsVerf als auch der Kontrolle des Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf (vgl. Scholz a. a. O.).

27 cc. Nach den vorstehenden Maßstäben gibt § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG in verfassungskonformer Auslegung einen Anspruch auf staatliche Anerkennung auch von universitären Abschlüssen.

28

Der Schutzbereich der Berufsfreiheit ist mit der in § 1 Abs. 1 SächsSozAnerkG getroffenen Regelung der Voraussetzungen für eine staatliche Anerkennung eines Bildungsabschlusses, mit der beruflichen Tätigkeitsfelder für diplomierte Sozialpädagogen, Sozialarbeiter, Kindheitspädagogen oder Heilpädagogen eröffnet werden, betroffen; hiervon geht ausweislich der Begründung des Vorblattes des Gesetzes (LT Drs. 2/3261: „Das Gesetz trifft die gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz erforderlichen Regelungen ...“) auch der Gesetzgeber aus. Wegen der staatlichen Reglementierung ist das Grundrecht die Grundlage für einen Leistungsanspruch; eine Entscheidung über die Anerkennung kann nicht ohne Einbeziehung der Berufsfreiheit erfolgen. Der Senat kann offen lassen, ob mit der staatlichen Anerkennung die Berufswahl oder die Berufsausübung geregelt wird. Eine Regelung, die den Schutzbereich der Berufsfreiheit betrifft, muss unabhängig davon, welche Stufe im Sinne der Stufenlehre (vgl. dazu Jarass in: v. Münch/Kunig, GGK I, 6. Aufl. 2012, Art. 12 Rn. 33 ff.) betroffen ist, den oben genannten Maßstäben entsprechen. Sie muss, auch wenn sie „nur“ als Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit zu verstehen wäre, jedenfalls vernünftigen Zwecken des Gemeinwohls dienen und darf den Berufstätigen nicht übermäßig oder unzumutbar treffen, muss also dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen (vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 7. März 2012 - 1 BvR 1209/11 -, juris m. w. N.) und darf insbesondere - wie oben ausgeführt - nicht gleichheitswidrig sein.

29 Ein Ausschluss von universitären Abschlüssen von der Möglichkeit einer staatlichen Anerkennung entbehrt indes eines sachlichen Grundes. Es gibt bei der Bewertung von

Hochschulabschlüssen an Universitäten und Fachhochschulen keine belastbaren Unterschiede (mehr).

30 Seit dem Erlass des Gesetzes haben sich die maßgeblichen Vorschriften des Hochschulrechts durchgreifend verändert. Nach § 1 des Hochschulrahmengesetzes des Bundes vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert mit Gesetz vom 23. Mai 2017 (BGBl. S. 1228 - HRG), umfasst der Begriff der Hochschule die Universitäten, die Pädagogischen Hochschulen, die Kunsthochschulen, die Fachhochschulen und die sonstigen Einrichtungen des Bildungswesens, die nach Landesrecht staatliche Hochschulen sind. Dem entsprechend werden auch in § 1 des Gesetzes über die Freiheit der Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz - SächsHSFG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 15. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 3) Universitäten und Fachhochschulen unter den Begriff der Hochschule gefasst. Die an diesen Instituten erworbenen Bildungsabschlüsse (Bachelor, Diplom, Master) sind formal gleichwertig.

31 Dieser Befund setzt sich im geltenden (Beamten)Recht fort. Es gibt nur noch zwei Laufbahngruppen, § 15 Abs. 2 SächsBG. Die Laufbahngruppe 2 umfasst alle Laufbahnen mit Hochschulabschluss, also mit Abschlüssen von Universitäten und Fachhochschulen, § 15 Abs. 2 Satz 2 SächsBG.

32 In den Ausbildungs- und Prüfungsordnungen wird dies entsprechend umgesetzt:

- § 25 Abs. 1 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern und des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz über die Ausbildung und Prüfung im Vorbereitungsdienst für die erste Einstiegsebene der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Allgemeine Verwaltung mit dem fachlichen Schwerpunkt allgemeiner Verwaltungsdienst und der Fachrichtung Gesundheit und Soziales mit dem fachlichen Schwerpunkt sozialwissenschaftlicher Dienst im Freistaat Sachsen (Sächsische Ausbildungs- und Prüfungsordnung allgemeiner Verwaltungsdienst und sozialwissenschaftlicher Dienst - SächsAVwDSozwDAPO) vom 19. Januar 2017 (SächsGVBl. S. 20) sieht die Anrechnung von Studienleistungen und -zeiten aus Hochschulen vor; es erfolgt keine Differenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen.

- § 3 Abs. 3 Nr. 2 und Abs. 4 der Verordnung des Staatsministeriums des Innern über die Ausbildung und Prüfung für den feuerwehrtechnischen Dienst (SächsFwAPO) vom 23. Juni 2011 (SächsGVBl. S. 203) sehen für eine Einstellung in den „gehobenen und höheren Dienst“ Studienabschlüsse einer „Hochschule, Fachhochschule, Berufsakademie“ vor; für den „höheren Dienst“ reicht ein Bachelorabschluss nicht aus.
- § 2 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Ausbildung und Prüfung im Vorbereitungsdienst der Fachrichtung Allgemeine Verwaltung mit dem fachlichen Schwerpunkt Archivdienst im Freistaat Sachsen (Sächsische Ausbildungs- und Prüfungsordnung Archivdienst - SächsAPO Archiv) vom 28. März 2017 (SächsGVBl. S. 197) setzt einen Masterabschluss einer „Hochschule“ voraus, unterscheidet somit auch nicht nach Universität oder Fachhochschule.
- § 3 Nr. 2 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über die Ausbildung und Prüfung für den gehobenen Forstdienst (Sächsische Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Forstdienst - SächsAPOgFD) verlangt ausdrücklich einen „Bachelor of Science (Universität oder FH)“ als Zulassungsvoraussetzung für der Vorbereitungsdienst im gehobenen Forstdienst.
- § 3 der Verordnung des Staatsministeriums des Innern, des Staatsministeriums der Finanzen und des Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr für die Ausbildung und Prüfung im Vorbereitungsdienst für die zweite Einstiegsebene der Laufbahngruppe 2 in der Fachrichtung Naturwissenschaft und Technik mit dem fachlichen Schwerpunkt technischer Verwaltungsdienst in den Aufgabenbereichen Architektur, Städtebau, Straßenwesen sowie Maschinen- und Elektrotechnik in der Verwaltung (Sächsische Ausbildungs- und Prüfungsordnung Bau, Straßenwesen sowie Maschinen- und Elektrotechnik - SächsAPO-BauStM-LG2.2) vom 25. Oktober 2016 (SächsGVBl. S. 530) verlangt für die Zulassung für den Vorbereitungsdienst für die Laufbahngruppe 2.2 einen Masterabschluss einer deutschen Hochschule oder einen diesem entsprechenden Diplomgrad. Auch hier wird nicht zwischen Universitäten und Fachhochschulen differenziert.

33 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. Dieses Ergebnis führt indes nicht dazu, dass § 1 SächsSozAnerkG insgesamt verfassungswidrig wäre, sondern führt zu einer verfassungskonformen, aus Art. 12 GG, Art. 28 SächsVerf und Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf vorzunehmenden Erweiterung des Tatbestandes auf universitäre Abschlüsse.

34 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. Dies gilt umso mehr, als § 1 Abs. 2 SächsSozAnerkG zusätzlich die Ableistung von Berufspraktika während des Studiums verlangt, womit der Praxisbezug bereits im Studium abgesichert wird.

35 3. Ein Anspruch aus § 2 SächsSozAnerkG scheidet hingegen aus. Die Klägerin hat keine Ausbildung in einem anderen EU-Staat absolviert. Dem Unionsrecht lässt sich kein Verbot einer „umgekehrten Diskriminierung“ (Inländerdiskriminierung) entnehmen. Die unionsrechtlichen Bestimmungen über die Freizügigkeit von Arbeitnehmern können nicht auf einen national beschränkten („internen“) Sachverhalt angewandt werden. (vgl. BAG, Urt. v. 25. Januar 2018 - 6 AZR 791/16 -, juris Rn. 23).

36 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Hinzuziehung des Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren war nach § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO für notwendig zu erklären.

37 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-

Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Grünberg

Hahn

Henke

