**Titel:**

# Zulassung als Lehrkraft in Berufssprachkursen ohne Zusatzqualifizierung für Lehrkräfte in Berufssprachkursen (ZQ BSK), Direktzulassung, pädagogisches Rahmenkonzept, Vereinbarkeit der in der ZQ BSK geregelten Qualitätsanforderungen an Lehrkräfte in Berufssprachkursen mit der Berufsfreiheit und dem Gleichheitsgrundsatz

**Normenketten:**

GG Art. 3 Abs. 1

GG Art. 12 Abs. 1

**Schlagworte:**

Zulassung als Lehrkraft in Berufssprachkursen ohne Zusatzqualifizierung für Lehrkräfte in Berufssprachkursen (ZQ BSK), Direktzulassung, pädagogisches Rahmenkonzept, Vereinbarkeit der in der ZQ BSK geregelten Qualitätsanforderungen an Lehrkräfte in Berufssprachkursen mit der Berufsfreiheit und dem Gleichheitsgrundsatz

**Fundstelle:**

BeckRS 2024, 30216

## Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

## Tatbestand

1
Die Klägerin begehrt die Direktzulassung als Lehrkraft in Berufssprachkursen gemäß § 18 Abs. 5 der Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (DeuFöV) ohne vorangehende „additive Zusatzqualifizierung für Lehrkräfte in Berufssprachkursen“ (ZQ BSK).

2
Mit Bescheid vom 29. September 2005 erteilte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) der Klägerin die Zulassung zur Lehrtätigkeit im Integrationskurs Deutsch als Zweitsprache gemäß § 15 Abs. 1 der Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (IntV) unter dem Vorbehalt des Widerrufs.

3
Am 19. Januar 2021 beantragte die Klägerin beim Bundesamt die Erweiterung ihrer Zulassung für Berufssprachkurse gemäß § 18 Abs. 5 DeuFöV ohne vorherige Zusatzqualifizierung des Bundesamtes. Als Nachweis der fachlichen Qualifikation gab sie auf dem Antragsformular an: „Hochschulabschluss Germanistik mit Deutsch als Fremdsprache einschließlich Lehrerausbildung, 1. u. 2. Staatsexamen für das Fach Deutsch, Sek. I und II“. Auf dem Anschreiben gab sie unter anderem an, dass sie aufgrund ihres abgeschlossenen Studiums der deutschen Sprache und Literatur mit erstem und zweitem Staatsexamen für die Sekundarstufe I und II sowie eines Zweitstudiums Deutsch als Fremdsprache an der …Universität in … alle Voraussetzungen erfülle, um auch in zukünftigen Berufssprachkursen die deutsche Sprache unterrichten zu können. Nach ihrer Lehrerausbildung habe sie bis heute durchgehend im In- und Ausland Deutsch als Fremdsprache in allen Niveaustufen unterrichtet und sei außerdem seit vielen Jahren für … als Prüferin tätig. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Antrag und die beigefügten Unterlagen Bezug genommen.

4
Mit Bescheid vom 25. Januar 2021 lehnte das Bundesamt den Antrag auf Erweiterung der Zulassung ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass die Klägerin keinen anerkannten Nachweis für eine ausreichende fachliche Vorqualifikation erbracht habe. Für die Erweiterung der Zulassung sei die Teilnahme an einer ZQ BSK erforderlich.

5
Mit Schreiben vom 20. Februar 2021 legte die Klägerin Widerspruch gegen den Bescheid vom 25. Januar 2021 ein und begründete diesen im Wesentlichen damit, dass sie ausgebildete Gymnasiallehrerin für die Sekundarstufe I und II mit erstem und zweitem Staatsexamen für das Fach Deutsch mit einer Zusatzqualifikation Deutsch als Fremdsprache sei. Methodischdidaktische Grundlagen für den Unterricht im Fach Deutsch als Fremdsprache habe sie sowohl während des Studiums als auch während ihres Referendariats am …Gymnasium in … und durch jahrzehntelange Unterrichterfahrung als Dozentin in allgemeinen Deutschkursen und in Berufssprachkursen mit fortlaufenden Weiterbildungen erworben. Es sei nicht nachvollziehbar, dass sie zwar alle notwendigen Kompetenzen erworben habe, um junge Erwachsene der gymnasialen Oberstufe auf ein Studium bzw. eine Berufsausbildung auf dem deutschen Arbeitsmarkt vorzubereiten, ihr aber eine „ausreichende fachliche Vorqualifikation“ für einen Unterricht mit Zuwanderern in Berufssprachkursen abgesprochen werde. Ein Blick auf die einzelnen Module der geforderten Qualifizierung zeige, dass die Klägerin nicht zur anvisierten Zielgruppe gehöre.

6
Mit Widerspruchsbescheid vom 20. Mai 2021, zugestellt am 26. Mai 2021, wies das Bundesamt den Widerspruch zurück. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass die Klägerin nicht über die Voraussetzungen für eine Direktzulassung verfüge. Sie könne weder eine anerkannte Fortbildung im Bereich „Berufsbezogenes Deutsch“ von mindestens 80 Unterrichtseinheiten noch einen anerkannten Hochschulabschluss vorweisen. Sie müsse daher nach der aktuellen Rechtslage vor der Zulassung eine Zusatzqualifizierung (ZQ BSK) erwerben. Die von der Klägerin nachgewiesene Unterrichtserfahrung in Berufssprachkursen nach § 45a AufenthG könne nur in Verbindung mit einer anerkannten Fortbildung im Umfang von mindestens 60 Unterrichtseinheiten (auslaufend) nachgewiesen werden. Ihr Hochschulabschluss und ihre Zusatzqualifikation im Bereich Deutsch als Zweitsprache seien schon im Rahmen der Zulassung nach § 15 Abs. 1 IntV berücksichtigt worden. Um aber in Berufssprachkursen ab dem 1. Januar 2022 unterrichten zu können, werde eine Qualifikation zur Vermittlung berufsbezogener Deutschsprachkenntnisse gemäß § 18 Abs. 5 DeuFöV benötigt, die die Lehrkräfte auf Basis ihrer Zulassung nach § 15 Abs. 1 und 2 IntV standardmäßig durch die vom Bundesamt geförderte Zusatzqualifizierung (ZQ BSK) erwerben könnten. Grundsätzlich diene die seit Dezember 2018 in § 18 Abs. 5 DeuFöV verankerte Nachweispflicht einer Qualifikation zur Vermittlung berufsbezogener Deutschsprachkenntnisse der Qualitätssicherung und -steigerung. Da die Lehrkräfte in den Berufssprachkursen bisher durchaus heterogene Qualifikationen und unterschiedliche Kompetenzen vorwiesen, verbinde sich mit der Konzeption der ZQ BSK nicht nur das Ziel, den einzelnen Lehrkräften ein qualitativ hochwertiges und vor allem passgenaues Fortbildungsangebot zu unterbreiten. Es gehe auch darum, über die Weiterqualifizierung der Lehrkräfte in ihrer Gesamtheit einheitliche Qualitätsstandards der Berufssprachkurse nachhaltig zu sichern und so zu einem Qualitätszuwachs in der berufsbezogenen Deutschsprachförderung insgesamt zu kommen. Unterrichtserfahrung für sich genommen stelle jedoch nach Einschätzung von Experten keinen Ersatz für eine fundierte Fachqualifikation in berufsbezogenem Deutsch dar. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Widerspruchsbescheid Bezug genommen.

7
Mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 24. Juni 2021, bei Gericht eingegangen am selben Tag, erhob die Klägerin Klage.

8
Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, dass die Klägerin ausgebildete Lehrerin für das Gymnasiallehramt mit erstem und zweitem Staatsexamen sei. Sie verfüge über eine langjährige Erfahrung im Unterrichtswesen mit einer Spezialisierung auf Deutsch als Zweitsprache. Sie sei seit 1988 in der Erwachsenenbildung als Dozentin für Deutsch als Fremdsprache tätig, u.a. für das …-Institut, an Instituten der Erwachsenenbildung in … (* … und …*), an Volkshochschulen des Landes … sowie beim Diakonieverein „…“ in … bei … Sie biete Sprachkurse für Erwachsene in allen Niveaustufen (A1 bis C2) an und sei in diesem Bereich auch als lizenzierte Prüferin für den Landesverband der Volkshochschulen in …

und das …-Institut … tätig. In den Jahren 2010 bis 2021 habe sie Fortbildungen und Prüferschulungen am …-Institut in …, beim Landesverband der Volkshochschulen in … sowie beim Diakonieverein … wahrgenommen. Auch leite die Klägerin seit 2014 Jugendkurse. Diese richteten sich an Deutschlernende im Alter von 18 bis 27 Jahren und zielten in besonderem Maße auf eine rasche Integration in den Arbeitsmarkt ab. In diesen Kursen würden Kenntnisse über Aufbau und Funktionen des deutschen Bildungssystems und der Arbeitswelt in Deutschland vermittelt, Lerntechniken und Strategien für eine berufliche Weiterentwicklung erprobt und eine erste berufliche Orientierung und Berufsfindung in Form von Bewerbungstraining, Praktika, Exkursionen zu ausgewählten Ausbildungsbetrieben, Pflegeeinrichtungen oder universitären Bildungsanstalten sowie durch Gesprächsforen mit Ausbildern und Auszubildenden gegeben. Hieraus ergebe sich, dass die Klägerin im Zeitraum 2009 bis 2021 insgesamt 4.159 Unterrichtseinheiten für ESF-BAMF-Kurse und Berufssprachkurse an der Volkshochschule … und ca. 5.290 Unterrichtseinheiten in den vorstehend beschriebenen Jugendkursen (seit 2014 mit ca. 15 Wochenstunden) erbracht habe. Die Klägerin habe einen Anspruch auf Erweiterung ihrer Zulassung auch für den Zeitraum ab 2022 und auch ohne vorherigen Erwerb der ZQ BSK. Die ZQ BSK bestehe aus insgesamt 80 Unterrichtseinheiten à 45 Minuten zuzüglich weiterer 80 Unterrichtseinheiten Selbstlernphase. Zusätzlich sei eine Abschlussarbeit von 15 bis 20 Seiten zu absolvieren. Diese Anforderungen seien erheblich und bedeuteten für die Klägerin, dass sie etwa einen Monat vollständig der Fortbildung widmen müsste, ohne den hieraus zwangsläufig resultierenden Verdienstausfall von der Beklagten ersetzt zu bekommen. Hinzu komme, dass sie einen Teil der Kosten selbst zu tragen hätte. Eine Befreiung von der ZQ BSK bzw. jedenfalls von Teilen der Zusatzqualifizierung sei nicht vorgesehen, soweit nicht die in engen Grenzen bestehenden Ausnahmereglungen griffen (sog. Direktzulassung). Eine echte Einzelfallprüfung finde damit nicht statt. Dies gelte auch unabhängig davon, ob ein Antragsteller bereits in Berufssprachkursen unterrichtet habe oder nicht, ferner ob anderweitige einschlägige Berufserfahrung bestünde, ob Fortbildungen bereits besucht worden seien und zum Beispiel eine Prüfer- oder Ausbildertätigkeit vorzuweisen sei. Die Klägerin habe nachweislich einen Großteil der Modulqualifikationen bereits erworben, was sie in ihrem Widerspruch ausführlich vorgetragen habe und worauf im Widerspruchsbescheid nicht eingegangen worden sei. Die Klägerin verfüge über wesentliche der mit der ZQ BSK vermittelten Lerninhalte bereits durch eine zwölfjährige Erfahrung in Berufssprachkursen der Beklagten sowie Jugendkursen, die gerade auf den Einstieg in den Arbeitsmarkt vorbereiten würden. Die Klägerin habe sich neben ihrer Tätigkeit in den Berufssprachkursen und als Prüferin und Ausbilderin auch selbst permanent weiter- und fortgebildet. So habe sie z.B. die digitalen Kompetenzen, die mit dem Modul 6 der ZQ BSK vermittelt werden sollten, in mehreren Fortbildungen erworben. Sie habe außerdem in erheblichem Umfang an Prüferschulungen teilgenommen. Diese mühselig in jahrelanger Arbeit erworbenen Qualifikationen würden nunmehr durch die ZQ BSK vollständig entwertet. Die Beklagte führe selbst aus, dass „die Lehrkräfte in den Berufssprachkursen bisher durchaus heterogene Qualifikationen und unterschiedliche Kompetenzen“ aufwiesen. Vor diesem Hintergrund sei eine Einzelfallprüfung geboten. Es könne nicht richtig sein, dass jemand mit dem Ausbildungshintergrund und dem Erfahrungsschatz der Klägerin mit einem Quereinsteiger aus einem anderem Berufsfeld (von denen es in diesem Bereich einige gebe) vollständig gleichbehandelt werde. Diese Formen der Ungleichbehandlung kritisiere auch die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft in einer Stellungnahme von Ende März 2021 vehement. Diese fehlende Differenzierung sei verfassungsrechtlich unzulässig. So sei die Beklagte auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 1 GG gehalten, wesentlich ungleiche Sachverhalte auch ungleich zu behandeln. Dies tue die Beklagte jedoch nicht, wenn sie die unterschiedlichen Vorkenntnisse und Lehrerfahrungen in Berufssprachkursen der Antragsteller unberücksichtigt lasse und alle „über einen Kamm schere“. Zudem greife die ZQ BSK unverhältnismäßig in die Berufsfreiheit der Klägerin nach Art. 12 Abs. 1 GG ein. Für die viele Jahre in diesem Bereich tätige Klägerin bedeute das zusätzliche Erfordernis voraussichtlich sogar, dass sie sich gezwungen sehe, ihre Tätigkeit im Bereich der Berufssprachkurse aufzugeben, da die ZQ BSK für sie in den Berufsalltag nicht mehr zu integrieren sei.

9

Die Klägerin beantragt zuletzt,

Der Bescheid vom 25. Januar 2021 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 20. Mai 2021 wird aufgehoben und die Beklagte wird verpflichtet, der Klägerin eine Zulassung als Lehrkraft in Berufssprachkursen gemäß § 18 Abs. 5 der Verordnung über berufsbezogene Deutschsprachförderung für den Zeitraum ab 2022 ohne das Erfordernis einer Zusatzqualifizierung zu erteilen.

10
Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

11
Zur Begründung führt die Beklagte im Wesentlichen aus, dass allein die Tatsache, dass die Klägerin Gymnasiallehrerin sei und über eine langjährige Berufserfahrung im Unterrichtswesen mit einer Spezialisierung auf Deutsch als Zweitsprache sowie über weitere Tätigkeiten in der Erwachsenenbildung verfüge, nicht die Erweiterung ihrer Zulassung für Berufssprachkurse rechtfertige. In Berufssprachkursen sollten die Lehrkräfte in der Lage sein, erwachsene Kursteilnehmende zu unterrichten, die die Aufnahme einer beruflichen Qualifizierung oder einer Arbeit in Deutschland anstrebten und die damit verbundenen kommunikativen und interkulturellen Herausforderungen bewältigen müssten. Im Gegensatz zu den Integrationskursen gingen die Berufssprachkurse über allgemein-sprachliche Themen hinaus. In den meisten Berufssprachkursen würden komplexe berufs- und arbeitsplatzbezogene Kommunikationssituationen zudem mit Hinblick auf das Zielniveau B2 oder höher behandelt, was hohe Anforderungen an die Lehrkräfte stelle. Auf diese hohen Anforderungen in den Berufssprachkursen seien nach Ansicht von Expertinnen und Experten nur Absolventinnen und Absolventen einiger weniger Studiengänge unter bestimmten Voraussetzungen zufriedenstellend vorbereitet. Ein erstes oder zweites Staatsexamen bzw. eine Lehrbefähigung Deutsch für öffentliche Schulen werde zwar – wie vorliegend – für die Zulassung als Lehrkraft in Integrationskursen anerkannt, sei jedoch für eine BSK-Direktzulassung ohne vorherige Zusatzqualifizierung nicht ausreichend. Die Klägerin sei in ihrem Anspruch auf freie Berufsausübung nicht betroffen, da das Bundesamt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags, der Koordinierung und Durchführung der Berufssprachkurse, Regelungen treffe, die eine einheitliche und wirtschaftliche Durchführung der Berufssprachkurse auf möglichst hohem Niveau sicherstellten. Es begegne keinen rechtlichen Bedenken, dass zur Gewährleistung eines hochwertigen Lehrangebots in Berufssprachkursen subjektive Anforderungen an die Lehrkräfte gestellt würden. Unabhängig von einer Zulassung zum Unterrichten in Berufssprachkursen könne die Klägerin weiterhin mit ihrer bestehenden Zulassung für das Unterrichten in Integrationskursen in diesen Kursen der Beklagten unterrichten. Ebenso sei eine berufliche Tätigkeit in anderen Sprachkursen außerhalb der von der Beklagten organisierten Sprachkurse möglich.

12
Am 20. Januar 2022 stellte die Klägerin einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, der mit Beschluss der Kammer vom 4. März 2022 (AN 6 E 22.00134) abgelehnt wurde. Auf die Begründung des Beschlusses wird Bezug genommen.

13
Mit Schriftsätzen vom 11. November 2022 und 23. Januar 2023 führt die Beklagte im Wesentlichen aus, dass aufgrund der aktuellen Fluchtsituation aus der Ukraine u.a. eine Ausnahmeregelung für Lehrkräfte in Berufssprachkursen mit vollendetem 60. Lebensjahr in Kraft gesetzt worden sei: Alle nach § 15 IntV zugelassenen Lehrkräfte, die vor dem Stichtag 1. Juli 2022 das 60. Lebensjahr bereits vollendet hätten, dürften befristet bis zum 30. Juni 2024 sowohl in bereits laufenden als auch neuen Berufssprachkursen unterrichten, sofern sie bereits bis zum 30. Juni 2022 Unterrichtserfahrung in Berufssprachkursen gemäß der DeuFöV im Umfang von mindestens 1.200 Unterrichtseinheiten erworben hätten. Die Verpflichtung zur Teilnahme an der ZQ BSK entfalle für den o.g. Zeitraum. Die Klägerin sei daher aktuell vom Erfordernis der Teilnahme an einer ZQ BSK befreit. Nach Ablauf der Ausnahmeregelung, d.h. nach dem 30. Juni 2024 gälten wieder die allgemeinen Zulassungskriterien. Im Falle der Klägerin bedeute dies, dass sie den Nachweis einer absolvierten ZQ BSK erbringen müsse, um auch nach dem 30. Juni 2024 weiter in Berufssprachkursen gemäß DeuFöV unterrichten zu können. Ob und inwieweit zum 30. Juni 2024 Anschlussregelungen an die derzeitigen Ausnahmeregelungen folgen würden, könne zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

14
Mit Schriftsatz vom 17. April 2023 vertiefen die Bevollmächtigten der Klägerin die Ausführungen zu Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG. Die Nichtzulassung der Klägerin stelle einen unverhältnismäßigen Grundrechtseingriff in Art. 12 Abs. 1 GG dar. Es sei zu berücksichtigen, dass die Anforderungen an eine Rechtfertigung erhöht seien, da es sich um einen Eingriff in die zweite Stufe der Berufsfreiheit handle. Es

liege auch eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG vor. Es fehle an einem sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung. Die Klägerin verfüge über den geforderten Praxisbezug und erfülle die gleichen Anforderungen wie die nunmehr privilegiert behandelten Bewerber. Das Vorgehen der Beklagten lasse eine hinreichende Analyse des Einzelfalls nicht erkennen. Der Klägerin werde im Rahmen der Weiterentwicklung der ZQ BSK noch nicht einmal die Gelegenheit gegeben, einen hinreichenden Praxisbezug darzulegen, um sich von der ZQ BSK vollständig, mindestens aber teilweise befreien zu lassen.

15
Mit Schriftsatz vom 27. Mai 2024 führt die Beklagte ergänzend aus, dass die Ausnahmeregelung für Lehrkräfte, die das 60. Lebensjahr vollendet hätten, bis zum 31. Dezember 2024 verlängert worden sei. Die ZQ BSK könne nur als Ganzes absolviert werden und ein Ersatz einzelner Module durch Anerkennung bestimmter mitgebrachter Qualifikationen sei nicht möglich und auch nicht sachgerecht. Die Module der ZQ BSK bauten aufeinander auf und deren Inhalte seien vernetzt. Die einzelne Lehrkraft könne auch nicht die Reihenfolge der Module selbst bestimmen oder wählen. Die Lehrkraft könne sich lediglich für oder gegen die Teilnahme der gesamten ZQ BSK mit der von der ZQ-Einrichtung vorgegebenen Reihenfolge der Module in dieser ZQ BSK entscheiden.

16
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen. Hinsichtlich des Verlaufs der mündlichen Verhandlung wird auf die Sitzungsniederschrift verwiesen.

## Entscheidungsgründe

A.

17
Die Klage ist zulässig, insbesondere ist das Rechtsschutzbedürfnis nicht entfallen. Zwar darf die Klägerin derzeit aufgrund einer zeitlich befristeten Ausnahmeregelung des Bundesamtes in Berufssprachkursen gemäß der DeuFöV unterrichten. Die Beklagte stellte jedoch klar, dass nach Ablauf der Ausnahmeregelung wieder die allgemeinen Zulassungskriterien gälten und die Klägerin somit den Nachweis einer absolvierten ZQ BSK erbringen müsse, um weiter in Berufssprachkursen gemäß der DeuFöV unterrichten zu dürfen. Das Klagebegehren hat sich somit nicht durch die Ausnahmeregelung, von der die Klägerin derzeit noch profitiert, erledigt.

B.

18
Die Klage ist jedoch nicht begründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Zulassung als Lehrkraft in Berufssprachkursen gemäß § 18 Abs. 5 DeuFöV i.V.m. der „Liste der anerkannten fachlichen Qualifikationen für eine Direktzulassung als Lehrkraft in Berufssprachkursen ohne Zusatzqualifizierung für Lehrkräfte in Berufssprachkursen (ZQ BSK)“ (Direktzulassungsliste) (im Folgenden unter I.). Ein Anspruch auf Direktzulassung außerhalb der in der Direktzulassungsliste genannten Anforderungen bei gleichzeitigem vollständigen Verzicht auf die Absolvierung der in der ZQ BSK niedergelegten Voraussetzungen besteht ebenfalls nicht (im Folgenden unter II.). Die Ablehnung der begehrten Direktzulassung ist damit nicht rechtswidrig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

19
I. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Direktzulassung gemäß § 18 Abs. 5 DeuFöV i.V.m. der Direktzulassungsliste des Bundesamtes.

20
1. Gemäß § 18 Abs. 5 DeuFöV müssen Lehrkräfte der berufsbezogenen Deutschsprachförderung ab dem 1. Januar 2022 eine Qualifikation zur Vermittlung berufsbezogener deutscher Sprachkenntnisse vorweisen. Das Nähere wird vom Bundesamt in einem pädagogischen Rahmenkonzept nach § 14 DeuFöV bestimmt.

21
a) Dieses Erfordernis wurde vom Bundesamt umgesetzt, indem in die einzelnen pädagogischen Rahmenkonzepte für Berufssprachkurse die Voraussetzung aufgenommen wurde, dass Lehrkräfte ab dem 1. Januar 2022 eine Zusatzqualifikation zur Vermittlung berufsbezogener deutscher Sprachkenntnisse

nachweisen müssen (§ 18 Abs. 5 DeuFöV). Die einzelnen Anforderungen der Zusatzqualifikation wurden nicht im jeweiligen pädagogischen Rahmenkonzept selbst definiert, sondern in der „additiven Zusatzqualifizierung für Lehrkräfte in Berufssprachkursen“ (ZQ BSK). Diese legt fest, welche Ziele durch die additive Zusatzqualifizierung erreicht werden sollen und dient als Planungsgrundlage für zugelassene Einrichtungen der ZQ BSK. Die Entwicklung eines eigenen Konzeptes außerhalb des pädagogischen Rahmenkonzeptes ist nach der Rechtsprechung der Kammer möglich und zulässig, da die einzelnen pädagogischen Rahmenkonzepte auf die notwendige Zusatzqualifikation verweisen und dadurch die Übersichtlichkeit gewahrt wird; ohne diese Zusammenfassung wären die Inhalte der ZQ BSK in jedes einzelne pädagogische Rahmenkonzept aufzunehmen gewesen. Die ZQ BSK wird ergänzt durch die Direktzulassungsliste, die eine Direktzulassung als Lehrkraft in Berufssprachkursen ermöglicht. All die genannten Regelungen sind auf den Internetseiten des Bundesamtes öffentlich einsehbar. Die Art und Weise, wie das Bundesamt die Anforderungen entsprechend § 18 Abs. 5 Satz 2 DeuFöV konkretisiert hat, ist daher nach Auffassung der Kammer nicht zu beanstanden.

22
b) Gegen die Zulässigkeit der in der ZQ BSK aufgestellten Anforderungen und insbesondere die hierin geforderten Qualifikationen bestehen keine rechtlichen Bedenken. Aus § 18 Abs. 1 i.V.m. Abs. 5 DeuFöV geht hervor, dass Lehrkräfte der berufsbezogenen Deutschsprachförderung nicht nur die Eignung haben müssen, Deutsch als Fremdsprache unterrichten zu können. Sie müssen auch über die Fähigkeit verfügen, gerade berufsbezogene deutsche Sprachkenntnisse zu vermitteln. Diese Notwendigkeit ergibt sich bereits daraus, dass sich die Alltagssprache und die Berufssprache teilweise stark unterscheiden, ebenso wie die Kompetenzen, die für den Alltag unumgänglich sind, von denen, die im Berufsleben essentiell sind. Übergreifendes Ziel der berufsbezogenen Deutschsprachförderung ist die schnelle und nachhaltige Integration der Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt. Der Erfolg von Berufssprachkursen und das mit diesen verfolgte Ziel der schnellen Integration in den Arbeitsmarkt setzen gute Lehrkräfte voraus, die neben der reinen Sprachkenntnisse unter anderem auch Grundwissen über arbeitsweltliche Themen oder soziale Aspekte der Arbeitsmarktintegration vermitteln können. Anders als in reinen Sprachkursen ist hier unter anderem spezifisches Wissen über verschiedene Berufsfelder oder die dort notwendigen Schlüsselkompetenzen erforderlich.

23
c) Entgegen der Auffassung der Klägerin wird durch das an grundsätzlich alle Lehrkräfte der berufsbezogenen Deutschsprachförderung gestellte Erfordernis, die ZQ BSK zu absolvieren, nicht gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG (im Folgenden unter aa) oder den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG (im Folgenden unter bb) verstoßen.

24
aa) Mit Blick auf die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG begegnet es keinen rechtlichen Bedenken, dass zur Gewährleistung eines hochwertigen Lehrangebots in den Berufssprachkursen spezifische inhaltliche Anforderungen wie in der ZQ BSK an die Lehrkräfte gestellt werden.

25
Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG kann die Berufsausübung durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden. Die Regelungsbefugnis erstreckt sich – in unterschiedlicher Intensität – auf die Berufsausübung und die Berufs- bzw. Ausbildungswahl. Sie ist um der Berufsausübung willen gegeben und darf nur unter diesem Blickpunkt allenfalls auch in die Freiheit der Berufswahl eingreifen. Inhaltlich ist sie umso freier, je mehr sie reine Ausübungsregelung ist, umso enger begrenzt, je mehr sie auch die Berufswahl berührt (vgl. BVerfG, U.v. 11.6.1958 – 1 BvR 596/56 – BVerfGE 7, 377-444 [Apotheken-Urteil]). Während die Freiheit der Berufsausübung bereits beschränkt werden kann, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es zweckmäßig erscheinen lassen, darf die Freiheit der Berufswahl nur eingeschränkt werden, soweit der Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter es zwingend erfordert. Wird der Zugang zu einem Beruf von Voraussetzungen abhängig gemacht, die in der Person des Betreffenden begründet sind und die von ihm beeinflusst werden können (subjektive Zulassungsvoraussetzungen, etwa die Erfüllung bestimmter Leistungsanforderungen), muss die Beschränkung dem Schutz von Gemeinschaftsgütern dienen, die das Grundrecht der Berufsfreiheit des Einzelnen überragen.

26

Angesichts dieser abgestuften Anforderungen an Eingriffe in Berufswahl und Berufsausübung erfordert die verfassungsrechtliche Beurteilung von Veränderungen des Tätigkeitsspektrums eine Zuordnung zu diesen Ausprägungen der Berufsfreiheit. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat mit Beschluss vom 9. Oktober 2018 zur Zusatzqualifizierung nach § 15 Abs. 2 IntV a.F. (Zusatzqualifizierung, um eine Zulassung zur Lehrtätigkeit in Integrationskursen des Bundesamtes zu erhalten) ausgeführt, dass sich der Zugang zu dieser Zusatzqualifizierung nicht als neues Berufsbild darstellt, sondern als berufsimmanente Weiterqualifizierung. Auch ist die berufliche Betätigung als Lehrkraft in Integrationskursen trotz der bundesweit einheitlichen Regelung und Monopolstellung des Bundesamtes aufgrund der gesetzlich gewünschten zentralen Koordinierungsfunktion bei der Durchführung von Integrationskursen nicht als eigenständiges Berufsbild, sondern vielmehr als besondere Modalität eines ausgeübten Berufes und als Arbeitsplatzregelung zu bewerten. Die angestrebte berufliche Betätigung ist ein Unterfall des weiter gespannten Berufsbildes des Lehrberufs. Die in § 15 IntV geregelten Qualifikationsanforderungen an Lehrkräfte in Integrationskursen dienen dem Gemeinwohl und sind zur erfolgreichen Integration von Ausländern in die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland erforderlich und nicht unverhältnismäßig (BayVGH, B.v. 9.10.2018 – 19 ZB 18.356 – juris).

27
Diese Erwägungen können auf die streitgegenständliche Zusatzqualifizierung nach § 18 Abs. 5 DeuFöV übertragen werden. Die Betätigung als Lehrkraft in Berufssprachkursen ist ebenfalls nicht als eigenständiges Berufsbild zu betrachten, sondern als Unterfall des Berufsbildes des Lehrberufs. Dementsprechend handelt es sich bei der ZQ BSK lediglich um eine Berufsausübungsregelung und nicht um eine subjektive Berufszulassungsvoraussetzung.

28
Hintergrund und legitimes Ziel der ZQ BSK ist, wie oben bereits dargelegt, die Lehrkräfte zu befähigen, ihren Schülern die für die Berufswelt notwendigen Kompetenzen zu vermitteln wie beispielsweise Fachsprache, soziale Kompetenzen sowie Umgangsformen in der Arbeitswelt. Die ZQ BSK ist nach Auffassung der Kammer geeignet, den Lehrkräften dieses hierfür notwendige Wissen zu vermitteln. In den insgesamt acht Modulen sollen zum Beispiel Grundlagen der Berufspädagogik (Modul 1), berufsbezogene linguistische Kompetenzen (Modul 2) oder die Förderung des selbstständigen Sprachlernens und arbeitsmarktrelevante Schlüsselkompetenzen im Erwachsenenalter (Modul 3) behandelt werden.

29
Die grundsätzliche Geeignetheit der ZQ BSK zur Vermittlung der notwendigen Kenntnisse wird von der Klägerin auch nicht bestritten. Vielmehr führte sie in der mündlichen Verhandlung aus, dass die ZQ BSK für Berufsanfänger, nicht aber für sie selbst sinnvoll sei und wirft damit in verfassungsrechtlicher Hinsicht die Frage der Erforderlichkeit dieser Maßnahme auf. Dabei ist jedoch zu beachten, dass eine Maßnahme im Rahmen der Prüfung der Erforderlichkeit dann kein milderes gleich effektives Mittel darstellt, wenn sie zwar den Grundrechtsträger weniger, dafür aber Dritte oder die Allgemeinheit mehr belastet (vgl. BVerfG, B.v. 21.03.2018 – 1 BvF 1/13 – juris Rn. 47). Die Tatsache, dass möglicherweise im Einzelfall eine individuelle Qualifikation auch ohne das in der ZQ BSK vorgesehene System nachgewiesen werden kann, lässt die Erforderlichkeit im verfassungsrechtlichen Sinn damit nicht entfallen, weil wesentliche Zwecke der Regelungen (insb. Verwaltungsvereinfachung) damit nicht mehr im gleichen Maße erreicht werden können und der Verordnungsgeber diese Entscheidung in zulässiger Weise an das Bundesamt delegieren durfte (siehe oben).

30
Auch ist der verpflichtende Erwerb dieser Qualifikationen für das Unterrichten berufsbezogener Deutschsprachförderung angemessen. So sind zum einen für Lehrkräfte Ausnahmen von der ZQ BSK zugelassen, die diesbezüglich bereits eine in der Direktzulassungsliste genannte Aus- bzw. Fortbildung absolviert haben. Zum anderen ist in Bezug auf die Lehrkräfte, von denen die ZQ BSK gefordert wird, bei Erlass der ZQ BSK gerade zugrunde gelegt worden, dass die Lehrkräfte in der Regel bereits Vorwissen mitbringen, ersichtlich in der „Konzeption additive Zusatzqualifizierung“. So wird auf Seite 8 ausgeführt, dass sich die ZQ BSK an eine bereits qualifizierte Zielgruppe richte, die in der Regel über ein abgeschlossenes Studium in Deutsch als Fremdsprache bzw. als Zweitsprache verfüge. Weiterhin sei davon auszugehen, dass der überwiegende Teil der Lehrkräfte bereits (teils umfangreiche) Unterrichtserfahrung mitbringe. Auch in den unterschiedlichen Modulen wird davon ausgegangen, dass bei zahlreichen Lehrkräften Vorkenntnisse, auch durch bislang ohne ZQ BSK erfolgtes Unterrichten in DeuFöV-

Kursen, zugleich aber auch noch Lücken speziell in für die Vermittlung von Berufssprachkursen wichtigen Bereichen vorhanden sind. Durch die an inhaltlichen Maßstäben und organisatorischen Vorgaben ausgerichtete und dadurch für das verantwortliche Bundesamt steuerbare Zusatzqualifizierung sollen einheitliche Qualitätsstandards der Berufssprachkurse gesichert werden. Insbesondere hierfür ist es notwendig, gewisse Mindeststandards an eigenen Qualifikationen zu garantieren, die jede Lehrkraft für diesen speziellen Bereich über die durch § 15 IntV gesetzten allgemeinen Standards hinaus zwingend erfüllen muss. Es wurde gerade auch erkannt, dass – wie auch die Klägerin – ein „nicht unerheblicher Teil [der Lehrkräfte] bereits in BSK unterrichtet und ausgewählte einschlägige Fortbildungen besucht hat“ oder viele Lehrkräfte „Unterrichtserfahrungen in BSK vorweisen [können], häufig jedoch ohne eine systematische Einführung in das Konzept und die Vermittlung von „Berufssprache“ erhalten zu haben“. „Bei der Wahl der Themen wurde insgesamt berücksichtigt, dass die Lehrkräfte über ein fundiertes Weltwissen verfügen, selbst aber eher wenige Erfahrungen in Berufen und Betrieben außerhalb des Faches DaF/DaZ haben“ (vgl. S. 18 der Konzeption). Damit sind die bisherigen Erfahrungen und Fortbildungen von Lehrkräften grundsätzlich nicht anstelle der ZQ BSK zu berücksichtigen, sondern im Konzept der ZQ BSK bereits vorausgesetzt, welches das Absolvieren der ZQ BSK dennoch grundsätzlich von allen Lehrkräften fordert. Die Klägerin geht daher fehl in der Annahme, dass sie nicht zur anvisierten Zielgruppe gehöre. Vielmehr sind Lehrkräfte mit den Qualifikationen und Berufserfahrungen der Klägerin genau die Zielgruppe, für die die ZQ BSK ausgearbeitet wurde. Die Beklagte betonte auch in der mündlichen Verhandlung, dass die ZQ BSK keine Grundlagenschulung sei, sondern dass sich die ZQ BSK an ausgewiesene Experten richte. Die Absicherung der Qualitätsstandards durch Etablierung eines reglementierenden Qualitätsverfahrens ist so auch gegenüber denjenigen, die bereits in diesem Bereich tätig waren und hierdurch sowie gegebenenfalls durch zusätzliche eigene Bemühungen Vorwissen mitbringen, nicht zu beanstanden. Darüber hinaus ist es Lehrkräften nicht verwehrt, auch ohne die ZQ BSK in Kursen zu unterrichten, die nicht vom Bundesamt zertifiziert sind, ebenso wie es ihnen möglich ist, weiterhin in allgemeinen Integrationskursen und sonstigen Sprachkursen zu unterrichten. Letztlich würde sich die in der ZQ BSK und den hiermit in Zusammenhang stehenden Anerkennungsmöglichkeiten verfolgte Anforderung an ein bestimmtes Qualitätsniveau auch dann nicht als unverhältnismäßig herausstellen, wenn im Einzelfall – wie von der Klägerin behauptet – die materiellen Qualitätsanforderungen erreicht werden, mangels entsprechender Anerkennungstatbestände im Einzelfall die Notwendigkeit der Absolvierung der ZQ BSK nicht entfällt. Denn auch insoweit ist zu beachten, dass neben dem verfolgten Zweck der Qualitätssicherung auch die verfassungsrechtlich legitimen Ziele der Verwaltungsvereinfachung und verwaltungsmäßige Handhabbarkeit eine gewichtige Rolle spielen und damit eine Berücksichtigung dieser Ziele eine durchgehende (materielle) Einzelfallgerechtigkeit zu Lasten der Verwaltungskapazität des Bundesamtes verfassungsrechtlich nicht erforderlich ist, soweit – wie vorliegend – mit einem überschaubaren und damit zumutbarem Engagement die Qualifikation erreichbar ist.

31
Die in der ZQ BSK geregelten Qualitätsanforderungen an Lehrkräfte in Berufssprachkursen dienen damit dem Gemeinwohl und sind zur erfolgreichen Integration von Ausländern in die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland erforderlich und nicht unverhältnismäßig. Es liegen vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls vor, die den Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG rechtfertigen.

32
bb) Ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG liegt entgegen der Auffassung der Klägerin nicht vor.

33
Das Bundesamt hat bezüglich der Sicherstellung des von ihm für erforderlich erachteten Qualitätsniveaus einen weiten Gestaltungsspielraum. Der Konzeption der ZQ BSK kann entnommen werden, dass das Bundesamt gemeinsam mit der … eine neue kompetenzorientierte modulare Zusatzqualifizierung für Lehrkräfte in Berufssprachkursen im Umfang von 80 Unterrichtseinheiten entwickelt hat, die auf einer gründlichen Analyse bestehender wissenschaftlicher und fachlich-praktischer Erkenntnisse zum berufsbezogenen Deutschunterricht basiert (S. 5 der Konzeption). Die Zulassungskriterien für eine Direktzulassung werden regelmäßig überprüft und weiterentwickelt. Die Festsetzung und gleichförmige Anwendung der Kriterien der Direktzulassungsliste stellen keine gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßende ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der Klägerin dar, da keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sich das Bundesamt bei der Festsetzung und Anwendung der Kriterien von sachfremden oder willkürlichen Erwägungen hat leiten lassen.

34
Die persönliche Einschätzung der Klägerin, dass sie genauso gut oder gar besser qualifiziert sei als die durch die Direktzulassungsliste privilegierten Bewerber, ist bei der Prüfung des Gleichheitsgrundsatzes nicht relevant. Insbesondere gebietet es der Gleichheitsgrundsatz vorliegend nicht, eine Einzelfallprüfung durchzuführen oder die Direktzulassungsliste im Sinne der Klägerin zu erweitern.

35
2. Die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Direktzulassung sind im Fall der Klägerin nicht erfüllt, da sie weder einen der in der Direktzulassungsliste genannten Hochschulabschlüsse, noch eine der weiteren in der Direktzulassungsliste anerkannten Fachqualifikationen oder Fortbildungen im Bereich „Berufsbezogener Deutschunterricht“ besitzt.

II.

36
Die Klägerin hat auch keinen Anspruch auf Direktzulassung außerhalb der in der Direktzulassungsliste genannten Anforderungen bei gleichzeitigem vollständigen Verzicht auf die Absolvierung der in der ZQ BSK niedergelegten Voraussetzungen.

37
Die von der Klägerin geforderte Einzelfallprüfung steht aufgrund des damit verbundenen enormen Verwaltungsaufwands in keinem Verhältnis zum – wie oben dargestellt nur geringen – Grundrechtseingriff. Überdies hat die Kammer bereits im Beschluss vom 4. März 2022 (AN 6 E 22.00134) ausgeführt, dass aus den vorgelegten Unterlagen nicht zu erkennen ist, dass die Lerninhalte, die in den verschiedenen Modulen der ZQ BSK erlernt werden, bereits vollständig von den bisherigen Aus- und Fortbildungen der Klägerin bzw. ihrer Berufserfahrung abgedeckt sind. Vielmehr führte die Klägerin in ihrer Widerspruchsbegründung vom 20. Februar 2021 zum Modul 5 aus, dass dieses Qualifizierungsangebot „weitestgehend abgedeckt“ sei. Das Modul 8 beinhalte „keine wesentlich neuen Inhalte“. Auch im Klagebegründungsschriftsatz vom 9. August 2021 wurde ausgeführt, dass die Klägerin „einen Großteil der Modulqualifikationen“ bereits erworben habe. Schließlich macht auch das außergerichtliche Vergleichsangebot vom 3. Mai 2022, mit dem sich die Klägerin bereiterklärt hat, z.B. Modul 6 oder Modul 8 zu absolvieren, wenn ihr andere Qualifikationen angerechnet würden, deutlich, dass die Lerninhalte der ZQ BSK noch nicht vollständig von den bisherigen Aus- und Fortbildungen der Klägerin bzw. ihrer Berufserfahrung abgedeckt sind.

38
Ein vollständiger Verzicht auf die Absolvierung der Zusatzqualifizierung scheidet damit bei der Klägerin angesichts der gesetzlichen Vorgabe in § 18 Abs. 5 DeuFöV aus, weshalb auch der Anspruch auf die unmittelbare Zulassung als Lehrkraft für Berufssprachkurse nicht gegeben ist.

39
III. Die Frage, ob einzelne Tätigkeiten oder Fortbildungen, die einen bestimmten Stundenumfang aufweisen und etwa bei zertifizierten Trägern absolviert wurden, Qualifikationen vermittelt haben, die einem Erwerb mittels Modulen aus der ZQ BSK entsprechen, und ob sie teilweise für die ZQ BSK angerechnet werden können oder müssen, muss mangels Entscheidungserheblichkeit nicht geklärt werden. Die Klägerin begehrt mit ihrem zuletzt gestellten Klageantrag ausschließlich die Direktzulassung als Lehrkraft in Berufssprachkursen ohne das Erfordernis der ZQ BSK.

40
Die Kammer weist jedoch darauf hin, dass die Beklagte mit Schriftsatz vom 27. Mai 2024 überzeugend dargelegt hat, dass die einzelnen Module der ZQ BSK aufeinander aufbauten, die ZQ BSK daher nur als Ganzes absolviert werden könne und ein Ersatz einzelner Module durch Anerkennung bestimmter mitgebrachter Qualifikationen nicht möglich sei. Dem ist die Klägerseite nicht substantiiert entgegengetreten.

41
Die Klage ist nach alledem vollumfänglich abzuweisen.

C.

42

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 161 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit auf § 167 Abs. 2, Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.