

Integration durch Recht: Forderungen des djb an die Bundesregierung

Ein Vergleich der Ergebnisse des djb-Bundeskongresses vom 24. bis 27. September 2009 mit dem Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009

Dr. Christine Stüben

Mitglied der Kommission Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht des djb, Referentin, Berlin

Der Bundeskongress „Integration durch Recht. Frauen mit Migrationshintergrund zwischen Teilhabe und Ausgrenzung“ des djb fand im September noch vor der Bundestagswahl statt, so dass dies die Gelegenheit bot, die Ergebnisse des Kongresses als Forderungen an die neue Bundesregierung zu formulieren.

Die Anerkennung von Bildungsabschlüssen

Eine sowohl für den djb als auch die Koalitionspartner wichtige Thematik ist die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse. Dr. Bettina *Englmann* legte dar, dass bisher der Zugang zu einem Anerkennungsverfahren nicht für jede(n) Inhaber(in) einer ausländischen Qualifikation vorgesehen ist und dass in Deutschland die Anerkennungsmöglichkeiten von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Migrantengruppe, vom Beruf und vom Bundesland abhängen, in dem der (die) potenzielle Antragsteller(in) wohnt.¹ Im Rahmen der Bildungshoheit seien die Bundesländer für die Durchführung der Anerkennungsverfahren zuständig. Wenn Migrant(inn)en mit einschlägigen Qualifikationen nicht einmal Zugang zu einem Anerkennungsverfahren hätten, dann werde eine erfolgreiche Integration trotz vorliegender Fachkompetenz behindert. Dies wirke sich nicht nur für den Einzelnen negativ aus; der sich abzeichnende demografische Wandel stelle die Volkswirtschaften Europas vor die Herausforderung, qualifizierte Zuwanderer(innen)er anzuwerben. Mit der Verknappung der Arbeitskräfte steige auch der Druck, die inländischen Qualifikationsreserven besser auszuschöpfen. Nach einer Darstellung der Bemühungen um strukturelle Änderungen in den einzelnen Bundesländern und einer Darstellung der Lage auf Bundesebene sprach sich *Englmann* für kompetenzbasierte Anerkennungsverfahren als neuen Standard aus, eine Forderung, die auch im Rahmen der sich anschließenden Diskussion unter Hinweis auf die Wiedervereinigung oder auch europäische Erfahrungen wiederholt erhoben wurde.

Der Koalitionsvertrag benennt Bildung als die Basis für gesellschaftliche Integration und persönlichen Erfolg. Integration werde auch befördert, wenn die Menschen ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen hier voll einsetzen könnten. In Deutschland lebten viele tausend qualifizierte Migrant(inn)en, deren im Herkunftsland erworbene Bildungs- und Berufsabschlüsse nicht oder nicht vollständig anerkannt würden. Gerade mit Blick auf den Fachkräftemangel seien die Kennt-

nisse und Fähigkeiten aller Zuwanderer eine Ressource, auf die nicht verzichtet werden könne.² Es wurde daher vereinbart, in Abstimmung mit den Ländern einen gesetzlichen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren zu schaffen, das feststellt, inwieweit im Ausland erworbene Qualifikationen deutschen Ausbildungen entsprechen. Das Verfahren soll einfach, transparent und nutzerfreundlich sein; angestrebt wird eine Erstanlaufstelle. Die Möglichkeiten für Anpassungs- bzw. Ergänzungsqualifizierungen wollen die Vertragspartner ausbauen; auch Teilanerkennungen sollen möglich sein, verbunden mit dem Angebot einer Anpassungsqualifizierung. Zur Umsetzung des Koalitionsvertrages wurden am 9. Dezember 2009 die „Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen“ von der Bundesregierung vorgelegt.³ Vorgesehen ist ein Anspruch auf ein Verfahren, in dem geprüft wird, ob und in welchem Maße die im Ausland erworbenen Qualifikationen deutschen Ausbildungen entsprechen; der Verfahrensanspruch soll sich auf reglementierte Berufe und nicht reglementierte Berufe beziehen. Vertieft werden sollen Fragen der Anerkennung in einem Fachgespräch des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung des Deutschen Bundestages.

Familiennachzug und Spracherwerb

Prof. Dr. Margarete *Schuler-Harms* widmete sich dem Thema „Familiennachzug und Spracherwerb“.⁴ Sie sieht die Integrationsbedingung ausreichender Deutschkenntnisse als problematisch und insbesondere dann als unverhältnismäßig an, wenn die Infrastruktur oder die persönlichen Verhältnisse im Herkunftsland den Spracherwerb erschweren. Außerdem sei sie unklar, was den Standard und Nachweis der sprachlichen Fähigkeiten, aber auch, was die Möglichkeiten des Erwerbs im Bundesgebiet betrifft. Sie plädierte daher dafür, auf diese Integrationsbedingung im Ehegattennachzug zu verzichten. Der mit dem Instrument verfolgte – ohne Zweifel wünschenswerte und förderungswürdige – Zweck des Spracherwerbs lasse sich durch das Angebot von Integrationskursen, ggf. auch durch

1 „Die Praxis der Anerkennung von ausländischen Abschlüssen in der Diskussion“, djbZ 2010/1, 1 ff.

2 Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“, 78; vgl. hierzu in der letzten Legislaturperiode auch den Antrag „Lebensleistung von Migrantinnen und Migranten würdig – Anerkennungsverfahren von Bildungsabschlüssen verbessern“, BT-Drs. 11/1141.

3 <http://www.bmbf.de/pub/eckpunkte_anerkennung_berufsabschluss.pdf> (Zugriff 19.4.2010).

4 „Familiennachzug und Spracherwerb: Allgemeine Grundsätze und Rechtsprechung“, djbZ 2009/4, 180 ff.

die Verpflichtung zur Teilnahme erreichen. Der Einwand, der Spracherwerb sei nach Zuzug ins Bundesgebiet nur noch schwer durchsetzbar, sei wenig stichhaltig. Die Referentin verwies vielmehr darauf, dass mit den Aufnahme- und Integrationsverträgen in Frankreich Instrumente zur Verfügung stehen, mit denen sich die gesetzlichen Ziele auf andere, für die Ehepaare mildere Weise durchsetzen lassen.

Der Koalitionsvertrag betont, dass Kenntnisse der deutschen Sprache wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration sind.⁵ Die Regelungen zum Spracherwerb vor Ehegattennachzug seien sinnvoll. Es komme entscheidend darauf an, dass für die Zuzugswilligen hinreichend Möglichkeiten zum Spracherwerb bestünden. Die hier bereits eingeleitete Überprüfung solle zügig abgeschlossen werden. Es wurde ferner vereinbart, das Erbringen der Sprachnachweise organisatorisch zu vereinfachen. Die Durchführung der Kurse und die Prüfungsabnahme sollten nicht allein bei den Goethe-Instituten belassen werden, sondern auf alle entsprechende Qualität verbürgende Anbieter ausgeweitet werden. Vereinbart wurde auch die Schaffung eines Integrationsvertrages, um die Verbindlichkeit der individuellen Integrationsförderung zu erhöhen; hiermit sollen sowohl Neuzuwanderer als auch länger im Land lebende Migrant(inn)en erreicht werden. Mit Integrationsverträgen sollen die notwendigen Integrationsmaßnahmen für eine erfolgreiche Eingliederung in die deutsche Gesellschaft und den deutschen Arbeitsmarkt vereinbart und später kontinuierlich überprüft werden. Information und Beratung über staatliche und bürgerschaftliche Angebote sollen dabei im Vordergrund stehen.

Weitere Themen des 38. Kongresses des Deutschen Juristinnenbundes

Im Rahmen des Kongresses wurde ferner die Vereinbarkeit von Scharia-geprägtem Familienrecht mit deutschem Recht durch Beatrix Weber-Monecke⁶ und die anwaltliche Praxis im Familien- und Erbrecht durch Zümrüt Turan-Schnieders⁷ thematisiert.

Prof. Dr. Dorothee Frings widmete sich dem Thema „Arbeitsmarktzugang und Ausbildungsbeihilfen“.⁸ Für Migrantinnen bedeute es viel, dass sich die Möglichkeiten des Arbeitsmarktzugangs und der Ausbildungsförderung in den letzten Jahren so deutlich verbessert hätten. Solange sich aber die deutsche Sozialgesetzgebung nicht durchringen könne, das Prinzip der Leistungshierarchisierung zu überwinden und klare, einfach nachzuvollziehende Teilhaberechte zu schaffen, wirkten Verunsicherung, Angst und das Gefühl, willkürlichen Entscheidungen ausgesetzt zu sein, der Wahrnehmung der bestehenden Möglichkeiten und Rechte entgegen. Die Referentin wies auch darauf hin, dass die angesichts der differenzierten Ausgestaltung erforderlichen Beratungsmöglichkeiten nicht verfügbar seien. Den Sozialbehörden gelinge es zunehmend weniger, ihren Beratungspflichten nachzukommen. Eine unabhängige Beratung scheitere an zu wenigen Anlaufstellen und auch an einer Überforderung vieler Berater(innen) angesichts der rechtlichen Komplexität. Solange diese weiter bestehe,

wünsche sie sich eine stärkere Kooperation der freien Wohlfahrtspflege mit der Anwältinnenschaft, die im Rahmen einer Betreuung nach § 6 Rechtsdienstleistungsgesetz wichtige Funktionen übernehmen können. Dafür müssten dann aber auch die erforderlichen Gelder der öffentlichen Hand bereitgestellt werden. Die Referentin plädierte dafür, dass der Einsatz für eine gleichberechtigte berufliche Teilhabe von Migrantinnen und die Anerkennung ihrer gesellschaftlich relevanten Leistungen außerhalb der Erwerbsarbeit einen vollwertigen Platz in den rechtspolitischen Gleichstellungsdiskussionen erhält. Anja Steuer-Loitsch ergänzte dies durch einen Vortrag zum Arbeitsmarktzugang von Migrantinnen und Migranten in der Praxis und ging hierbei auch auf die Jugendmigrationsdienste ein.⁹ Sie schlussfolgerte, dass das Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe von Migrant(inn)en – aber auch von sogenannten benachteiligten Gruppen – letztlich nur durch eine gleichberechtigte Teilhabe an Bildung erreicht werden könne. Bildungsgerechtigkeit sei Voraussetzung für das Erreichen von Chancengerechtigkeit im Ausbildungssystem. Ohne qualifizierte Ausbildung sei Partizipation am Arbeitsmarkt von vornherein nur eingeschränkt möglich. Daher sei es auch wichtig, die Verwertung bereits erzielter Abschlüsse durch Anerkennung oder gegebenenfalls Anpassungsqualifizierung in höherem Maße als bisher zu ermöglichen. Der Arbeitsmarkt sollte – vor dem Hintergrund seiner modernen Anforderungen an alle – unabhängig von sozialer und ethnischer Herkunft zugänglich sein.

Dr. Annette Matthias widmete sich der Frage nach Gesundheit und sozialer Teilhabe.¹⁰ Sonka Gerdes stellte die Exklusion/Inklusion aus deutscher Perspektive anhand des Nationalen Integrationsplanes dar.¹¹ Bengi Azcan sprach mit ihrem Vortrag „Das multikulturelle Seniorencentrum ‚Haus am Sandberg‘“ die Problematik der älteren Migrantinnen an.¹²

⁵ A.a.O., 78 „Evaluierung Sprachnachweis“; vgl. auch aus der letzten Wahlperiode den Antrag „Unzumutbare Hindernisse beim Ehegattennachzug abbauen“, BT-Drs. 16/11753. Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30.3.2010 verstößt § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG weder gegen das Grundgesetz noch gegen Gemeinschaftsrecht (BVerwG I C 8.09).

⁶ djbZ 2009/4, 186 ff.

⁷ djbZ 2009/4, 191 ff.

⁸ djbZ 2010/1, 4 ff.

⁹ djbZ 2010/1, 10 ff.

¹⁰ djbZ 2010/1, 14 ff.

¹¹ djbZ 2010/1, 19 ff.

¹² djbZ 2010/1, 23 ff.