

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
1.1 Untersuchungsgegenstand und Erkenntnisinteresse	1
1.2 Rechtlich-formale Grundlagen der Anerkennung ausländischer Qualifikationen	4
1.3 Forschungsstand	7
1.4 Forschungsfragen und theoretischer Rahmen	9
1.5 Forschungsdesign und Methoden	12
1.6 Aufbau des Buches	16
2 Das Anerkennungsgesetz als liberale Migrationspolitik	19
2.1 Die Liberalisierungsthese in der Migrationspolitikforschung	19
2.1.1 Liberale Demokratien als treibende Kräfte liberaler Migrationspolitik?	21
2.1.1.1 Zentrale Charakteristika liberaler Demokratien	21
2.1.1.2 Das <i>liberal paradox</i> – ein Dilemma ohne Lösung?	23
2.1.1.3 Überwindung einer systemgebundenen Definition liberaler Migrationspolitik	25
2.2 Liberale Migrationspolitik als Ergebnis politisch-rechtlicher und marktliberaler Dynamiken	26
2.2.1 Politisch-rechtliche Liberalisierungsdynamiken	27
2.2.2 Ökonomische Liberalisierungsdynamiken	31
2.3 Die Liberalisierungsthese im Spiegel aktueller Migrationspolitiktrends	33
2.3.1 Zwischen Restriktion und Liberalisierung: Eine Aufrechterhaltung des Liberalisierungstrends?	34

2.3.2	Selektive <i>policies</i> als Trend liberaler Migrationspolitik	36
2.4	Ist das Anerkennungsgesetz liberale Migrationspolitik?	37
2.4.1	Die Einordnung des Anerkennungsgesetzes als liberale <i>policy</i>	37
2.4.2	Rechtliche Kennzeichen einer Liberalisierung	38
2.4.2.1	Herkunftsunabhängiger Rechtsanspruch	38
2.4.2.2	Aufenthaltsstatusunabhängiger Zugang zu Anerkennungsverfahren	39
2.4.2.3	Ausweitung von Anerkennungsverfahren auf nicht reglementierte Berufe	40
2.4.2.4	Erweiterte Möglichkeiten zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede	40
2.4.2.5	Möglichkeiten zur Anerkennung trotz fehlender Nachweise	41
2.4.2.6	Vereinfachung und Standardisierung von Verfahren	41
2.4.3	Rechtliche Gegenkennzeichen einer Liberalisierung	42
2.4.3.1	Gleiches Recht für alle? Aufrechterhaltung fach- und berufsrechtlicher Regelungen	42
2.4.3.2	Aufrechterhaltung der rechtlichen Sonderstellung von Spätaussiedler*innen	44
2.4.4	Rechtliche „Spill-over-Effekte“: Anerkennung als Zuwanderungs- und Aufenthaltsvoraussetzung	45
3	Theoretische Erklärungsmodelle liberaler Migrationspolitik	49
3.1	Akteur*innenzentrierte Erklärungsmodelle liberaler Migrationspolitik	51
3.1.1	Interessengruppenzentrierte Erklärungsmodelle liberaler Migrationspolitik	51
3.1.1.1	Ein idealtypisches Modell von Migrationspolitik	53
3.1.1.2	Liberale Migrationspolitik als Ergebnis von <i>client politics</i> ?	55
3.1.1.3	Liberale Migrationspolitik als Ergebnis bestimmter Interessenkonstellationen	57
3.1.1.4	Kritik und Erweiterungsvorschläge von Interessengruppenmodellen	59

3.1.2	<i>Beyond economics:</i> Die Rolle staatlicher Akteur*innen in der Liberalisierung von Migrationspolitik	61
3.2	Institutionenzentrierte Erklärungsmodelle liberaler Migrationspolitik	63
3.2.1	Der Erklärungsgehalt rechtlicher Faktoren auf internationaler und supranationaler Ebene	64
3.2.1.1	Die Institutionalisierung internationaler Menschenrechtssnormen	64
3.2.1.2	EU-Institutionen als Liberalisierungsmotor? Zwischen <i>venue shopping</i> und <i>liberal constraints</i>	67
3.2.2	Die Bedeutung nationaler Rechtsinterpretation in der Entstehung liberaler Migrationspolitik	70
3.2.3	<i>Policy venues</i> als strukturelle Rahmenbedingungen des <i>policymaking</i>	72
3.2.3.1	<i>Behind gilded doors?</i> Die Bedeutung der Abschottung von Verhandlungsprozessen für die Liberalisierung von Migrationspolitik	74
3.2.3.2	Akteur*innenkonstellationen in <i>restricted policy venues</i>	77
3.2.4	<i>Expert venues</i> als besonders liberale Ausprägung von <i>policy venues</i> ?	79
3.2.5	Politisierungsdynamiken in <i>policy venues</i>	81
3.2.6	<i>Do party politics trump institutional politics?</i>	83
3.2.6.1	Der Einfluss parteipolitischer Ideologien auf die Liberalisierung von Migrationspolitik	84
3.2.6.2	Spannungsverhältnisse zwischen institutionellen und parteipolitischen Dynamiken	85
4	Das Agenda Setting: Vom „Taxi fahrenden Arzt“ zur Konkretisierung der Pläne für ein Anerkennungsgesetz	87
4.1	Das Gespenst des „Taxi fahrenden Arztes“	88
4.1.1	Befunde zur Problemlage fehlender Anerkennungsmöglichkeiten	88
4.1.2	Erste politische Forderungen zur Ausweitung von Anerkennungsmöglichkeiten	90

4.2 Konkretisierung der Problemlage	92
4.2.1 Mehr als ein „Anerkennungsdschungel“: Strukturelle und verfahrensbezogene Problembereiche der Anerkennung ausländischer Qualifikationen	92
4.2.2 Die Brain-Waste-Studie	94
4.2.3 „[...] dass mal ein Buch die Politik bewegt“: Die Brain-Waste-Studie als „Wegbereiterin“ für ein Anerkennungsgesetz?	96
4.3 Zwischen nachholender Integration und Zuwanderung: Die argumentative Verknüpfung der Anerkennung ausländischer Qualifikationen mit der Fachkräftedebatte	98
4.3.1 Zwei Argumentationslogiken, eine Zielsetzung	98
4.3.2 Argumentative Verknüpfungen zwischen ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit und liberaler Migrationspolitik	101
4.3.3 Anerkennung ausländischer Qualifikationen als fachkräftepolitische Maßnahme	103
4.4 Institutionalisierung eines Handlungskonsenses zur Verbesserung der Anerkennung ausländischer Qualifikationen	105
4.4.1 Anerkennung als gemeinsames Bund-Länder-Projekt: Die „Qualifizierungsinitiative für Deutschland“	106
4.4.2 Konsolidierung politischer Handlungsziele: Eckpunkte zur Verbesserung der Anerkennung ausländischer Qualifikationen	108
4.4.3 Ein Anerkennungsgesetz als Zielsetzung im Koalitionsvertrag der Regierung in der 17. Legislaturperiode (2009–2013)	112
4.5 Fazit: Wie kommt die Anerkennung ausländischer Qualifikationen auf die politische Agenda?	112
5 Die konzeptionelle Ausarbeitung des Anerkennungsgesetzes	115
5.1 Die Definition der Federführung für die Ausarbeitung des Bundesanerkennungsgesetzes	116
5.1.1 Ressortpolitische Interessenkonstellationen der Anerkennung ausländischer Qualifikationen	116
5.1.1.1 Integrationsbeauftragte: Anerkennung als persönliches Anliegen	117

5.1.1.2	BMWi: Anerkennung als Wirtschaftspolitik	119
5.1.1.3	BMAS: Anerkennung als Integrations- und Arbeitsmarktpolitik	120
5.1.1.4	BMI: Anerkennung im Pilotprojekt des BAMF	120
5.1.1.5	BMBF: Anerkennung als Bildungspolitik	121
5.1.2	Definition der Federführung zwischen formalrechtlichen Zuständigkeiten und einer interessenbasierten Entscheidung	122
5.1.3	Konsolidierung ressortpolitischer Interessenkonstellationen	124
5.2	Inhaltliche Grundlagen für eine Gesetzesvorlage zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen	126
5.2.1	Inhaltliche Leitlinien: Die Eckpunkte der Bundesregierung	126
5.2.2	„Kein neues System schaffen“: Anlehnung an bestehende Rechtsgrundlagen	128
5.2.2.1	Regelungen zur Anerkennung in der EU-Berufsbererkennungsrichtlinie	128
5.2.2.2	Regelungen durch die Lissabon-Konvention	130
5.2.2.3	Dänemark, „der Traum der Anerkennung“, als Vorbild?	131
5.3	Der Ausarbeitungsprozess: Hoher Koordinierungsaufwand und komplexer Konsensbildungsprozess	132
5.3.1	Eine zeitintensive und komplexe Ausarbeitung der juristischen Neuregelung	133
5.3.2	Die Akteur*innenlandschaft im Ausarbeitungsprozess	134
5.3.2.1	Kammerdachverbände: „[...] außerdem kann das keiner, das können nur wir“	135
5.3.2.2	Berufs- und Fachverbände: Partikulare Verbandsinteressen vs. Vereinheitlichung der Anerkennungsregelungen	137
5.3.2.3	Gewerkschaften	138
5.3.2.4	NGOs: Anerkennungsexpert*innen aus der Integrationspraxis	139

5.3.2.5 Verbände der Freien Wohlfahrtspflege	140
5.4 Beteiligungsformen am Ausarbeitungsprozess: Zwischen formalisierten und informellen Verfahren	140
5.4.1 Formelle Beteiligungsformen am Ausarbeitungsprozess	141
5.4.1.1 Ressortabstimmungen als Voraussetzung für Zustimmung	142
5.4.1.2 Umfangreiche formelle Beteiligung von Fachkreisen	144
5.4.2 Informelle Beteiligungsformen am Ausarbeitungsprozess	145
5.4.2.1 Der Ausarbeitungsprozess der <i>policy</i> als „Dreiergespräch“? Enge Abstimmungsprozesse mit den Kammerdachverbänden	147
5.4.2.2 Ungleiche Einbindung von Anerkennungsexpert*innen aus der Integrationspraxis: „nicht wirklich ein Partner am Tisch der Entwicklung“ vs. „es gab immer wieder Rückfragen“	149
5.4.3 Ein von Expert*innen dominierter Ausarbeitungsprozess?	151
5.5 Grundsätzliche Positionierungen zum Bundesanerkennungsgesetz	153
5.5.1 Fachressorts der Bundesregierung: Aufrechterhaltung fachrechtlicher Regelungen vs. Vereinheitlichung der Anerkennungsgesetzgebung	153
5.5.2 Berufs- und Fachverbände: Inkompatibilität des BQFG mit fachrechtlichen Regelungen	154
5.5.3 Kammern: „[...] volle Gleichwertigkeit oder keine“	156
5.5.4 BDA: Von Kompetenzfeststellungverfahren und Steuerfinanzierung, eine progressive Perspektive zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen	160
5.5.5 Gewerkschaften: Eine ambivalente Positionierung zwischen Liberalisierung und Restriktion	161
5.5.6 Anerkennungsexpert*innen aus der Integrationspraxis: Unterschiedliche Perspektiven auf das Anerkennungsgesetz	163

5.5.6.1	Otto-Benecke-Stiftung: Ein Gesetz ist nicht alles	164
5.5.6.2	Tür an Tür: Mangelnde Chancengleichheit durch Aufrechterhaltung berufsrechtlicher Sonderregelungen	165
5.5.7	Verbände der Freien Wohlfahrtspflege: Verbesserung der Teilhabegerechtigkeit	165
5.5.8	Interessenkonstellationen im Ausarbeitungsprozess: Große Konfliktlinien und „unendlich viele Detailkontroversen“	166
5.6	Fazit: Konsensorientierte Ausarbeitung trotz schwieriger Gesetzeskonstellation	168
6	Der parlamentarische Entscheidungsprozess: Zwischen Konsensorientierung und parteipolitischen Interessen	171
6.1	Etappen der parlamentarischen Entscheidungsfindung	172
6.2	Parteipolitischer Einfluss auf den Ausarbeitungs- und Entscheidungsprozess des Anerkennungsgesetzes	174
6.2.1	Frühe parteipolitische Initiativen für eine Verbesserung der Anerkennung ausländischer Qualifikationen in der Debatte	175
6.2.2	Unterschiede parteipolitischer Aktivität	177
6.2.3	Konvergenzen und Divergenzen parteipolitischer Positionen zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen	178
6.2.3.1	FDP: „Geist der Abschottung“	178
6.2.3.2	CDU/CSU und FDP: „[...] dem deutschen Arbeitsmarkt Fachkräfte und Wissenspotentiale entzogen“	179
6.2.3.3	SPD: „[...] den Ansprüchen einer modernen Integrationspolitik nicht gerecht“	180
6.2.3.4	Grüne: „Verschwendug von Potenzial und Bildungsressourcen“	181
6.2.3.5	Die Linke: „[...] rechtliche und soziale Gleichstellung und Integration in Arbeit und Gesellschaft“	181
6.2.4	<i>Do parties matter?</i>	182
6.3	Der Bundesrat als „Nadelöhr“ im parlamentarischen Entscheidungsprozess?	186

6.3.1	Mehr als hundert Änderungsanträge zum Anerkennungsgesetz	187
6.3.2	Inhaltlich disparate Forderungen von Bundesrat und Bundesregierung: Rechtsanspruch auf Beratung	189
6.4	Vorbereitung der Entscheidungsfindung in der Legislative: Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	191
6.4.1	Fachliche Vorbereitung der Abstimmung mit Unterstützung von Sachverständigen	193
6.4.2	Viel Technik, wenig Symbolik: Diskussionsrunden im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	196
6.4.3	Der Ausschuss als zusätzliche Plattform der Interessenvertretung?	199
6.5	Gesetzesberatung im Bundestag: Zwischen parteipolitischen Profiliervungsversuchen und Konsensorientierung	200
6.5.1	Eine Plattform für parteipolitische Interessenkonflikte?	201
6.5.2	Inhaltliche Konfliktlinien zwischen Oppositions- und Regierungsparteien	203
6.6	Fazit: Eine zielorientierte Entscheidungsfindung für ein Bundesanerkennungsgesetz	206
7	Schlussbetrachtungen und Ausblick	209
7.1	Reichweiten und Grenzen liberaler Migrationspolitik am Beispiel des Anerkennungsgesetzes	210
7.2	Erkenntnisse der Fallstudie für die Analyse liberaler Migrationspolitik	211
7.3	Ausblick auf die Implementierung des Anerkennungsgesetzes: Nur eine Liberalisierung „auf dem Papier“?	214
	Literaturverzeichnis	221