

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
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
<b>2</b>	<b>Das Anerkennungsgesetz als liberale Migrationspolitik</b>	<b>19</b>
2.1	Die Liberalisierungsthese in der Migrationspolitikforschung	19
2.1.1	Liberalen 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	Liberalen Migrationspolitik als Ergebnis politisch-rechtlicher und markoliberalen Dynamiken	26
2.2.1	Politisch-rechtliche Liberalisierungsdynamiken	27
2.2.2	Ökonomische Liberalisierungsdynamiken	31
2.3	Die Liberalisierungsthese im Spiegel aktueller Migrationspolitikstrends	33
2.3.1	Zwischen Restriktion und Liberalisierung: Eine Aufrechterhaltung des Liberalisierungstrends?	34

IX

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	<b>Theoretische Erklärungsmodelle liberaler Migrationspolitik</b> .....	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: Die Rolle staatlicher Akteur*innen in der Liberalisierung von Migrationspolitik</i> .....	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 Menschenrechtsnormen .....	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	<b>Das Agenda Setting: Vom „Taxi fahrenden Arzt“ zur Konkretisierung der Pläne für ein Anerkennungsgesetz</b> .....	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
<b>5</b>	<b>Die konzeptionelle Ausarbeitung des Anerkennungsgesetzes .....</b>	<b>115</b>
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-Berufsanerkennungsrichtlinie .....	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 Kompetenzfeststellungsverfahren 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 Teilhaberechtigkeit .....	165
5.5.8	Interessenkonstellationen im Ausarbeitungsprozess: Große Konfliktlinien und „unendlich viele Detailkontroversen“ .....	166
5.6	Fazit: Konsensorientierte Ausarbeitung trotz schwieriger Gesetzeskonstellation .....	168
<b>6</b>	<b>Der parlamentarische Entscheidungsprozess: Zwischen Konsensorientierung und parteipolitischen Interessen .....</b>	<b>171</b>
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: „Verschwendung 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 Profilierungsversuchen 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
<b>7</b>	<b>Schlussbetrachtungen und Ausblick .....</b>	<b>209</b>
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
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>221</b>