

Studien zur Migrations- und Integrationspolitik

RESEARCH

Amélie Haag

# Die Liberalisierung der bundesdeutschen Migrationspolitik am Beispiel des Anerkennungsgesetzes

MOREMEDIA



Springer VS

---

# **Studien zur Migrations- und Integrationspolitik**

## **Reihe herausgegeben von**

Danielle Gluns, Universität Hildesheim, Hildesheim, Deutschland

Sascha Krannich, Migration und Menschenrechte, Justus-Liebig-Universität  
Gießen, Gießen, Hessen, Deutschland

Roswitha Pioch, Fachhochschule Kiel, Kiel, Deutschland

Stefan Rother, Universität Freiburg, Freiburg, Deutschland

Migration ist eines der zentralen Globalisierungspänomene des 21. Jahrhunderts. Entsprechend groß ist das Interesse an Fragen der politischen Regulierung und Gestaltung der weltweiten Migration, den Rechten von Migrantinnen und Migranten und der Integration von der lokalen bis zur globalen Ebene. Die Buchreihe ist interdisziplinär ausgerichtet und umfasst Monographien und Sammelwerke, die sich theoretisch und empirisch mit den Inhalten, Strukturen und Prozessen lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Migrations- und Integrationspolitik befassen. Sie richtet sich an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Studierende der Geistes-, Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften sowie an Praktikerinnen und Praktiker aus Medien, Politik und Bildung.

Die Herausgeberinnen und Herausgeber werden in ihrer Arbeit durch einen wissenschaftlichen Beirat unterstützt, den die ehemaligen Sprecherinnen und Sprecher des Arbeitskreises bilden: Prof. Dr. Sigrid Baringhorst, Universität Siegen; Prof. Dr. Thomas Faist, Universität Bielefeld; Prof. Dr. Uwe Hunger, Hochschule Fulda; Prof. Dr. Karen Schönwälder, Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multi-ethnischer Gesellschaften, Göttingen; Apl. Prof. Dr. Axel Schulte i.R., Leibniz Universität Hannover; Prof. em. Dr. Dietrich Thränhardt, Universität Münster.

Weitere Bände in der Reihe <https://link.springer.com/bookseries/11808>

---

Amélie Haag

# Die Liberalisierung der bundesdeutschen Migrationspolitik am Beispiel des Anerkennungsgesetzes

 Springer VS

Amélie Haag  
Augsburg, Deutschland

Dieses Buch ist die gekürzte und überarbeitete Fassung der am Fachbereich Erziehungs- und Sozialwissenschaften der Universität Hildesheim eingereichten Dissertation mit dem Titel „Die Liberalisierung der bundesdeutschen Migrationspolitik am Beispiel des Anerkennungsgesetzes“.

ISSN 2567-3076

ISSN 2567-3157 (electronic)

Studien zur Migrations- und Integrationspolitik

ISBN 978-3-658-37291-0

ISBN 978-3-658-37292-7 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-37292-7>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2022

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geographische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Stefanie Eggert

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

## Danksagung

Als ich vor einigen Jahren damit begonnen habe für diese Dissertation zu recherchieren, fristete die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen ein Nischendasein. Ganz anders sieht es heute im „Jubiläumsjahr“ des Anerkennungsgesetzes aus. Gerade deswegen freue ich mich, dass ich getreu dem Motto „back to the roots“ im Rahmen meiner Dissertation eine Reise in die Vergangenheit machen durfte, um die Ursprünge des Anerkennungsgesetzes kennenzulernen. Auch wenn diese Reise, wie jedes Dissertationsprojekt, manchmal einsam war, so war ich doch nie allein. Viele Menschen haben mich über die Jahre begleitet und unterstützt und dadurch diese Reise erst möglich gemacht. Ihnen allen an dieser Stelle herzlich zu danken ist mir ein besonderes Anliegen.

Dieses Buch hätte niemals geschrieben werden können ohne die Bereitschaft aller Interviewpartner\*innen, sich trotz oft eng getakteter Terminpläne Zeit dafür zu nehmen, ihre gedanklichen Archive zu öffnen und mit mir zu teilen. Sie haben mit ihren Einblicken entscheidend zum Gelingen dieses Forschungsprojekts beigetragen.

Die vielen Gedankenströme zu dieser Dissertation in geordnete Bahnen zu lenken war immer wieder eine Herausforderung. Dabei gilt mein besonderer Dank dem Betreuer meiner Dissertation, Prof. Hannes Schammann, für seine fachliche und persönliche Unterstützung. Mit seinen wertvollen Anregungen und ermutigenden Worten hat er mich über viele Jahre durch den Entstehungs- und Arbeitsprozess meiner Dissertation begleitet. Ebenso bin ich meiner Zweitbetreuerin, Prof. Marianne Kneuer, zu besonderem Dank verpflichtet. Sie hat mich mit ihrer Perspektive und ihren konstruktiven Ratschlägen immer wieder dazu ermutigt trotz vieler Details nicht den Blick für das große Ganze zu verlieren.

Bedanken möchte ich mich auch bei allen Mitsreiter\*innen des Fachbereichs Politikwissenschaft an der Universität Hildesheim, die immer wieder wertvolle

Tipps und Hinweise während unserer Kolloquien mit mir geteilt haben. Profitiert habe ich außerdem vom Austausch mit meiner „Anerkennungsforschungskollegin“ Dr. Ilka Sommer sowie im Rahmen von Diskussionen zu Vorträgen bei der “Challenges for Diverse Societies” Konferenz der Bamberg Graduate School of Social Sciences und der IMISCOE-Konferenz “Europe, Migrations and the Mediterranean: Human Mobilities and Intercultural Challenges”.

Unendlich dankbar bin ich für die bedingungslose Unterstützung meiner Eltern, die mich immer dazu ermutigt haben zu promovieren und wahrscheinlich mehr als ich daran geglaubt haben, dass ich eines Tages zwei Buchstaben vor meinem Namen ergänzen dürfte. Ein riesengroßes Dankeschön geht außerdem an meinen Bruder für seinen unermüdlichen Einsatz, mir bei jeglichen Formatierungsschwierigkeiten geduldig zur Seite zu stehen und an meine Schwester für ihre moralische Unterstützung. Danke an meinen lieben Freund, der immer an mich und mein Promotionsprojekt geglaubt hat und mich ermutigt hat, nie aufzugeben (es heißt ja auch: „Things that make you grow are not meant to be easy“). Ein großes Dankeschön geht außerdem an meine Oma und meine Patentante, die immer mit mir mitgefiebert haben.

Nicht zuletzt möchte ich auch meinen Freund\*innen von nah und fern und vom Ende der Welt dafür danken, dass sie mir mit vielen lieben, positiven und motivierenden Worten und Gedanken zur Seite standen und großes Verständnis für meine lang andauernde „Kommunikationsschwäche“ hatten.

Dankeschön, merci beaucoup, muchas gracias, thank you!

Augsburg  
im Februar 2022

---

## Zusammenfassung

Im Rahmen des globalen Wettbewerbs um die „besten Köpfe“ rückten Zugangsvoraussetzungen zum nationalen Arbeitsmarkt in Deutschland ab den 2000er Jahren verstärkt in den politischen Fokus. Durch Erkenntnisse aus der Praxis wuchs gleichermaßen das Problembewusstsein dafür, dass formalrechtliche Hürden der Anerkennung ausländischer Qualifikationen die Arbeitsmarktintegration von Migrant\*innen erschwerten. Die erstmalige Festlegung eines Rechtsanspruchs auf ein Anerkennungsverfahren für alle Auslandsqualifizierten durch das am 1. April 2012 in Kraft getretene (sogenannte) Anerkennungsgesetz bedeutete auf dem Papier eine mit liberaler Migrationspolitik assoziierte Rechtsausweitung für Migrant\*innen. Im Gegensatz dazu wiesen empirische Untersuchungen der Anerkennungs- und Bewertungspraxis auf ein Fortbestehen administrativ-bürokratischer Hürden durch regulative Elemente der *policy* hin.

Der vermeintliche Widerspruch einer *policy*, die zu einer sukzessiven Rechtsausweitung führt und dennoch restriktive Elemente beinhaltet oder zur Folge hat, wirft die für diese Studie zentrale Frage auf, inwieweit und warum sich liberale und restriktive Elemente in der Policy-Genese durchsetzen können. Erklärungsansätze der Migrationspolitikforschung, die Akteur\*innen und Strukturen getrennt betrachten, erweisen sich als ungenügend um die Komplexität der Policy-Genese darzustellen.

Die tiefere Analyse des politischen Entstehungsprozesses des Anerkennungsgesetzes im Rahmen einer qualitativen Fallstudie schließt an die Erkenntnis der Migrationspolitikforschung an, dass nur im Rahmen von Fallstudien die Komplexität politischer Reformprozesse rekonstruiert werden kann. Basierend auf leitfadengestützten Expert\*inneninterviews mit an der Policy-Genese beteiligten Akteur\*innen sowie einem Korpus von gesammelten Dokumenten zum politischen Prozess, wird der Entstehungsprozess des Anerkennungsgesetzes detailliert

nachvollzogen. Dabei wird die notwendige analytische Verbindung und Verschränkung akteur\*innen- und strukturzentrierter Einflussfaktoren herausgestellt.

Die Genese und Ausgestaltung des Anerkennungsgesetzes vollzieht sich trotz des inhärenten Konfliktpotenzials einer migrationspolitischen Maßnahme, die die Interessen zahlreicher Akteur\*innen berührt, als weitestgehend konsensorientierter Prozess. Zentrale Einflussfaktoren bilden neben einzelnen Akteur\*innen auch strukturelle Rahmenbedingungen des politischen Prozesses sowie die diskursive Einordnung der *policy* in die gesamtgesellschaftliche Debatte zum Fachkräftemangel. Das komplexe Zusammenspiel der einzelnen Faktoren offenbart ein in Diskussionen um Migrationspolitik präses Spannungsverhältnis zwischen einer stärkeren Öffnung und gleichbleibender Restriktion, das sich u. a. in berufsrechtlich unterschiedlichen Anerkennungsregelungen widerspiegelt.

Am Beispiel des Anerkennungsgesetzes zeigt diese Studie den Facettenreichtum und die inhärenten Widersprüche liberaler Migrationspolitik auf. Diese stärkere Nuancierung und die gewonnen Erkenntnisse zum konsensorientierten Entstehungsprozess in einem als konfliktär charakterisierten Politikfeld, unterstreichen den Bedarf einer detaillierten Policy-Analyse, um politikwissenschaftliche Migrationspolitikforschung stärker voranzutreiben.

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	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
<b>2</b>	<b>Das Anerkennungsgesetz als liberale Migrationspolitik</b> .....	19
2.1	Die Liberalisierungsthese in der Migrationspolitikforschung ....	19
2.1.1	Liberaler 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	Liberaler 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 Migrationspolitikstrends .....	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 Anerkennungs-gesetz liberale Migrationspolitik? .....	37
2.4.1	Die Einordnung des Anerkennungs-gesetzes als liberale <i>policy</i> .....	37
2.4.2	Rechtliche Kennzeichen einer Liberalisierung .....	38
2.4.2.1	Herkunfts-unabhängiger Rechtsanspruch .....	38
2.4.2.2	Aufenthalts-status-unabhängiger Zugang zu Anerkennungs-verfahren .....	39
2.4.2.3	Ausweitung von Anerkennungs-verfahren 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
<b>3</b>	<b>Theoretische Erklärungsmodelle liberaler Migrationspolitik</b> .....	<b>49</b>
3.1	Akteur*innen-zentrierte Erklärungsmodelle liberaler Migrationspolitik .....	51
3.1.1	Interessengruppen-zentrierte 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 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>polycymaking</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
<b>4</b>	<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 Teilhabegerechtigkeit .....	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>

---

# Abkürzungsverzeichnis

AQUA	Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
BQ-Portal	Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
DEMIG	Determinants of International Migration (Policy Index)
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d. h.	das heißt
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GfG	Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe
GG	Grundgesetz

---

GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses
HWO	Handwerksordnung
IHK FOSA	IHK Foreign Skills Approval
IQ-Netzwerk	bundesweites Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
NGO	Non Governmental Organization (deutsch: Nichtregierungsorganisation)
o. ä./Ä.	oder ähnlich/ oder Ähnliches
o. D.	ohne Datum
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
o. S.	ohne Seite
s. o.	siehe oben
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
z. B.	zum Beispiel
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
ZSBA	Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung

---

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5.1	Übersicht der beteiligten Akteur*innen im Ausarbeitungsprozess des Anerkennungsgesetzes . . . . .	135
Abbildung 7.1	Beratungsangebote vor und nach dem Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes . . . . .	218

---

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1	Rechtsausweitungen durch das Anerkennungsgesetz für einzelne Gruppen von Migrant*innen im Vergleich zu den Rechtsgrundlagen vor dem Anerkennungsgesetz .....	6
Tabelle 3.1	Kosten-Nutzen-Verteilung von policies in Bezug auf die erwartbaren Politikmodi und policy outcomes .....	55
Tabelle 4.1	Chronologischer Überblick über den Entstehungsprozess des Anerkennungsgesetzes .....	88
Tabelle 4.2	Zentrale parteipolitische Forderungen der Eckpunktepapiere für ein Anerkennungsgesetz .....	109
Tabelle 6.1	Chronologische Übersicht über die einzelnen Etappen der parlamentarischen Entscheidungsphase .....	172
Tabelle 6.2	Übersicht über die Anträge der Bundestagsfraktionen für ein Anerkennungsgesetz .....	178
Tabelle 6.3	Parteipolitische Forderungen für eine gesetzliche Grundlage zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen .....	185
Tabelle 6.4	Chronologische Übersicht der Ausschusssitzungen zum Anerkennungsgesetz .....	193
Tabelle 6.5	Teilnehmende Sachverständige an den Öffentlichen Anhörungssitzungen des federführenden Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung ....	194



# Einleitung

# 1

Migrationspolitik gehört zu den umstrittensten und kontroversesten Politikfeldern in liberalen Demokratien. Fragen zum Zutritt und Aufenthalt von Migrant\*innen berühren Aspekte nationaler Identität, Sicherheit und Wirtschaft und generieren häufig emotionalisierte und ideologisch motivierte Diskussionen, die ihren Ausdruck in konfliktreichen politischen und öffentlichen Debatten finden, die intensiv medial begleitet werden (Cornelius und Rosenblum 2005). Zahlreiche Beispiele der letzten Jahre verdeutlichen, dass Migrationspolitik stark durch Eindrücke und Wahrnehmungen geprägt ist und dadurch zu einem symbolisch aufgeladenen Politikfeld wird, das besonders polarisiert (SVR 2019). Eine Durchsetzung migrationspolitischer Reformen stellt Regierungen liberaler Demokratien folglich vor große Herausforderungen.

## 1.1 Untersuchungsgegenstand und Erkenntnisinteresse

Nahezu in Vergessenheit geraten ist angesichts der emotionalisierten und v. a. auf Fluchtmigration zentrierten Debatten der letzten Jahre, dass in der Bundesrepublik bereits wesentlich pragmatischere Diskussionen um Migrationspolitik geführt wurden. Ein Beispiel dafür ist das am 1. April 2012 in Kraft getretene

---

**Ergänzende Information** Die elektronische Version dieses Kapitels enthält Zusatzmaterial, auf das über folgenden Link zugegriffen werden kann  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-37292-7\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-37292-7_1).

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2022

A. Haag, *Die Liberalisierung der bundesdeutschen Migrationspolitik am Beispiel des Anerkennungsgesetzes*, Studien zur Migrations- und Integrationspolitik,  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-37292-7\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-37292-7_1)

„Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (kurz: Anerkennungsgesetz)<sup>1</sup>. Die Policy<sup>2</sup>-Genese des Anerkennungsgesetzes fällt in den Zeitraum von etwa 2007 bis 2012, der sich in Bezug auf die empirischen Migrationsverhältnisse deutlich von den letzten Jahren unterscheidet. Nach starken Einwanderungsbewegungen in den neunziger Jahren, insbesondere im Rahmen von Flucht- und Spätaussiedler\*innenmigration, erreichen Einwanderungssaldi um die Jahrtausendwende einen historischen Tiefpunkt (SVR 2010). Politisch hingegen wird dieser Zeitpunkt als Ausgangspunkt eines Paradigmenwechsels in der bundesdeutschen Migrationspolitik gedeutet, der sich sowohl in einer Reihe von Policy-Reformen widerspiegelt (u. a. deutsche „Green Card“, Zuwanderungsgesetz, Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz) als auch – begünstigt durch das wirtschaftliche Wachstum – in einem von großen Parteien und Wirtschaftsvertreter\*innen getragenen Konsens manifestiert, die Bundesrepublik stärker für Migration zu öffnen und eine Willkommens- und Anerkennungskultur zu etablieren (Kolb 2014; Heckmann 2016; Menz 2016a). Insbesondere die „Hochphase der Gesetzgebung zur Ausbildungs- und Erwerbsmigration“ (SVR 2019, 39), die der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration (SVR) auf das Jahr 2010 datiert, charakterisiert sich durch einen „immigration friendly consensus“ (Heckmann 2016). In öffentlichen Debatten etabliert sich zunehmend eine diskursive Verknüpfung zwischen Migration und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit, die akzeptanzfördernd und legitimitätssteigernd auf Policy-Reformen wirkt. Nicht zuletzt durch den demografischen Wandel und drohende Fachkräfteengpässe wird eine Liberalisierung von Migrationspolitik gesellschaftlich zunehmend als notwendig erkannt.

---

<sup>1</sup> Es handelt sich dabei um ein Bundesgesetz, sodass die Bezeichnung richtigerweise „Bundesanerkennungsgesetz“ lauten müsste, insbesondere in Abgrenzung zu den 16 Länderanerkennungsgesetzen, welche zwischen 2012 und 2014 in Kraft getreten sind. Dennoch hat sich sowohl in der Politik und der Verwaltung als auch in der Öffentlichkeit der Begriff „Anerkennungsgesetz“ durchgesetzt und wird daher auch in diesem Buch verwendet.

<sup>2</sup> In der Fallstudie wird aus Gründen analytischer Präzision auf den im anglo-amerikanischen Raum verbreiteten und inzwischen längst in die politikwissenschaftliche Forschung im deutschsprachigen Raum übergegangenen dreiteiligen Politikbegriff von *policy*, *politics* und *polity* zurückgegriffen. *Policy* bezieht sich auf den inhaltlichen und materiellen Teil von Politik; *policies* können folglich, wie in der Fallstudie, eine konkrete Gesetzesvorlage darstellen. *Politics* bezeichnet den Prozess der Politikgestaltung und die damit verbundenen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. *Polity* schließlich bezieht sich auf die strukturellen und normativen Aspekte von Politik (Schubert und Bandelow 2014, 4 ff.).

Dabei rücken verstärkt arbeitsmigrationspolitische Maßnahmen in den Fokus, die durch die Bemühungen der Europäischen Union (EU), einen gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen<sup>3</sup> und Freizügigkeit herzustellen, zusätzlich vorangetrieben werden. Als eine Barriere für die innereuropäische Migration wird die Heterogenität der Bildungs- und Ausbildungssysteme innerhalb der EU gewertet (SVR 2013, 151). In der EU-Berufsanerkenntnisrichtlinie 2005/36/EG werden daher Grundprinzipien der Anerkennung von Berufsqualifikationen zwischen Mitgliedstaaten festgelegt. Obwohl die Bundesrepublik die EU-Berufsanerkenntnisrichtlinie – nach Fristverstößen und Abmahnungen durch die EU-Kommission – schließlich am 2. Dezember 2007 durch das „Richtlinienumsetzungsgesetz“ zumindest partiell umsetzt, spielt die Anerkennung ausländischer Qualifikationen zu diesem Zeitpunkt weder in der politischen noch in der öffentlichen Debatte eine bedeutende Rolle. Von Seiten der Mehrheitsgesellschaft wird der Anerkennung ausländischer Qualifikationen ohnehin eine tendenziell geringe Bedeutung beigemessen (SVR 2010; Knuth 2012)<sup>4</sup>.

Das Problembewusstsein für formalrechtliche Hürden im Zugang zum Arbeitsmarkt für auslandsqualifizierte Migrant\*innen ändert sich jedoch nicht zuletzt durch die Veröffentlichung der Brain-Waste-Studie aus der Integrationspraxis (Englmann und Müller 2007) und die in etwa zeitgleich aufkommende „Fachkräftedebatte“ (Rahner 2011). Vermehrt deuten empirische Befunde, sowohl der Migrationsforschung als auch großer internationaler Organisationen wie der OECD darauf hin, dass Migrant\*innen in der Bundesrepublik trotz ihrer im Ausland erworbenen Berufsausbildungen oder Hochschulabschlüsse überproportional häufig unterqualifiziert bzw. in Ersatzkarrieren beschäftigt sind (Otto-Benecke-Stiftung e. V. 2003; Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004;

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu die vom Europäischen Rat bereits im Jahr 2000 beschlossene „Lissabon-Strategie“, um die EU zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ zu machen (Europäischer Rat Lissabon 23–24.03.2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes 2020).

<sup>4</sup> Der Sozialwissenschaftler Knuth stellt diesbezüglich fest: „Während Einheimische erfolgreiche Ausbildungs- und Berufskarrieren absolvieren können, ohne sich jemals darüber Rechenschaft geben müssen, ob der Beruf, den sie lernen oder ausüben, durch Bundes- oder Landesrecht oder überhaupt nicht geregelt ist, ist diese Frage für Einwanderer mit einer im Ausland erworbenen Qualifikation von grundlegender Bedeutung“ (Knuth 2012, 132–133).

Laut Integrationsbarometer des SVR erkennen nur rund 45 % der Befragten ohne Migrationshintergrund eine politische Maßnahme zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse als „sehr wichtig“ an – während dies auf 62 % der Befragten mit Migrationshintergrund zutrifft. Im Übrigen gab es bei keiner anderen Maßnahme, z. B. „Bildungschancen verbessern“, „Sprachkurse anbieten“ und „Diskriminierung bekämpfen“, eine solch große Abweichung (SVR 2010, 36).

Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2006; Englmann und Müller 2007; Lemaître u. a. 2007; Brussig u. a. 2009). Verantwortlich dafür seien eingeschränkte formalrechtliche Möglichkeiten, insbesondere für Drittstaatsangehörige, ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen in der Bundesrepublik anerkennen zu lassen (Englmann und Müller 2007). Dabei wirke sich ein nicht anerkannter Abschluss ebenso negativ auf die Erwerbsintegration aus wie ein nicht vorhandener Abschluss (Brussig u. a. 2009). Mit dem Anerkennungsgesetz wird eine Vereinfachung und Verbesserung des Zugangs zu Anerkennungsverfahren für auslandsqualifizierte Migrant\*innen angestrebt, indem bisher geltende Rechtsgrundlagen ausgeweitet werden (vgl. Tabelle 1.1).

---

## 1.2 Rechtlich-formale Grundlagen der Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Mit dem Anerkennungsgesetz setzt sich eine migrationspolitische Reform durch, deren Neuerungen sich bedingt durch die rechtliche Komplexität des Regelwerks als sogenanntes „Artikelgesetz“ und die verwaltungssprachliche Terminologie auf den ersten Blick nur schwer erschließen<sup>5</sup>. Tatsächlich besteht das Anerkennungsgesetz aus verschiedenen Rechtsreformen, sodass sich hinter dem „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ einerseits das „Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz“ (BQFG) (Artikel 1) und andererseits Änderungen in 63 Fachgesetzen (Artikel 2–62) verbergen.

Die komplexe Struktur der *policy* ist wiederum dem in hohem Maße berufsrechtlich strukturierten deutschen Arbeitsmarkt geschuldet, der Zertifikaten eine bedeutende Rolle beimisst (Knuth 2012). Grundsätzlich wird bei der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen zwischen *akademischer* und *beruflicher* Anerkennung unterschieden. Die *akademische* Anerkennung umfasst schulische Abschlüsse und Teilstudienleistungen, die jedoch nicht im Rahmen

---

<sup>5</sup> Auch Knuth weist darauf hin, „[...] dass es praktisch unmöglich war, anfragenden Journalisten die Potenziale und Lücken des neuen Gesetzes zu erklären, weil dieses letztlich darauf hinausläuft, die Struktur des deutschen Berufsrechts insgesamt zu erklären – die im allgemeinen Bewusstsein nicht präsent ist, keine offensichtlich übergreifende Logik aufweist und im Zuge der Auseinandersetzung mit der Problematik überhaupt erst erarbeitet werden muss“ (Knuth 2012, 132).

des Anerkennungsgesetzes geregelt sind<sup>6</sup>. Die *berufliche* Anerkennung hingegen bezieht sich auf berufliche Abschlüsse, die entweder *reglementiert* oder *nicht reglementiert* sind.

Die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen als formaler Verwaltungsakt ist zwingende Voraussetzung für sogenannte *reglementierte Berufe*<sup>7</sup>, deren Ausübung durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geregelt ist, beispielsweise akademische Heilberufe wie Ärzt\*in oder Gesundheitsfachberufe wie Krankenpfleger\*in. Im Rahmen des *Gleichwertigkeitsfeststellungsverfahrens* wird die im Ausland erworbene Qualifikation durch einen rechtsgültigen Verwaltungsbescheid der jeweils *zuständigen Stelle* (z. B. Regierungspräsidien, Kammern) als *gleichwertig* mit dem ermittelten deutschen *Referenzberuf* eingestuft. Eine Qualifikation kann auch als *teilweise gleichwertig* eingestuft werden, d. h. dass zur Erreichung einer vollen Gleichwertigkeit zusätzliche Qualifikationsnachweise erbracht werden müssen, beispielsweise in Form von Prüfungen oder Lehrgängen. In diesem Sinne bezieht sich Anerkennung auf die „formelle Bestätigung eines Sachverhalts, die Erklärung der Gültigkeit einer Urkunde und damit gegebenenfalls auch die Zulassung und Berechtigung zu bestimmten Funktionen und Tätigkeiten“ (Knuth 2012, 128) und hat dadurch u. U. auch Auswirkungen auf die tarifliche Einstufung und Entlohnung.

Im Gegensatz zu den *reglementierten* Berufen sind der Berufszugang und die Berufsausübung bei *nicht reglementierten* Berufen, wie nahezu allen Ausbildungsberufen im dualen System, an keine staatliche Zulassung gebunden, sodass Anerkennungsverfahren lediglich einen fakultativen Akt darstellen, welcher häufig als „Transparenzinstrument“ (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2012, 11) verstanden wird.

---

<sup>6</sup> Die Rechtsvorlage für die Bewertung von Hochschulabschlüssen, die nicht zu einem reglementierten Beruf hinführen, wie beispielweise Soziolog\*in oder Ökonom\*in, bildet das 2007 von der Bundesrepublik ratifizierte „Übereinkommen vom 11.04.1997 über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“ von Europarat und UNESCO, besser bekannt als „Lissabon-Konvention“. Zuständig für die Zeugnisbewertung ist die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) in Bonn, eine Einrichtung der Kultusministerkonferenz (KMK).

<sup>7</sup> Reglementierte Berufe können sowohl auf *Bundes-* als auch auf *Landesebene* reglementiert sein. In der Bundesrepublik gibt es 81 reglementierte Berufe auf Bundesebene, darunter 41 zulassungspflichtige Handwerks-Meisterberufe sowie z. B. akademische Heilberufe und Gesundheitsfachberufe, und 18 auf Landesebene reglementierte Berufe wie z. B. Ingenieur\*in, Erzieher\*in oder Lehrer\*in. Das *Bundesanerkennungsgesetz* erfasst naheliegenderweise ausschließlich *bundesrechtlich* geregelte Berufe.