



Migration fair gestalten | 05.2020

Wie transnationale Ausbildungspartnerschaften in Deutschland vorgebracht werden können

Die im Migrationspakt der Vereinten Nationen verankerten transnationalen Partnerschaften für berufliche Bildung können dazu beitragen, Fachkräftelücken in Deutschland zu schließen. Die Erfahrungen bisheriger koordinierter Projekte der Arbeits- und Ausbildungsmigration sind gemischt: Das entwicklungs- und migrationspolitische Potenzial wird – besonders aus deutscher Sicht – deutlich, aber es gibt zahlreiche Hürden. Um solche Partnerschaften voranzubringen und neue legale Zugangswege für mittel qualifizierte Fachkräfte zu eröffnen, braucht es hierzulande mehr interministerielle und administrative Kohärenz, nachhaltige Finanzierungsmodelle unter Einbezug des privaten Sektors und eine vorausschauende Auswahl geeigneter Partnerländer.

Einführung: Der Handlungsdruck steigt

Eine zentrale Herausforderung im Zuge des demographischen Wandels besteht für den deutschen Arbeitsmarkt darin, die Fachkräftebasis zu sichern. In einigen Branchen werden bereits heute dringend und mit steigender Tendenz Fachkräfte gesucht. Die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten wird an Bedeutung gewinnen – das belegt das neue, im März 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG). Mit Blick auf den globalen Süden ist darauf zu achten, dass im Herkunftsland kein Mangel in dem

jeweiligen Sektor herrscht oder verursacht wird (*Brain-drain*). In den vergangenen Jahren hat sich auf internationaler Ebene auch deshalb das Triple-Win-Paradigma etabliert, wonach nachhaltige Migrationspolitik immer den Nutzen von Zielländern, Herkunftsländern und Migrierenden selbst verfolgen muss. Der Geist des Triple Win liegt auch dem Migrationspakt der Vereinten Nationen zugrunde, der Ende 2018 von 164 Mitgliedsstaaten angenommen wurde. Für die berufliche Bildung empfiehlt der Pakt Ausbildungs- und Kompetenzpartnerschaften und nennt dabei auch *Global Skill Partnerships*: Diese setzen nicht erst bei der Anwerbung qualifizierter Fachkräfte an, sondern bereits bei deren Qualifizierung im Herkunftsland. Deutschland hat mit seinem international angesehenen Ausbildungssystem, seinem wachsenden Fachkräftebedarf sowie einer Reihe an Pilotprojekten der Gesellschaft für Internationale

Najim Azahaf

ist Senior Project Manager im Programm Integration und Bildung der Bertelsmann Stiftung

Zusammenarbeit (GIZ) weltweit eine Vorreiterrolle für Ausbildungspartnerschaften eingenommen. Diese koordinierten Programme weisen „zwar gemischte Resultate, aber auch erhebliches Potenzial auf“ (SVR / MPI Europe 2019: 48). Im Folgenden werden auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme drei zentrale Hebel abgeleitet, die helfen können, dieses Potenzial besser zu nutzen.

Bestandsaufnahme: Transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften

In den vergangenen Jahren wurden in Deutschland, auf EU-Ebene und im außereuropäischen Ausland verschiedene Pilotprojekte der Arbeits- und Ausbildungsmigration gestartet. So gibt es mittlerweile eine große Bandbreite an Modellen und eine unübersichtliche Begriffsvielfalt. Sauer und Volarevic (2020: 21) schlagen die Oberkategorie *transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften* (tQMP) vor, um „die Vielfalt der unterschiedlichen empirischen Ansätze, Modelle und Projekte zwischen Beschäftigungs-, Bildungs- und Migrations- und Entwicklungspolitik“ abzubilden. Mit Blick auf diese Varianz lassen sich tQMPs, die faire Arbeitsmobilität und Berufsbildung im Sinne des Triple Win kombinieren, in drei Grundtypen unterteilen, je nachdem, wo und wann die Qualifizierungsmaßnahmen ansetzen.

Typ 1: Anpassungsqualifizierung in Deutschland

Der traditionelle Ansatz der Fachkräftegewinnung aus dem Ausland setzt zunächst auf ausgebildete Fachkräfte. Diese Partnerschaften basieren häufig auf einem bilateralen Arbeitsabkommen zwischen den Partnerländern. Zielen diese in früheren Jahren oft auf niedrig qualifizierte Helfer und Saisonarbeiter in der Landwirtschaft, im Tourismussektor, im Bauwesen oder in der Montanindustrie, spielen heute mittel und hoch qualifizierte Fachkräfte eine zunehmend wichtige Rolle.

Der Druck, geeignete Fachkräfte zu finden, ist im Pflegesektor besonders groß. Da Gesundheitsberufe in vielen Ländern wie in Deutschland reglementiert sind, müssen die angeworbenen Fachkräfte ein Anerkennungsverfahren einer staatlichen Stelle durchlaufen. Lücken bei den Ausbildungsstandards werden durch Anpassungsqualifizierungen hierzulande ausgeglichen – die Fachkräfte dürfen nach § 17a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) zu diesem Zweck einreisen. Die Anpassungsqualifizierung erfolgt meist im Rahmen einer Beschäftigung auf Helferniveau in einer Pflegeeinrichtung. Während dieser Phase wird

die Fachkraft sprachlich und fachlich weiterqualifiziert. Im föderalen System Deutschlands sind die Bundesländer für das Anerkennungsverfahren zuständig, was zu unterschiedlichen Bestimmungen und Handhabungen führt. Das zeitintensive Verfahren hat sich als Hindernis bei der Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland erwiesen. Ein zentrales Ziel des neuen FEG ist daher, das Anerkennungsverfahren zu vereinfachen.

Eine Studie des Migration Policy Institutes kommt hinsichtlich der Erfolgsbilanz solcher Vorhaben zu einem gemischten Befund. Mit der fachlichen, sprachlichen und sozialen Integration in den Arbeitsmarkt und die Aufnahmegesellschaft sind beträchtliche operative Kosten verbunden (Hooper 2019). Deshalb hängt das Überleben solcher Vorhaben mittelfristig immer von der finanziellen Investitionsbereitschaft von Arbeitgebern ab. Bisher hat sich gezeigt, dass diese nur dann investieren, wenn der Fachkräftemangel das bisherige Geschäftsmodell bedroht und sie auch langfristig mit der neu gewonnenen Fachkraft rechnen können. Temporäre Modelle, die auf zurückkehrende Fachkräfte im Sinne zirkulärer Migration setzen, rechnen sich für Arbeitgeber eher nicht. Einen anderen Ansatz verfolgt das Triple-Win-Projekt, bei dem die Migration der Fachkraft langfristig angelegt ist.

Fallbeispiel

Triple-Win-Projekt

Die GIZ und die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) führen das Projekt Triple Win im Bereich der Pflegeberufe durch. Partnerländer sind die Philippinen, Bosnien/Herzegowina, Serbien (bis Februar 2020) und Tunesien. Um ausgebildete Krankenpflegekräfte für Deutschland zu gewinnen, kooperiert die GIZ mit lokalen Institutionen wie Arbeitsbehörden oder Sprachinstituten in diesen Ländern. Die Rückkehr ins Herkunftsland bleibt für die Programmteilnehmenden eine Option, doch das Projekt ist auf dauerhafte Zuwanderung ausgelegt. Die GIZ hat dieses Vorhaben in ihrem privatwirtschaftlich organisierten Geschäftsbereich *International Services* (InS) angesiedelt. Damit versucht sie, sich unternehmerisch am Markt zu behaupten, und verlangt von interessierten Pflegeeinrichtungen für jede Fachkraft eine Vermittlungsgebühr von 5.500 Euro für die Koordination, die sprachliche und fachliche Vorbereitung sowie die Integration in Deutschland. Hinzu kommen für die Arbeitgeber die Reisekosten zum Beschäftigungsort der Fachkraft. Im Anerkennungsverfahren können noch weitere Kosten

entstehen. Die tatsächlichen Gesamtkosten für eine Triple-Win-Fachkraft werden auf 8.000 bis 10.000 Euro taxiert (Bundesregierung 2020).

Da die Fachkräfte bei Einrichtungen der Kranken- und Altenpflege sehr gefragt sind, trägt dieser Ansatz schon heute zur Fachkräftesicherung in der Pflege bei. Seit dem Start im Jahr 2013 hat das Projekt bereits 3.577 qualifizierte Pflegefachkräfte aus den vier Partnerländern an deutsche Pflegeeinrichtungen vermittelt – 2.220 davon sind bereits eingereist. Ferner hat das Projekt eine Reihe innovativer Managementstrukturen entwickelt, die für künftige Vorhaben Maßstäbe setzen. Beispielgebend ist etwa die umfassende Orientierung am gesamten Migrationszyklus. Zudem konnten wichtige Stakeholder wie beispielsweise die Sozialpartner eingebunden werden.

Der entwicklungs- und arbeitsmarktpolitische Nutzen für die Partnerländer ist – mit Blick auf die Entlastung des Arbeitsmarktes in Zeiten hoher Arbeitslosigkeitsraten und die erwartbaren Geldtransfers der Arbeitsmigranten an ihre Familien – bereits greifbar. Der Nutzen könnte aber größer ausfallen, sofern nicht nur Sprachtrainings und Integrationsvorbereitungskurse, sondern auch Teile der fachlichen Qualifizierung vor der Ausreise durchgeführt würden. Die Programmteilnehmenden selbst leiden hier ebenfalls häufig unter dem enormen zeitlichen und organisatorischen Aufwand, der mit dem Anerkennungsverfahren in Deutschland verbunden ist (Hans-Böckler-Stiftung 2019).

Typ 2: Ausbildung in Deutschland

Der zweite Typ zeichnet sich dadurch aus, dass die Teilnehmenden eine vollständige Ausbildung in Deutschland absolvieren und zuvor im Herkunftsland Deutschkenntnisse erwerben. Die Vorteile dieses Ansatzes liegen darin, dass die Herkunftsländer keine qualifizierten Fachkräfte verlieren (*Brain drain*) und auch nicht die damit verbundenen Humankapitalinvestitionen (*fiscal drain*), sondern es werden neue Fachkräfte ausgebildet. Die Teilnehmenden erhalten eine passgenaue Ausbildung für den deutschen Kontext und haben mehr Zeit, ihre allgemeinen und berufsbezogenen Sprachkenntnisse auszubauen. Ferner besteht bei diesem Ansatz nicht die Gefahr der Unterbeschäftigung und des hohen Frustrationspotenzials für die einreisenden Fachkräfte während der Anerkennungsphase. Die lange Programmlaufzeit geht allerdings nicht selten mit einer erhöhten Abbruchrate einher, die sich negativ auf die Gesamtkostenrechnung solcher Programme auswirkt.

Bei diesem Typ lassen sich zwei Varianten unterscheiden. Auf der einen Seite stehen Programme, die auf temporäre bzw. zirkuläre Migration setzen und explizit darauf hinarbeiten, dass (ein Teil der) Fachkräfte nach der Ausbildung zurück ins Herkunftsland geht. Auf der anderen Seite gibt es Programme, die auf dauerhafte Zuwanderung setzen, um die Bereitschaft von Unternehmen zu sichern, den Mehraufwand mitzutragen. Der Nutzen für das Herkunftsland besteht dann in den Geldtransfers der Migrierenden und darin, den Arbeitsmarkt zu entlasten. Auch von den begleitenden Maßnahmen des *Capacity building* für die lokale Arbeitsbehörde profitiert das Herkunftsland. Das Know-how und die entstandenen Netzwerke der ausgebildeten Fachkräfte kommen dem Land hingegen nur zugute, wenn die Fachkraft freiwillig zurückkehrt. Dieses Modell wendet die GIZ im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie neuerdings im Bausektor in Marokko an.

Fallbeispiel

Deutsch-marokkanische Partnerschaft für Ausbildung und Fachkräftegewinnung

Im Auftrag der marokkanischen Arbeitsagentur ANAPEC und in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA) Bayern und Thüringen sowie dem Landesverband Bayerischer Bauinnungen (LBB) setzt die GIZ auf die Vollausbildung junger Marokkanerinnen und Marokkaner für den deutschen Arbeitsmarkt. Das Projekt ist ebenfalls im privatwirtschaftlichen Segment *International Services* der GIZ angesiedelt und wird von der Weltbank aus dem *MENA Transition Fund* finanziert. Ziel des Projektes ist es, Personalengpässen im deutschen Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Bausektor zu begegnen, indem Arbeitskräfte in Marokko angeworben und anschließend in Deutschland ausgebildet werden. ANAPEC ist in das Projekt eng eingebunden und führt den Auswahlprozess in Marokko durch. Zudem wird die Behörde institutionell beraten, um ihre internationale Vermittlungskompetenz auszubauen. Die GIZ identifiziert in Deutschland derweil passende Ausbildungsbetriebe und sorgt für verbindliche Arbeitsverträge. Anschließend durchlaufen die Teilnehmenden einen Deutschkurs und Integrationsvorbereitungsmaßnahmen in Marokko. In Deutschland beginnt dann die duale Ausbildung in Berufsschule und Ausbildungsbetrieb mit guter Perspektive, im deutschen Ausbildungsbetrieb übernommen zu werden. In der ersten Phase war das Projekt ausschließlich auf die Gastronomie ausgerichtet und umfasste insgesamt 108 Auszubildende. Im August 2019 ist eine neue Kohorte mit 100 Auszubil-



denden gestartet, die jeweils zur Hälfte eine zwei- bis dreijährige Ausbildung im Gastgewerbe und im Bau-sektor in Deutschland absolviert.

Dieser Ansatz ist aufgrund der Vollausbildung der Teilnehmenden auf dauerhafte Migration angelegt. Auch in diesem Fall fiele der entwicklungspolitische Nutzen für das Herkunftsland größer aus, wenn die fachliche Ausbildung zumindest teilweise in Marokko stattfinden würde. Das Land verfolgt eine ehrgeizige Tourismusstrategie und hat damit einen hohen Eigenbedarf an qualifizierten Fachkräften im Gastgewerbe.

Als innovatives Element ist in diesem Kontext die operative Einbindung der Branchenverbände hervorzuheben. Sie engagieren sich durch die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen und bei der Integration der Azubis. Offen ist hingegen die Frage, ob sie künftig bereit sein werden, die derzeit von der Weltbank getragenen Kosten des Programms mittelfristig selbst zu tragen.

Typ 3: Ausbildung im Herkunftsland

Den ambitioniertesten Ansatz stellt die Ausbildung von Fachkräften nach vereinheitlichten Standards im Herkunftsland dar. Der Migrationspakt verweist in diesem Zusammenhang auf *Global Skill Partnerships*, ein Konzept, das der amerikanische Ökonom und Migrationsforscher Michael Clemens vom Washingtoner Centre for Global Development entwickelt hat. Das Konzept sieht vor, durch gezielte Investitionen aus Zielländern in die Ausbildungsinfrastruktur von Herkunftsländern Qualifizierungsprogramme für in beiden Ländern bestehende Mangelberufe zu schaffen. Alle öffentlichen und privaten Akteure, die an einem solchen Vorhaben beteiligt sind, einigen sich im Vorfeld auf die grundlegenden Rahmenbedingun-

gen und zu teilenden Kosten. Auf dieser Grundlage wird ein Programm entwickelt, das über zwei Ausbildungsgänge verfügt: einen *home track* für den heimischen Fachkräftebedarf im Herkunftsland und einen *abroad track* für den Einsatz im Ausland. Der migrationsbezogene *abroad track* ist im direkten Vergleich etwas kostenintensiver, da er neben der fachlichen Ausbildung auch zusätzliche Module wie Sprachkurse und Integrationsvorbereitungskurse beinhaltet. Jedoch ist laut Clemens die Ausbildung einer Fachkraft im Herkunftsland meistens immer noch deutlich kostengünstiger, als sie es im Zielland wäre. Dieser Effizienzgewinn mache es rechnerisch möglich, im Rahmen des Partnerschaftsvertrages die Ausbildung der im Herkunftsland verbleibenden Fachkräfte teilweise querzufinanzieren. Auf diese Weise bieten *Global Skill Partnerships* eine kosteneffiziente Möglichkeit der Fachkräfteentwicklung für Ziel- und Herkunftsländer, fördern zugleich Berufsbildungssysteme in Herkunftsländern und kanalisieren einen Know-how-Transfer in beide Richtungen. Die Berufsausbildung nach internationalen Standards verbessert die Beschäftigungsperspektiven auch auf dem heimischen Arbeitsmarkt. Gleichzeitig eröffnen diese Partnerschaften neue legale Kanäle für ausreisewillige Fachkräfte mit passgenauem Profil für den Arbeitsmarkt im Zielland.

Konzeptionell hat dieser Ansatz Überzeugungskraft, da er auf einen greifbaren Interessenausgleich zwischen Herkunftsländern und Zielländern abzielt, vor der Emigration ansetzt (*pre-departure*) und ökonomische Tragfähigkeit verspricht. Solche Multi-Stakeholder-Partnerschaften führen potenziell zu einem globalen Plus bei der internationalen Fachkräftebasis und können gleichzeitig zur Erreichung

mehrerer *Sustainable Development Goals* (SDGs) aus verschiedenen Bereichen beitragen (Ziel 4: Bildung; Ziel 10.7: Nachhaltiges Migrationsmanagement; Ziel 17: Globale Multi-Stakeholder-Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung) – all das macht sie für internationale Bemühungen um globale nachhaltige Entwicklung besonders interessant. Der langfristige Erfolg dieses Ansatzes steht und fällt allerdings ebenfalls mit der Beteiligungsbereitschaft von Arbeitgebern – idealerweise in beiden Partnerländern (vgl. auch OECD 2018).

Auch wenn sich in der Praxis bislang noch keine *Global Skill Partnerships* in Reinform gemäß dem Konzept von Clemens finden lassen, gibt es einige transnational angelegte Ausbildungsinitiativen, die in Herkunftsländern ansetzen.

Porsche Training and Recruitment Center Asia (PTRCA) in Manila, das 2018 auf Südafrika ausgeweitet wurde. Getrieben von Fachkräftengpässen auf seinen Auslandsmärkten, hat Porsche eigene Ausbildungszentren für Mechatroniker geschaffen, die in ihrem Heimatland ausgebildet werden. Angestellt werden sie dann in zahlreichen Porsche-Niederlassungen weltweit, vorwiegend im Nahen Osten. Das Projekt, das zusammen mit der kirchlichen NGO *Don Bosco Mondo* durchgeführt wird, hat benachteiligte junge Menschen im Blick, die mithilfe einer Berufsausbildung und Beschäftigung bei Porsche soziale Aufstiege realisieren können. Innovativ und kostengünstig werden in diesem Programm digitale und mehrsprachige Lernmodule eingesetzt.

Fallbeispiel

Porsche Training and Recruitment Center

Bei deutschen Ausbildungsaktivitäten in Herkunftsländern sind zunächst die Ausbildungsaktivitäten deutscher Unternehmen im Ausland zu nennen. Sie bilden in der Regel für den eigenen Bedarf nach deutschem Vorbild aus bzw. weiter und werden dabei häufig von den Außenhandelskammern (AHK) unterstützt. Allerdings dient diese Qualifizierung immer dem eigenen Bedarf am Produktionsstandort. Die Mobilität dieser Fachkräfte liegt meist nicht im Interesse der Unternehmen. Transnational angelegt ist hingegen das

Fallbeispiel

Pilot Project Addressing Labour Shortages Through Innovative Labour Migration Models

Die belgische Entwicklungsagentur Enabel führt derzeit mit EU-Mitteln in Marokko ein Weiterbildungsprogramm im IT-Sektor durch. Anlehnend an das *Global Skill Partnerships* Modell werden marokkanische IT-Fachkräfte weitergebildet, von denen danach etwa 90 auf dem marokkanischen Arbeitsmarkt vermittelt werden sollen, während 30 Teilnehmende die Möglichkeit erhalten, in Flandern zu arbeiten. Das Vorhaben,

TABELLE 1 Typen von tQMPs im Überblick

	TYP 1 ANPASSUNGSQUALIFIZIERUNG	TYP II AUSBILDUNG IN DEUTSCHLAND	TYP III AUSBILDUNG IM HERKUNFTSLAND
Zielgruppe	• Fachkräfte	• Azubis und Young Professionals	• Azubis und Young Professionals
Berufsqualifizierung (Arbeitsteilung Herkunftsland/Deutschland)	• im HKL • Teilanerkennung und Nachqualifizierung in D	• ggf. Vorbildung im HKL • Vollausbildung in D	• (zweigleisige) Vollausbildung im, HKL mit harmonisiertem Curriculum
Sprachtraining	• Bis B1 im HKL • Fortsetzung nach Einreise	• Bis B1 im HKL • Fortsetzung nach Einreise	• Parallel zur beruflichen Qualifizierung • Ggf. Fortsetzung nach der Einreise
„Migrationsdividende“ (Der „Win“ für das HKL)	• Entlastung des Arbeitsmarkts • Geldtransfers (remittances) • ggf. Wissen, Kompetenzen und Netzwerke im Falle der Rückkehr	• Entlastung des Arbeitsmarkts • Geldtransfers (remittances) • ggf. Wissen, Kompetenzen und Netzwerke im Falle der Rückkehr	• Geldtransfers (remittances) • ggf. Wissen, Kompetenzen und Netzwerke im Falle der Rückkehr • Impulse für Berufsbildungssystem • Bei GSPs: Fachkräfte für heimischen Arbeitsmarkt
Beispiele	Triple Win	• Deutsch-Marokkanische Partnerschaft für Ausbildung und Fachkräftegewinnung	• PALIM

Quelle: Eigene Darstellung.

das ein breites Spektrum von Akteuren aus beiden Ländern zusammenbringt soll zukünftig auf andere Branchen und Länder übertragen werden. Auch hier ist offen, ob sich dieses Projekt nach der Pilotphase durch die Mittel der beteiligten Unternehmen selbst tragen wird und ohne öffentliche Zuwendungen auskommt.

Perspektiven für den Ausbau von tQMPs

Transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften sind voraussetzungsvolle Unternehmungen. Jeder der hier skizzierten Typen hat das Potenzial, zur effektiven und fairen Fachkräftesicherung beizutragen. Während die beiden ersten Typen in einigen Pilotprojekten bereits erfolgreich angewendet werden, bleibt der Ansatz der *Global Skill Partnerships* zunächst ein vielversprechendes Konzept, das seine Praktikabilität erst noch nachweisen muss. Grundsätzlich erscheint es plausibel, dass Investitionen in die Ausbildungsinfrastruktur von Herkunftsländern und die mehrgleisige Fachkräfteentwicklung über Grenzen hinweg die größte Dividende für Herkunftsländer abwerfen können. Dies ist besonders dann der Fall, wenn in Berufsfeldern kooperiert wird, die ein hohes Matchingpotenzial mit deutschen Arbeitsmarktbedarfen aufweisen und denen darüber hinaus eine strategische Bedeutung bei der Wirtschaftsentwicklung des Herkunftslandes zukommt. Das ist zum Beispiel im Tourismus sowie im Bau- oder IT-Sektor häufig der Fall. Die mangelnde Anschlussfähigkeit und Kompatibilität beruflicher Qualifikationen erfordern in diesem Ansatz allerdings aufwendige Anpassungen beruflicher Standards und Curricula.

Dass es prinzipiell möglich ist, im Ausland nach deutschen Standards auszubilden, beweisen bereits zahlreiche Ausbildungsinitiativen deutscher Unternehmen mit Produktionsstandorten in vielen Ländern der Welt, wie etwa deutsche Automobilhersteller in Mexiko oder China. Diese auf den eigenen Fachkräftebedarf vor Ort zielenden dualen Ausbildungsprogramme stärker mit mobilitätsorientierten Maßnahmen zur Fachkräftegewinnung in Deutschland zu verknüpfen, birgt ungenutztes Potenzial – sowohl für die berufliche Bildung in Herkunftsländern als auch für die Fachkräftebasis des Wirtschafts- und Sozialstandorts Deutschland.

Um tQMPs hierzulande weiter auszubauen und in die Fläche zu bringen, sollte an drei Hebeln angesetzt werden: an den politisch-administrativen Rahmenbedingungen, an der nachhaltigen Finanzierung sowie an der Auswahl geeigneter Schwerpunktpartnerländer.

Interministerielle Kohärenz durch eine Clearingstelle

Das FEG eröffnet neue Möglichkeiten für ausländische Fachkräfte mit mittleren Qualifikationsniveaus, beispielsweise Visa zur Suche einer Ausbildungsstelle in Deutschland. Es bleibt aber abzuwarten, wie groß der eigenständige Zulauf Ausbildungsinteressierter und von Fachkräften aus dem Ausland angesichts anhaltend hoher finanzieller, berufsqualifikatorischer und sprachlicher Zugangshürden tatsächlich sein wird. Erst durch flankierende Maßnahmen, etwa in Form koordinierter Projekte der Ausbildungs- und Arbeitsmigration, wird sich der neu geregelte rechtliche Zugangskorridor mit Fachkräften füllen, die den hohen Einwanderungsbestimmungen gerecht werden.

Insgesamt betrachtet lässt sich feststellen, dass das FEG und die neue Fachkräftestrategie der Bundesregierung vor allem auf qualifizierte Fachkräfte in ausgewählten Schwerpunktpartnerländern setzen, die mit überschaubarem Aufwand so nachqualifiziert werden, dass sie anerkennungsfähig sind. Aufgrund der sehr spezifischen Ausbildungsstandards bei wachsendem Bedarf an Fachkräften aus Drittstaaten ist allerdings absehbar, dass dieser pragmatische Weg Deutschland langfristig nicht ans Ziel führen wird.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) kommt im Rahmen der Internationalen Berufsbildungskooperation zwar der Nachfrage vieler Länder des globalen Südens nach, die am deutschen dualen Ausbildungssystem interessiert sind. Doch zielt das Engagement im außereuropäischen Ausland neben dem Transfer einzelner dualer Systemelemente vor allem auf „die Deckung des Fachkräftebedarfs deutscher Unternehmen auf den jeweiligen Auslandsmärkten“ (BMBF 2020). Außenwirtschaftsförderung steht auch im Zentrum der Projekte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), das über „Skills Experts“ in den Auslandshandelskammern (AHK) deutsche Unternehmen im Ausland dabei unterstützt, junge Menschen nach dem Vorbild der deutschen dualen Berufsausbildung auszubilden.

Erst in jüngster Zeit und im Gefolge des UN-Migrationspakts hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das entwicklungspolitische Potenzial und den internationalen Wettbewerbsvorteil erkannt, den sich ihre nachgeordnete Durchführungsorganisation GIZ in den vergangenen Jahren erarbeitet hat. Diese GIZ-Expertise kommt jetzt in zwei neuen BMZ-Vorhaben zum Einsatz, die sich legaler Arbeitsmigration im Sinne des Triple Win zuwenden: Ein zusammen mit Mitteln des *EU Trust Funds* finanziertes Vorhaben soll mittels beruflicher Qualifizierung in Marokko,

Tunesien und Ägypten legale Migrationswege schaffen, und das Projekt *Partnerschaftliche Ansätze für entwicklungsorientierte Ausbildungs- und Arbeitsmigration* will überregional zur entwicklungsorientierten Ausbildungs- und Arbeitsmigration in den Pilotländern Ecuador, Mongolei, Nigeria und Pakistan beitragen.

Ein Gesamtregierungsansatz ist derzeit noch nicht in Sicht. Das FEG und die aktuelle Fachkräftestrategie der Bundesregierung zielen auf eine bessere ressortübergreifende Zusammenarbeit bei der Fachkräftegewinnung im Ausland. Der Plan, zukünftig alle operativen Institutionen und Strukturen im Ausland – wie Botschaften, AHKS, Goetheinstitute und Deutsche Auslandsschulen – besser abzustimmen, könnte künftige Partnerschaften auf eine bessere rechtliche, politische und organisatorische Grundlage stellen. Auch neue ressortübergreifende Initiativen im Zuge des FEG wie die Konzertierte Aktion Pflege (KAP) und die Zentralstelle zur Anerkennung von Berufsabschlüssen (ZSBA) lassen auf eine verbesserte interministerielle Koordination hoffen. Der Bedarf an stärkerer interministerieller Abstimmung bei der beruflichen Bildung ist groß. Als Koordinierungsgremium für künftige Projekte bietet sich der bereits existierende *Runde Tisch der Bundesregierung für internationale Berufsbildungszusammenarbeit* und die dazugehörige Geschäftsstelle GOVET unter der Aufsicht des BMBF an. Der Runde Tisch bringt Bundesministerien, Durchführungsorganisationen, Bundesländer und Kammerorganisationen wie auch Sozialpartner und verschiedene Vereine, Verbände und Organisationen, die in der internationalen Berufsbildungskoooperation aktiv sind, regelmäßig zusammen – und sollte zu einer *Clearingstelle* ausgebaut werden, in der auch die Aktivitäten im Kontext von tQMPs abgestimmt werden. Das angeschlossene Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) könnte wertvolle Beratung bei der Konzeption und Durchführung künftiger Fachkräfteprojekte anbieten.

Nachhaltige Mischfinanzierungskonzepte durch intersektorale Partnerschaften

tQMPs versprechen Synergien bei der Fachkräfteentwicklung, die allen beteiligten Akteuren zugutekommen. Die Erfahrung zeigt allerdings: Sie leiden aufgrund hoher operativer Kosten nicht selten unter einem ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis, wenn es nicht gelingt, die Zahl der Teilnehmenden zügig zu skalieren. Tatsächlich sind gerade die Anfangsinvestitionen kleiner Pilotprojekte im Verhältnis zu deren Absolventenzahlen hoch. Erfolgreiche Beispiele zeigen aber auch, dass sich diese Investitionen mit steigender Arbeitgebernachfrage, höheren Absolventenzahlen und etablierten Prozessen

auszahlen. Eine Lösung für die kostenintensive Anschubfinanzierung können künftig auch öffentlich-private Mischfinanzierungsansätze (*Public Private Partnerships*) von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sein.

Ausbildungs- und Beschäftigungsperspektiven in Ländern des globalen Südens zu schaffen, entspricht den Zielen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und rechtfertigt daher den Einsatz bi- und multilateraler Mittel der Entwicklungsfinanzierung. Auch die Konzeptentwicklung, die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation derartiger Modellprojekte sowie flankierendes *Capacity building* für das Berufsbildungssystem der Partner können aus öffentlichen Mitteln gefördert werden. Dies ist bereits in einigen Pilotvorhaben in Nordafrika der Fall, die aus Mitteln der EU oder von der Weltbank finanziert werden.

Besonderes Engagement der öffentlichen Hand ist darüber hinaus vor allem beim Ausbau der Sprachlernangebote im Ausland gefragt, die einen erheblichen Teil der Gesamtkosten ausmachen. Die deutsche Sprache ist in vielen Herkunftsländern nicht weit verbreitet und deutsche Sprachinstitute sind nicht überall selbstverständlich vorhanden. Allgemeine und berufsbezogene Deutschkenntnisse auf ausreichendem Niveau sind für die Berufsankennung jedoch zwingend erforderlich. Fehlen ausreichende Kapazitäten der Sprachvermittlung, kann das ein Hindernis für die Skalierung werden. Da das FEG bei der Rekrutierung von Fachkräften im Ausland auf ausreichende Deutschkenntnisse besteht, kommen Investitionen in die entsprechenden dortigen Vermittlungskapazitäten nicht nur Absolventen koordinierter Ausbildungsprojekte zugute, sondern letztlich allen qualifizierten Fachkräften im Ausland, die an einer Beschäftigung in Deutschland interessiert sind.

Darüber hinaus gehende personenbezogene Kosten zur Qualifizierung der individuellen Fachkraft für den Einsatz in Deutschland sollten aber möglichst die einstellenden Arbeitgeber – im Sinne eines Investments in ihre Fachkräftebasis – tragen. Hier erscheint das Finanzierungsmodell des Triple-Win-Programms der GIZ, das auf eine Vermittlungsgebühr für interessierte Arbeitgeber setzt, besonders effizient und nachhaltig.

Auswahl von Schwerpunktpartnerländern

Damit sich tQMPs am Markt in Deutschland behaupten können, müssen sie nachfragegetrieben sein, das heißt, sie funktionieren nur bei ausreichendem Bedarf von Unternehmen. Um dies sicherzustellen, sind stets aktuelle oder künftige Mangelberufe als Aus-

gangspunkt zu nehmen. Dies gilt in Deutschland bereits für den Pflegesektor, der allerdings auch besondere Herausforderungen an die Auswahl geeigneter Partnerländer stellt. Um einer kritischen Unterversorgung durch die Abwanderung von medizinischem Fachpersonal in Entwicklungsländern entgegenzuwirken, hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) ethische Grundsätze bei der internationalen Rekrutierung von Gesundheitsfachkräften verabschiedet. Der Verhaltenskodex beinhaltet auch eine Liste von Ländern mit einer kritischen Versorgungslage hinsichtlich qualifizierter Ärzte und Ärztinnen, Pflegenden und Hebammen, aus denen nicht rekrutiert werden soll. Die WHO-Liste hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Länder mit kritischer Versorgungslage bei der Auswahl von Pilotprojekten im Pflegebereich kategorisch ausgeschlossen wurden. Dabei lohnt es sich, genauer hinzusehen: Während es bei tQMPs des ersten und zweiten Typs vor allem um Arbeitsmarktlücken im Aufnahmeland geht, zielen Global Skill Partnerships auf ein Matching ähnlich gelagerter Fachkräftebedarfe in Ziel- und Herkunftsland. Achten Erstere also bei der Anwerbung qualifizierter Fachkräfte (Typ 1) darauf, dass im Partnerland ein Überschuss an entsprechendem Personal ohne Perspektive auf dem heimischen Arbeitsmarkt vorhanden ist, verfolgen *Global Skill Partnerships* in der Bilanz einen Fachkräftegewinn (*brain gain*) für beide Partnerstaaten. Wenn es durch solche Programme tatsächlich gelingt, die Fachkräftebasis in beiden Ländern zu stärken, wären vor allem Länder mit einer aktuellen Unterversorgung besonders interessante Partner.

Die Fachkräftestrategie der Bundesregierung schreibt der ZAV bei der Identifikation potenzieller Partnerländer eine Schlüsselrolle zu. Künftig soll durch Vermittlungsabsprachen mit ausgewählten Partnerländern, die mithilfe einer Potenzialanalyse identifiziert werden, verstärkt bei der Fachkräfterekrutierung kooperiert werden. Für den Gesundheitsbereich stehen auch auf Betreiben des Bundesgesundheitsministeriums (BMG) Brasilien, Mexiko und die Philippinen im Fokus. Mit Indonesien, El Salvador, dem Bundesstaat Kerala in Indien und Bhutan sind in Abstimmung mit der Weltgesundheitsorganisation neuerdings auch Länder im Fokus, die auf der WHO-Liste stehen.

In der Zusammenschau der favorisierten Länder sticht bei der neuen Fachkräftestrategie der Bundesregierung ins Auge, dass kein Land aus Subsahara-Afrika dabei ist. Die mangelnde Anschlussfähigkeit der beruflichen Bildungssysteme, die unsicheren ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen sowie der große informelle Sektor lassen Akteure, die schnelle Ergebnisse erzielen wollen, noch zurückschrecken. Der Ruf nach neuen legalen Zugangswegen für Arbeitsmigranten aus Afrika, um das Asylsystem zu entlasten, bleibt daher in den bestehenden Migrationspartnerschaften mit afrikanischen Staaten bisher ohne praktischen Widerhall. Wenn am Prinzip der Qualifikationsäquivalenz weiterhin festgehalten wird, sind tQMPs letztlich alternativlos, um neue legale Zugangswege für afrikanische Länder zu schaffen. Daraus ergibt sich für Deutschland die Chance, seine Vorreiterrolle bei partnerschaftlichen und entwicklungsorientierten Ansätzen in der Arbeits- und Ausbildungsmigration weiter auszubauen und auch auf EU-Ebene für diese werben.

Literatur

- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019).** Strategie zur Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten. Fachkräftegewinnungs-Strategie. Berlin.
- Bundesregierung (2020).** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage: Anwerbung von Pflege- und Gesundheitsfachkräften durch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Zentrale Auslands- und Fachvermittlung und die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des Projekts „Triple Win“, Bundestags-Drucksache 19/16732.
- Clemens, Michael (2015).** Global Skill Partnerships: a Proposal for Technical Training in a Mobile World. In: IZA Journal of Labour Policy 4 (2). 1–18.
- Hans-Böckler-Stiftung (2019).** Betriebliche Integration von Pflegefachkräften aus dem Ausland. Innenansichten zu Herausforderungen globalisierter Arbeitsmärkte. Düsseldorf.
- Hooper, Kate (2019).** Reimagining Skilled Migration Partnerships to Support Development. In: Migration Policy Institute (MPI) (Hrsg.): Towards a Global Compact for Migration: A Development Perspective. Issue No. 5. Washington, D.C.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2018).** What would make Global Skills Partnerships work in practice? Migration Policy Debates, Nr. 15.
- Sauer, Michael, und Jurica Volarevic (2020).** Expertise zu empirischen Ansätzen im Bereich von transnationalen Ausbildungspartnerschaften (Skills Partnerships). Gütersloh (erscheint in Kürze).
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration / MPI Europe – Migration Policy Institute Europe (2019).** Legale Wege nach Europa. Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive. Berlin.

Impressum

© Mai 2020
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Autor:
Najim Azahaf, Senior Project Manager
Programm Integration und Bildung
Kontakt: najim.azahaf@bertelsmann-stiftung.de
Telefon: +49 5241 81-81411

Lektorat:
Heike Herrberg, Bielefeld

Gestaltung:
Markus Diekmann, Bielefeld

Titelbild:
© Monkey Business Images/shutterstock