

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Fachkräftemigration fair gestalten durch transnationale Skills Partnerships



Fachkräftemigration fair gestalten durch transnationale Skills Partnerships

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Fachkräftemigration fair gestalten durch transnationale Skills Partnerships

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2024 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Paula Maria Abbate, Najim Azahaf

Lektorat: Heike Herrberg

Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke

Umschlagabbildung: © Robert Kneschke – stock.adobe.com

Satz: Kerstin Schröder, Büro für Grafische Gestaltung, Bielefeld

Druck: Hans Gieselmann Druck und Medienhaus GmbH & Co. KG, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-988-1 (Print)

ISBN 978-3-86793-989-8 (E-Book PDF)

ISBN 978-3-86793-990-4 (E-Book EPUB)

Alle Links in den Literaturangaben der Beiträge waren zum Zeitpunkt der Redaktion verfügbar.

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Dieses Buch wurde auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt.

Inhalt

Vorwort	9
I Einleitung	13
Von der Vision zur Praxis transnationaler Skills Partnerships in Deutschland: Eine Standortbestimmung sechs Jahre nach Verankerung im Globalen Migrationspakt	15
<i>Paula Abbate, Najim Azahaf</i>	
II Die Potenziale transnationaler Skills Partnerships für Deutschland	25
Finanzierung von transnationalen Skills Partnerships: Kostenpositionen und Quellen	27
<i>Liam Patuzzi</i>	
Neues Gesetz für alte Herausforderungen – Auswirkungen des novellierten Fachkräfteeinwanderungsgesetzes auf transnationale Skills Partnerships	45
<i>Sabine Schröder</i>	
Die »Skills« in Skills Partnerships sichtbar machen: Welche Rolle soll die Anerkennung ausländischer Qualifikationen spielen?	59
<i>Alexander Studthoff</i>	

Berufliche Qualifizierung in transnationalen Skills Partnerships –
Erfahrungen aus der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit nutzen . . 71
Sepehr Shahin, Birgit Thomann

Die Auslandshandelskammern und die Internationalisierung der
Berufsbildung »Made in Germany« 83
Hannah Frey

Transnationale Ausbildungspartnerschaften
des deutschen Handwerks in der Entwicklungszusammenarbeit:
Ein Gewinn für alle Beteiligten 97
Peter Weiss, Michael Olma

**III Die Potenziale transnationaler Skills Partnerships
für Herkunftsländer 111**

Die entwicklungspolitischen Potenziale und
Gestaltungsmöglichkeiten transnationaler Skills Partnerships 113
Steffen Angenendt, Nadine Biehler

Nachhaltigkeit durch Capacity Development:
Partnerschaftliche Ansätze in der Arbeitsmigration 125
Michael Sauer

Erfahrungen von Public-private-Partnerships in der Berufsbildung:
Potenziale für transnationale Skills Partnerships 139
Linda Wanklin

Transnationale Hochschulbildung:
Unausgeschöpfte Potenziale für transnationale Bildung 157
Ala'aldeen Al-Halhouli, Ralf Roßkopf

**IV Die Potenziale transnationaler Skills Partnerships für
internationale Fachkräfte 173**

Die Beiträge der Diaspora zum (Vor-)Integrationsmanagement
transnationaler Skills Partnerships: Lektionen aus dem Kosovo 175
Jehona Serhati

Von der transnationalen Bildungsarbeit der Diaspora zu den transnationalen Skills Partnerships – Beitrag zu einem Wissenstransfer . . .	183
<i>Rachid L'Aoufir</i>	
Deutschspracherwerb im Kontext transnationaler Skills Partnerships	195
<i>Jana Laxczkowiak, Iris Beckmann-Schulz</i>	
Bleibeorientierung mitdenken! Aus dem Maschinenraum eines Projekts zur Teilhabe internationaler Pflegekräfte	211
<i>Yasemin Bekyol, Petra Bendel</i>	
V Innovative Hebel für die Weiterentwicklung und Skalierung transnationaler Skills Partnerships	225
Potenziale der Digitalisierung für die Kompetenzerfassung und Qualifizierung in transnationalen Skills Partnerships	227
<i>Liam Patuzzi</i>	
Gütesiegel »Faire Anwerbung Pflege Deutschland« zur Sicherung einer ethisch vertretbaren und fairen Rekrutierung von Fachpersonal aus Drittstaaten	241
<i>Ann-Christin Wedeking</i>	
Das Potenzial von Impact-Linked Financing für die Skalierung transnationaler Skills Partnerships	257
<i>Sophia Wolpers, Elicia Carmichael</i>	
Der Staat als Talentinvestor: Wie Deutschland mehr ausländische Talente gewinnen kann	273
<i>Johann Harnoss, Janina Kugel</i>	
Impulse für den Weg nach vorn: Zu einer kohärenten Gesamtstrategie durch eine nationale Allianz für faire Anwerbung	287
<i>Najim Azahaf</i>	
Projektprofile transnationaler Skills Partnerships	305
Die Autorinnen und Autoren	343

Vorwort

Migration ist ein komplexes Phänomen mit vielen individuellen und kollektiven Akteuren, die unterschiedliche, teils entgegengesetzte Interessen und Ziele verfolgen. Das macht ihre Gestaltung oder gar Steuerung schwierig, aber nicht unmöglich. Gelingen kann dies nur, wenn die Komplexität der unterschiedlichen Player und Interessen anerkannt wird und Wege gesucht werden, auf denen es Schnittmengen und gemeinsame Ziele geben könnte. Das ist der Kern der Triple-Win-Idee von Migration, die der ehemalige UN-Generalsekretär und Träger des Reinhard Mohn Preises Kofi Annan vor rund 20 Jahren formulierte: »More and more people understand that governments can cooperate to create triple wins – for migrants, for their countries of origin and for the societies that receive them.« Das bedeutet aber auch: Migrationssteuerung gelingt nur dann, wenn sie fair ist und allen Perspektiven gerecht wird – und damit nicht einseitig und ausschließlich die Interessen von Zielländern bedient oder die von Herkunftsländern oder die der Migrant:innen selbst.

Die Vision einer gerechten Migrationssteuerung war der Ausgangspunkt des Reinhard Mohn Preises 2015. Inspiriert durch das Motto des Stifters »Lernen von der Welt«, ist der Preis ein Instrument der Bertelsmann Stiftung, internationale Lösungsansätze für drängende Herausforderungen in Deutschland zu recherchieren, zu analysieren und zu verbreiten. Bei der internationalen Recherche 2015 zu fairer Migration wurde die Idee globaler Skills Partnerships am Washingtoner Centre for Global Development als innovatives Instrument identifiziert. Das ursprüngliche Konzept der Global Skills Partnerships hat Michael Clemens entwickelt, der sich dabei auf eine Kooperation im Pflegebereich zwischen den USA und Mexiko bezog.

Seitdem ist viel passiert. Die Expert:innen der Bertelsmann Stiftung haben den Ansatz in weiteren internationalen Beispielen untersucht und verschiedene Varianten typologisiert. Die Stiftung hat sich als von den Vereinten Nationen akkreditierte Akteurin der Zivilgesellschaft im Prozess des Global Compact for Migration engagiert, um die Skills Partnerships weltweit bekannter zu machen. Hierzulande wurden

zwei Pilotprojekte in Kooperation mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) initiiert. Das erste Projekt erprobte eine vertiefte Kooperation zwischen Universitätskliniken in Deutschland und auf den Philippinen bei der Ausbildung von Pflegekräften, die an einer Arbeit in Deutschland interessiert waren, und wurde zwischen 2020 und 2023 trotz der Corona-Pandemie erfolgreich durchgeführt. Das zweite Projekt im Bausektor zwischen Deutschland, Ghana und Senegal startete Ende 2023 und wird von der Europäischen Union mit vier Millionen Euro gefördert. Mit Blick auf die Skalierung transnationaler Skills Partnerships hierzulande hat die Bertelsmann Stiftung in den letzten beiden Jahren eine Denkfabrik für Vertreter:innen aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft sowie Politik und Verwaltung eingerichtet, um weitere Stakeholder zu involvieren und neue Anwendungsfelder zu diskutieren.

Das große Interesse an der Mitarbeit in dieser Denkfabrik spiegelt den ausgeprägten Bedarf an Fachkräften wider. Denn der demografisch bedingte Mangel an Arbeitskräften ist kein Zukunftsszenario mehr, sondern längst Realität und trifft die Wirtschaft hierzulande sehr empfindlich. Laut Fachkräftemigrationsmonitor 2023 der Bertelsmann Stiftung hatten rund 70 Prozent der Unternehmen in Deutschland in den letzten Jahren Fachkräfteengpässe. Besonders groß ist der Bedarf an Personen mit Berufsausbildung, vor allem in der Alten- und Krankenpflege, dem Tourismus sowie im Bauwesen und Handwerk.

Politik und Gesetzgeber haben auf die veränderte Situation mit der Reform des erst 2020 eingeführten Fachkräfteeinwanderungsgesetzes reagiert. Der bisherige Fokus auf die Anwerbung akademischer Fachkräfte hat sich durch diese Reformen des Erwerbsmigrationsrechts erweitert zu einem Ansatz, der Arbeitskräften auf allen Qualifikationsstufen unter spezifischen Bedingungen Wege nach Deutschland eröffnet. Dabei geht es nicht mehr allein um Qualifikationen, die deutschen Standards gleichwertig sind, sondern generell um berufliche oder akademische Qualifikationen im Herkunftsland, kombiniert mit Berufserfahrungen.

So begrüßenswert dieser erweiterte rechtliche Rahmen ist, so komplex ist das Migrationsrecht aber mittlerweile geworden, das für die Migrationsverwaltung in den Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden schwierig zu managen ist. Für Unternehmen scheint das erst recht zu gelten, denn sie halten sich bei der Anwerbung im Ausland bisher sehr zurück. Nur rund 17 Prozent wählten in den letzten Jahren diesen Weg, lediglich fünf Prozent rekrutieren Auszubildende im Ausland. Was die meisten Unternehmen davon abhält, sind die Probleme sprachlicher Verständigung und Schwierigkeiten bei der Einschätzung ausländischer Qualifikationen. Es fehlen Wissen und Vertrauen, das nur in verlässlichen Kooperationen wachsen kann. Daher wünschen sich rund 60 Prozent der Unternehmen mehr Unterstützung und fänden es hilfreich, wenn es zwischen Deutschland und anderen Staaten mehr Vereinbarungen zur Vermittlung von Fachkräften gäbe.

Vor diesem Hintergrund wird plausibel, warum transnationale Skills Partnerships so attraktiv sind. Sie bauen Brücken zwischen Unternehmen in Deutschland und Partnern im Ausland, um Fachkräfte mit Berufsausbildung im Idealfall gemeinsam zu entwickeln und deren Migration nach und Integration in deutschen Betrieben zu

begleiten. Sie orientieren sich nicht nur an deutschen Interessen, sondern berücksichtigen auch die Perspektiven von Migrant:innen und Herkunftsländern.

Dieser entwicklungsorientierte Ansatz vermeidet einen ruinösen Wettbewerb um knappe Talente, führt zu größerer Nachhaltigkeit und entkräftet die berechtigten Sorgen hinsichtlich eines Braindrains aus Herkunftsländern, vor allem im Gesundheitssektor. Skills Partnerships führen idealerweise zu »skills gain«. So kann in solchen Kooperationen zwischen Akteuren und Stakeholdern in Ziel- und Herkunftsländern die Vision eines dreifachen Nutzens von Migration im Sinne von Fairness Realität werden.

Der vorliegende Sammelband verdankt sich der »Denkfabrik für Skills Partnerships«, die von der Bertelsmann Stiftung initiiert wurde. Die Beiträge sind Ausdruck des gemeinsamen Ringens, das Potenzial von transnationalen Ausbildungspartnerschaften zu entfalten, und der gegenseitigen Inspiration. Sie zeigen, wie Skills Partnerships den Anspruch des dreifachen Nutzens einlösen – für Deutschland, für die Herkunftsländer und für die Migrant:innen. Sie verdeutlichen zudem, mit welchen Hebeln die Quantität und Qualität dieser ambitionierten entwicklungsorientierten Kooperationen zur globalen und nationalen Fachkräftesicherung gesteigert und gesichert werden können.

Ich danke allen Autor:innen für ihre Impulse. Ein besonderer Dank gilt unserer Kooperationspartnerin bei der Denkfabrik, der ebb Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung, namentlich Susanne Schröder, und dem Projektteam in der Bertelsmann Stiftung um Najim Azahaf. Mögen die Anregungen in diesem Band allen interessierten Verantwortlichen in Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft helfen, qualitätsvolle Ausbildungspartnerschaften auf den Weg zu bringen und deren Potenzial auch in neuen Kooperationen wie Talent Partnerships auf europäischer Ebene oder Migrationsabkommen auf nationaler Ebene zu entfalten.

Ulrich Kober
Director Demokratie und Zusammenhalt
Bertelsmann Stiftung



EINLEITUNG

Von der Vision zur Praxis transnationaler Skills Partnerships in Deutschland: Eine Standortbestimmung sechs Jahre nach Verankerung im Globalen Migrationspakt

Paula Abbate, Najim Azahaf

Die Genese des Konzepts

Die Vision der Global Skills Partnerships (GSP) hat in den letzten Jahren in Deutschland erhebliche politische und praktische Relevanz erlangt, insbesondere seit ihrer Integration in den Globalen Migrationspakt der Vereinten Nationen von 2018. Erstmals skizziert wurde sie im Jahr 2014 von dem US-amerikanischen Ökonomen Michael Clemens vom Centre for Global Development in Washington, D. C. Global Skills Partnerships zielen darauf ab, dass Herkunftsländer und Zielländer in Sektoren mit ähnlichen Fachkräftebedarfen kooperieren und gemeinsame Qualifizierungsprogramme in Herkunftsländern unterhalten, die zweigleisig ausbilden: ein »home track« für den Bedarf im Herkunftsland und ein »abroad track« für die Migration ins Zielland. Letzterer umfasst zusätzliche Angebote wie Sprach- und Integrationsvorbereitungskurse, ausgerichtet auf das Zielland. Harmonisierte Curricula erleichtern die Anerkennung der Abschlüsse in beiden Ländern. Arbeitgeberbeiträge vor allem aus dem Zielland sichern die Finanzierung des Programms (Clemens 2014).

Dieses Modell basiert auf einem Multi-Stakeholder-Ansatz, der neben Regierungen und Ministerien auch Partner aus der Privatwirtschaft einbezieht. Konzeptionell verspricht die Idee enorme Vorteile, da alle Beteiligten profitieren. Zielländer und ihre Unternehmen erhalten passgenau qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland über sichere, geordnete und faire Wege. Herkunftsländer bekommen neben den wichtigen Geldtransfers ihrer Arbeitsmigrant:innen auch wertvolle Impulse und Investitionen für ihre Ausbildungssysteme und Arbeitsmärkte. Nicht zuletzt eröffnen sich durch berufliche und sprachliche Qualifikationen neue Beschäftigungsperspektiven im In- und Ausland für junge Menschen im bevölkerungsreichen globalen Süden. Kehren Fachkräfte möglicherweise zurück, bringen sie neue Netzwerke, Know-how und Kapital zurück ins Herkunftsland. Anstelle eines Braindrain tritt auf diese Weise ein Braingain, der die Fachkräftebasis global stärkt. Ein besseres Triple-Win-Szenario ist kaum vorstellbar.

Obwohl einige Pilotprojekte Erfolge verzeichnen konnten, bleibt festzustellen, dass das volle Potenzial des Modells seit seiner Veröffentlichung vor zehn Jahren noch nicht auf breiter Basis realisiert werden konnte. Doch inspiriert der Geist dieser Idee weltweit zunehmend Anwerbemodelle für Fachkräfte und Auszubildende. Diese setzen in den Herkunftsländern an und integrieren berufliche sowie sprachliche Qualifizierungsmaßnahmen, die sich an internationalen Normen und Standards orientieren. Diese Entwicklungen kommen dem Ziel eines Nutzens für alle Beteiligten im Sinne des Triple Win immer näher.

Der Globale Migrationspakt (GCM) der UN, der 2018 von 164 Mitgliedstaaten angenommen wurde, steht im Zeichen des normativen Anspruchs von Triple Win und unterstützt die Idee der GSP als einen Weg, um geordnete, reguläre und sichere Migration zu fördern. Der Pakt empfiehlt für die berufliche Bildung Ausbildungs- und Kompetenzpartnerschaften und formuliert dabei explizit GSP als Ziel (UN 2018): »Build global skills partnerships among countries that strengthen training capacities of national authorities and relevant stakeholders, including the private sector and trade unions, and foster skills development of workers in countries of origin and migrants in countries of destination with a view to preparing trainees for employability in the labour markets of all participating countries« (Ziel 18e GCM).

Auch wenn der Globale Migrationspakt ausdrücklich die von Michael Clemens geprägte Bezeichnung übernommen hat, wurde im Zuge der Regierungsverhandlungen die Ausrichtung der Qualifizierungsmaßnahmen auf das Zielland erweitert (»and migrants in countries of destination«). Dadurch flexibilisiert der GCM das auf Herkunftsländer ausgerichtete Kooperationsmodell der Global Skills Partnerships und schließt auch Modelle ein, die die berufliche Qualifizierung im Zielland vorsehen. Während dies für einige eine Verwässerung des Konzepts bedeutet, sehen andere darin eine Erweiterung der Möglichkeiten, solange das Triple-Win-Prinzip gewahrt bleibt. In jedem Fall hat dieses politische Verhandlungsergebnis zu einer begrifflichen Verwirrung beigetragen.

In der Praxis wurden zwischenzeitlich verschiedene Bezeichnungen für koordinierte Projekte der Ausbildungs- und Arbeitsmigration für mittelqualifizierte Berufe im Sinne des Triple Win entwickelt. Sie sollen die vielfältigen Ansätze, Modelle und Projekte zwischen Beschäftigungs-, Bildungs-, Migrations- und Entwicklungspolitik integrieren. Dazu gehören Skills Mobility Partnerships (IOM), Talent Partnerships (EU), Transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (Sauer und Volarević 2020), Berufsbildungspartnerschaften (BMBF/GOVET), Transnationale Ausbildungspartnerschaften (Azahaf 2020) sowie Skills Mobilitätspartnerschaften (IOM 2023).

In dieser Publikation wird einheitlich der Begriff »transnationale Skills Partnerships« – abgekürzt tSP – verwendet und verstanden als »Überbegriff für transnationale Modelle, die entwicklungsorientierte Migrationspolitik mit (Berufs-)Bildungspolitik verknüpfen und dabei auf eine gerechte Verteilung der durch qualifizierte Migration erzielten Vorteile abzielen« (Sauer und Volarević 2020: 8).

Die Modelle in der Praxis

Um die Vielfalt besser greifbar zu machen, hat sich eine Typologie bewährt, die die Modelle nach dem Ort und Zeitpunkt der Qualifizierungsmaßnahmen in drei Grundtypen einteilt (vgl. Azahaf 2020):

*Typ 1: Fachkräftepartnerschaften*¹ konzentrieren sich darauf, ausländische Fachkräfte zu rekrutieren, die anschließend in Deutschland eine Anpassungsqualifizierung durchlaufen, um die Anerkennung und Gleichwertigkeit ihrer Qualifikation zu erreichen. Im Allgemeinen erwerben die Teilnehmer:innen bereits im Herkunftsland erste Deutschkenntnisse und es erfolgt eine kontinuierliche Begleitung ihrer beruflichen und sozialen Integration bis zur Anerkennung.

Typ 2: Ausbildungspartnerschaften beginnen mit einer sprachlichen und interkulturellen Vorbereitung im Herkunftsland, gefolgt von einer vollständigen Ausbildung in Deutschland, wodurch die Notwendigkeit einer beruflichen Anerkennung entfällt.

Typ 3: Berufsbildungspartnerschaften sehen eine sprachliche und berufliche Qualifizierung nach vereinheitlichten Standards im Herkunftsland vor. Ein Teil der neuen Fachkräfte bleibt im Herkunftsland, während ein anderer Teil in das Zielland migriert. Durch Investitionen aus Zielländern wird die Ausbildungsinfrastruktur in Partnerländern gestärkt, was migrationspolitische mit entwicklungspolitischen Zielen verbindet.²

Alle Typen von Partnerschaften versprechen Vorteile für alle Beteiligten. Gut gemanagt und ausgerichtet auf internationale Standards, können sie zusammen effektive Instrumente in einem umfangreichen Werkzeugkoffer für faire Anwerbung darstellen. Die Partnerschaften basieren in der Regel auf Vermittlungsabsprachen mit den Partnerländern, um negative Effekte der Arbeitsmigration wie Braindrain zu vermeiden. Sie orientieren sich an internationalen Standards fairer Rekrutierung, wie sie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und der Globale Migrationspakt festlegen.

Zu den wichtigen Prinzipien dieser Standards gehört neben dem Employer-Pays-Prinzip das Unterstützungsgebot für die betriebliche und soziale Integration, das sicherstellt, dass Arbeitsmigrant:innen angemessen unterstützt werden, um sich in ihr neues Lebens- und Arbeitsumfeld einzufügen (ILO 2019). Bei tSP im Pflegebereich wird zudem der Code of Conduct for Recruitment of Health Personnel der Weltgesundheitsorganisation berücksichtigt und nicht in Ländern angeworben, die unter einem kritischen Bestand ihres medizinischen Gesundheitspersonals leiden (WHO 2010). Die Standards dienen als Leitlinien für die Entwicklung und Umsetzung von tSP und tragen dazu bei, eine gerechte, nachhaltige und ethisch verantwortliche Arbeitsmigration zu fördern.

- 1 In einer vorherigen Version der Typologie, die einigen frühen Beiträgen dieses Sammelbandes zugrunde liegt, wird dieser Typus als Anpassungsqualifizierung bezeichnet.
- 2 Global Skills Partnerships nach Clemens können mit ihrer zweigleisigen Qualifizierungsausrichtung diesem Typ zugeordnet werden. In der Praxis haben sich die Projekte differenziert und weiterentwickelt, sodass mittlerweile Hybridmodelle entstanden sind, die sich nicht eindeutig einer der drei Kategorien zuordnen lassen. Ein Beispiel hierfür ist die Kombination von Typ 1 und 2, wie es das von der GIZ seit 2019 durchgeführte Projekt THAMM zeigt.

Insbesondere Projekte der Typen 2 und 3 führen zu einem realen Aufwuchs der globalen Fachkräftebasis und generieren einen Brain Gain, indem sie neue Fachkräfte entwickeln, die es vorher nicht gab. Je stärker die beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen im Herkunftsland verankert sind und die flankierenden Interventionen auf die strukturelle Entwicklung der Bildungsinfrastruktur abzielen, desto besser fällt die Nutzenbalance für das Partnerland aus (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Nutzenmatrix für transnationale Skills Partnerships

	Herkunftsland	Zielland	Migrant:in
		Fachkräftepartnerschaft (Typ 1)	
	Entlastung des Arbeitsmarkts, Geldtransfer, Wissenstransfer & Netzwerke im Falle der Rückkehr	Abfederung von Fachkräftengpässen	Höheres Einkommen, sprachliche & kulturelle Qualifizierung
		Ausbildungspartnerschaft (Typ 2)	
+	⊕ kapazitätsstärkende Maßnahmen für lokale Behörden	⊕ passgenau ausgebildete Fachkräfte für den deutschen Kontext	⊕ Berufsausbildung nach internationalen Standards
+		Berufsentwicklungspartnerschaft (Typ 3) / GSP	
	⊕ Investition in die Ausbildungsinfrastruktur	⊕ kohärenter Beitrag zu Migrations-, Entwicklungs- und Arbeitsmarktpolitik und SDGs	⊕ höhere Beschäftigungschancen auf dem heimischen Arbeitsmarkt
	⊕ Fachkräfte für den heimischen Arbeitsmarkt		

Quelle: eigene Darstellung

Eine Zwischenbilanz: Wo steht Deutschland?

Nach der Verankerung im GCM haben tSP in den letzten Jahren in Deutschland starken politischen Rückenwind erfahren. Die Bundesregierung bewertet »transnationale Ausbildungspartnerschaften als unterstützungswerten Ansatz zur Ausbildung und Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten« (Bundestag 2022: 55). Und verweist in ihrer Fachkräftestrategie auf Global Skills Partnerships: »Nach einer Potenzial- und Arbeitsmarktanalyse gehört auch der Ausbau von Vorqualifizierungs- und Vorintegrationsangeboten in ausgewählten Ländern dazu. Das umfasst insbesondere ein Angebot von mehr fachspezifischen Sprachkursen und Stipendien sowie Ausbildungsmaßnahmen zum Beispiel nach dem Konzept der Global Skills Partnerships. Die Bundesregierung erprobt derzeit partnerschaftliche Vorhaben der Arbeits- und Ausbildungsmigration mit mehreren Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit« (BMAS 2022: 27).

Zahlreiche Bundesministerien sowie ihre jeweils nachgeordneten Behörden und Agenturen sind derzeit an tSP beteiligt und verfolgen dabei unterschiedliche Ziele und Schwerpunktsetzungen. Ihr Engagement lässt sich folgenden abgrenzbaren Politikfeldern und Aufgabenbereichen zuordnen (vgl. Abbildung 3):

- BMAS: Internationale Fachkräfterekrutierung über die Bundesagentur für Arbeit (BA)
- BMZ: Entwicklungszusammenarbeit über die GIZ
- BMWK: Außenwirtschaftsförderung über sequa und die Auslandshandelskammern
- BMG: Pflege/Öffentliche Gesundheit über GIZ International Services und DKA
- BMBF: Internationale (A) Berufsbildungszusammenarbeit über GOVET, BIBB und iMove sowie (B) Hochschulkooperation über DAAD

Mit den Verantwortungsbereichen für die auswärtige Kultur- und Bildungspolitik über die Goethe-Institute (AA) sowie für das Aufenthaltsrecht und die Integrationspolitik über das BAMF (BMI) kommen noch zwei weitere mittelbar beteiligte Bundesministerien hinzu. Diese in den Bundesministerien tradierten Zuständigkeitsbereiche und Strukturen haben jeweils für sich im Zuge des sich verschärfenden Fachkräftemangels die Potenziale dieser Ansätze der fairen Anwerbung erkannt, ohne dass dafür eine ausreichende ressortübergreifende strategische Grundlage vorlag.

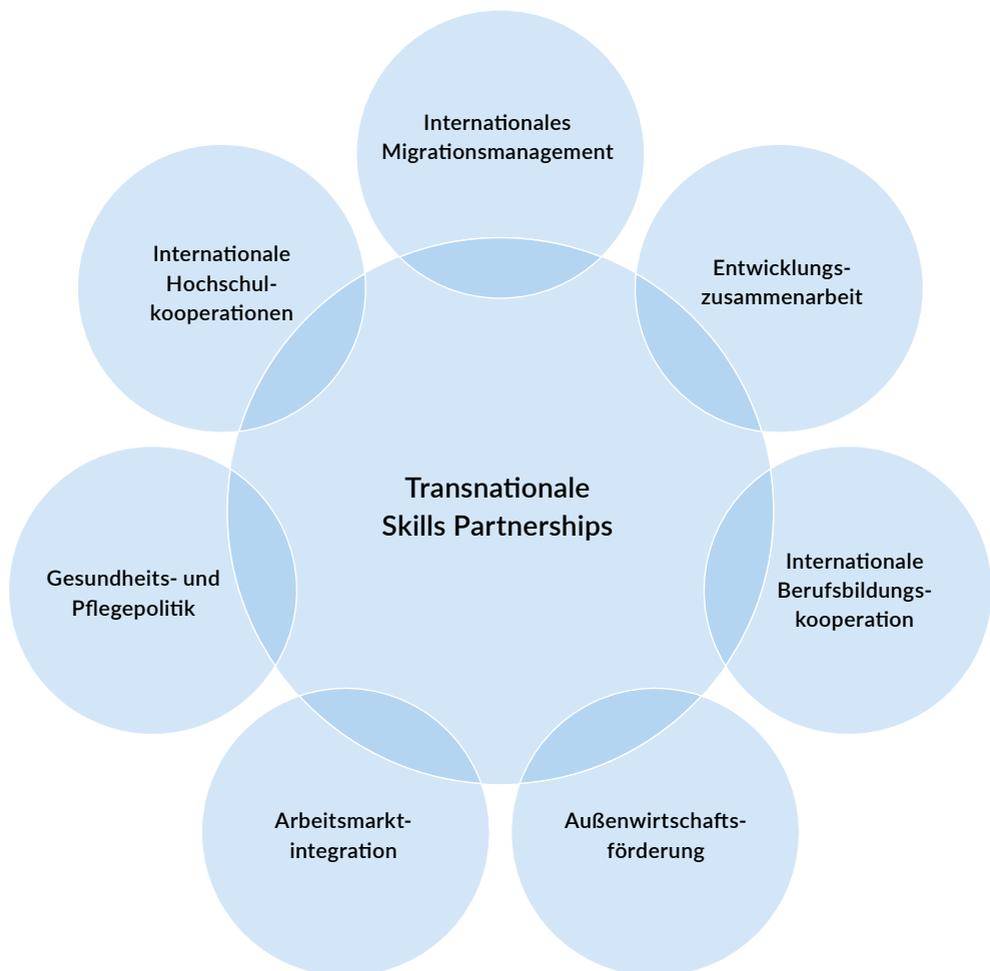
Abbildung 2: Anwerbeprojekte der Bundesministerien in der Übersicht



Quelle: eigene Darstellung

Zu erwähnen ist das Amt des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Migrationsabkommen, das am BMI angesiedelt wurde. Es gilt auszuloten, welche Rolle tSP in künftigen Migrationsabkommen mit Drittstaaten spielen können, um Zuwanderung in geordnete, reguläre und sichere Bahnen zu lenken, und inwieweit das Amt die für tSP gebotene Koordinierung und Kohärenz innerhalb der Bundesregierung vorantreiben kann.

Abbildung 3: Kraftfelder für transnationale Skills Partnerships



Quelle: eigene Darstellung

Deutschland hat aufgrund seines international angesehenen Ausbildungssystems, seines wachsenden Fachkräftebedarfs und einer Reihe früher Pilotprojekte der GIZ weltweit eine Vorreiterrolle für tSP eingenommen. Laut einer Bestandsaufnahme

des European Migration Network weist Deutschland in der EU die meisten Initiativen in diesem Bereich auf (EMN 2022). Um ein umfassendes Verständnis der aktuellen und abgeschlossenen Skills Partnerships hierzulande zu erlangen und zu dokumentieren, befragte die ebb Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung mbH im Auftrag der Bertelsmann Stiftung Entscheidungsträger:innen von knapp 30 Projekten und Programmen, die den definierten Kriterien transnationaler Skills Partnerships entsprechen.³ Aus der Befragung geht hervor, dass die meisten Vorhaben sich auf den Gesundheits- und Pflegebereich konzentrieren, gefolgt von der Bau- und Handwerksbranche sowie Hotellerie und Gastronomie sowie Elektrotechnik. Nur wenige Projekte haben branchenübergreifende Ausrichtungen.

Neben einigen rein privatwirtschaftlich organisierten Projekten sowie multilateralen Initiativen dieser Art der EU und der Weltbank ist die Mehrheit der deutschen tSP staatlich initiiert oder basiert auf öffentlicher Förderung. Mit Blick auf die Herkunftsländer der Partnerschaften wurden die meisten Skills Partnerships mit Vietnam (neun Nennungen) identifiziert, gefolgt vom Kosovo und von Marokko (jeweils vier Nennungen). Mehrere Partnerschaften wurden auch mit Bosnien und Herzegowina sowie den Philippinen eingegangen, sodass die Herkunftsländer vor allem in den Regionen des Balkans und Südostasiens verortet sind. Länder Subsahara-Afrikas spielen bislang noch eine sehr untergeordnete Rolle, obwohl dort die größten demografischen Potenziale liegen. Die Projekte, bei denen die Ausbildung teilweise oder vollständig im Herkunftsland stattfindet und die somit Typ 3 (Berufsbildungspartnerschaften) entsprechen, stellen den kleinsten Anteil aller erfassten Projekte.

Durch diese branchenübergreifende Untersuchung ließen sich zahlreiche übergreifende Herausforderungen identifizieren. Während einige Projekte wie das Triple-Win-Programm der GIZ sich bereits am Markt etabliert haben, kämpfen andere noch damit, aus der Pilotphase herauszuwachsen. Im Auftrag unterschiedlicher Bundesministerien leiden diese Vorhaben oft unverbunden innerhalb ihrer Projektinseln unter ähnlichen Herausforderungen wie hohen Anlaufkosten, ineffizienten bürokratischen Prozessen, finanzieller Zurückhaltung seitens der Arbeitgeber, Abbrecherquoten, Schwierigkeiten beim Deutschlernen und im Anerkennungsprozess. Bisweilen kommen noch diplomatische Verwerfungen und globale Pandemien hinzu.

In der Zusammenschau lässt sich festhalten, dass der Ansatz in Deutschland mit verschiedenen Modellen zunehmend eingesetzt wird und viele Fürsprecher:innen und Mitgestalter:innen auch außerhalb der Bundesregierung gefunden hat, wie etwa bei Kammern (siehe Beitrag von Frey in diesem Band) und Verbänden (siehe Beitrag von Weiss und Olma in diesem Band), beim Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und beim Sachverständigenrat für Migration und Integration (SVR). Es gibt

3 Die schriftliche Befragung wurde mithilfe eines Onlinetools durchgeführt. Von den kontaktierten 28 Projekten nahmen 22 an der Befragung teil – eine Rücklaufquote von knapp 80 Prozent. Der Befragungszeitraum erstreckte sich von September bis November 2022, wobei 25 der 28 Projekte sich noch in der Umsetzung befanden. Aufgrund der fehlenden einheitlichen Kennung solcher Projekte konnte nicht die gesamte Projektlandschaft erfasst werden. Die Stichprobe umfasst alle größeren Initiativen der Bundesregierung.

gewachsene Kapazitäten und Erfahrungen im deutschen System, die wertvolle Ressourcen darstellen, um den tSP-Ansatz auf eine breitere Basis zu stellen. Ob diese Arbeitsbereiche zu Kraftfeldern werden oder in Silos verbleiben, hängt davon ab, ob es gelingt, diese Kräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft innerhalb einer übergreifenden Strategie zu vereinen und vor allem die private Säule der Anwerbung für Modelle, Prinzipien und Standards von tSP zu gewinnen.

Gemeinsam vorwärts: Die »Denkfabrik für transnationale Skills Partnerships«

Im Bestreben, den Triple-Win-Ansatz durch tSP umzusetzen und zu skalieren, wird deutlich, dass trotz einzelner Erfolge weiterhin bessere Rahmenbedingungen in Deutschland wie auch in den Partnerländern erforderlich sind, um den Ansatz breiter zu verankern. Seit 2014 setzt sich die Bertelsmann Stiftung in ihrem Projekt »Migration fair gestalten« aktiv für diesen Ansatz als nachhaltiges Instrument einer fairen Fachkräftegewinnung aus Drittstaaten ein. Dabei hat sie international in Foren wie dem Global Forum on Migration and Development (GFMD) und den Vereinten Nationen für diesen Ansatz geworben (Azahaf 2017).

Mit Blick auf diese Bestrebungen und die Erfahrungen aus Pilotprojekten zu Global Skills Partnerships hat die Stiftung Ende 2022 die »Denkfabrik für transnationale Skills Partnerships« ins Leben gerufen. Deren Ziel ist, wesentliche Akteur:innen aus Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft zusammenzubringen, um eine gemeinsame Wissensbasis zu schaffen und Handlungsempfehlungen für bessere Rahmenbedingungen zu entwickeln. In zahlreichen Workshops wurden Hindernisse und Lösungsansätze für die Etablierung und Skalierung identifiziert und vergemeinschaftet.

Die Denkfabrik besteht aus rund 45 Mitgliedern, darunter Vertreter:innen des Bundeskanzleramts, der Bundesministerien für Arbeit und Soziales (BMAS), für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und für Gesundheit (BMG) sowie nachgeordneter Behörden und Agenturen. Auch Sozialpartner, Kammern und Berufs- und Wohlfahrtsverbände, private Unternehmen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftler:innen haben mehr als eineinhalb Jahre gemeinsam an Lösungen gearbeitet. Unterstützt wurde die Denkfabrik von der Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung (ebb), die wichtige Analysen und Themendossiers zu tSP-Schlüsselaspekten beisteuerte.

Die Ergebnisse dienen als Inspiration für diesen Sammelband. Hier kommen nicht nur Wissenschaftler:innen, Thinktanker:innen und andere Expert:innen mit fundierten Analysen und Forschungsergebnissen zu Wort, um eine bedeutende Forschungslücke zu schließen. Auch Praktiker:innen aus der Projektarbeit sowie Vertreter:innen der Diaspora teilen ihr wertvolles praktisches Wissen, von dem künftige Projekte profitieren können. Die vielfältigen Hinweise aus Wissenschaft und Praxis zu strukturellen Herausforderungen und Engpässen im System liefern

zahlreiche Ansatzpunkte, um das übergeordnete Ziel der Denkfabrik zu verfolgen: die Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen für transnationale Skills Partnerships. Darüber hinaus wurden auch gute Praxisbeispiele identifiziert, die im Sinne des Triple-Win-Ansatzes innovative Konzepte erproben und als Grundlage künftiger Projektentwicklungen dienen können.

Dieses Kompendium wissenschaftlicher Analysen und guter Praxis mündet in eine Reihe von konkreten Empfehlungen und Lösungsimpulsen für die deutsche Politik. Sie bilden die Essenz der Projektarbeit der Bertelsmann Stiftung, des Austauschs innerhalb der Denkfabrik und nicht zuletzt der in diesem Band versammelten Expertisen.

Die Bertelsmann Stiftung dankt allen Autorinnen und Autoren für ihre hervorragenden Beiträge, die diese Publikation zu einem reichen Fundus an Impulsen für die Weiterentwicklung und Skalierung von Skills Partnerships machen. Die Lektüre zeigt: Um der Komplexität einer fairen Migrationsgestaltung gerecht zu werden und sie nachhaltiger zu gestalten, braucht es neben einer verbesserten Infrastruktur und ausreichenden Ressourcen »Mut und einen kreativen Sinn für Innovationen« (Sauer und Volarević 2020) – und darüber hinaus vor allem eine umfassende und konzentrierte Kooperation aller gesellschaftlichen Kräfte, um den komplexen Anforderungen des Triple Win in der Migrationsgestaltung gerecht zu werden.

Literatur

- Azahaf, Najim (2020). *Wie transnationale Ausbildungspartnerschaften in Deutschland vorangebracht werden können*. Policy Brief Migration. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Policy_Brief_2020_Transnationale_Partnerschaften.pdf.
- Azahaf, Najim (2017). Triple Win Migration through Global Skill Partnerships. United Nations Thematic Session for the Global Compact for Migration (GCM). »Contributions of migrants to all dimensions of sustainable development: enabling framework for contributions«. https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts4_najimazahaf.pdf.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022). *Fachkräftestrategie der Bundesregierung*, Oktober 2022. Berlin.
- Bundestag (2022). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/3189 – Belastungen des deutschen Arbeitsmarkts durch den Fachkräftemangel. Berlin.
- Clemens, Michael (2014). Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World. CGD Policy Paper 040. Washington D. C. <https://www.cgdev.org/publication/global-skill-partnerships-proposal-technical-training-mobile-world>.

- EMN – European Migration Network (2022). Skills Mobility Partnerships: Exploring Innovative Approaches to Labour Migration. EMN-OECD Inform. Brüssel. <https://www.oecd.org/migration/mig/2022-March-Joint-EMN-OECD-Inform-Skills-Mobility-Partnerships.pdf>.
- ILO – International Labour Organization (2019). General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs. Genf. https://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/WCMS_536755.
- IOM – Internationale Organisation für Migration (2023). Machbarkeitsstudie: Skills-Mobilitätspartnerschaften in Österreich. Wien. https://austria.iom.int/sites/g/files/tmzbd11281/files/RML/skills_mobilitaetspartnerschaften_iom_at.pdf.
- Sauer, Michael, und Jurica Volarević (2020). *Transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (tQMP). Kontext – Konzeption – Praxis*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- UN – United Nations (2018). »Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration«. https://unece.org/DAM/commission/EXCOM/Agenda/2018/97EXCOM-19-March-18/Migration_compact_zero_draft_1.pdf.
- WHO – World Health Organization (2010). The WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel. Genf. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-workforce/migration-code/code_en.pdf?sfvrsn=367f7d35_5&download=true.



DIE POTENZIALE
TRANSNATIONALER SKILLS
PARTNERSHIPS FÜR
DEUTSCHLAND

Finanzierung von transnationalen Skills Partnerships: Kostenpositionen und Quellen

Liam Patuzzi

Einleitung

Obwohl Deutschland das europäische Land mit den meisten erprobten transnationalen Skills Partnerschaften (tSP) ist (EMN 2022: 6), bleiben diese Vorhaben oft klein und kurzlebig. Ein wichtiger Grund dafür ist die Herausforderung, eine nachhaltige Finanzierung über die Laufzeit von Pilotprojekten hinaus zu sichern. Wer für die Kosten von tSP aufkommen soll, ist keine rein praktische Frage: Sie hängt mit normativen Vorstellungen zusammen, wer von internationaler Fachkräftezuwanderung in welcher Form und in welchem Maße profitiert. Von herausgehobener Bedeutung ist dabei das Thema, wie sich der Privatsektor an der Finanzierung beteiligen sollte, um tSP selbsttragend zu gestalten.

Die Suche nach einem nachhaltigen Finanzierungsmodell gestaltet sich aufgrund der Vielfalt von tSP noch komplexer. Damit ist zum einen die von Azahaf (2020: 2 ff.) vorgeschlagene Unterscheidung in drei tSP-Grundtypen gemeint, je nachdem, wo und wann die Qualifizierungsmaßnahmen ansetzen. Zum anderen hängen Finanzierungsfragen auch erheblich vom spezifischen Zweck einer tSP ab. So legen manche tSP den Fokus etwa auf die (möglichst zeitnahe) Linderung von Fachkräftengpässen auf dem deutschen Arbeitsmarkt, während andere primär die Entwicklung von Qualitätsstandards im Kontext entwicklungspolitischer Zielsetzungen im Blick haben.

Dieser Beitrag bietet einen Einstieg in wichtige Finanzierungsfragen und -herausforderungen rund um tSP – und erwähnt einige Modelle, um damit umzugehen. Neben Literaturrecherchen basiert er auf mehreren Expert:inneninterviews und Diskussionen in der »Denkfabrik für transnationale Skills Partnerships«. Das anschließende Kapitel gibt einen kurzen Überblick über typische Kostenpositionen von tSP. Das darauf folgende Kapitel unternimmt eine Bestandsaufnahme der wichtigsten Finanzierungsquellen und konkretisiert diese anhand bestehender Projekte. Das Schlusskapitel bietet einige abschließende Reflexionen.

Kostenpositionen

Tabelle 1 bietet eine übersichtliche Aufschlüsselung und Erläuterung typischer Kostenpositionen von tSP. Im Interesse einer besseren Fokussierung konzentriert sich die Aufschlüsselung dort in erster Linie auf direkte Umsetzungskosten von tSP-Ansätzen. Allerdings muss betont werden, dass vorbereitende Maßnahmen wie eine solide Projektkonzeptionierung und die Sondierung bzw. der Aufbau von Partnerschaften und Vertrauen entscheidend für den Projekterfolg sind. Ebenso wichtig sind strukturelle Ausgaben, die das nötige Ökosystem für funktionierende tSP überhaupt erst schaffen, wie etwa Investitionen in das Ausbildungssystem des Partnerlandes (Capacity Development; für weitere Details siehe den Beitrag von Sauer in diesem Band).

Tabelle 1: Zentrale Kostenpositionen von tSP

Projekt- bzw. Programm-marketing	Aktivitäten, die darauf abzielen, potenzielle Zielgruppen im Ausland anzusprechen, das Projektangebot transparent darzustellen und die Erwartungen von Kandidat:innen frühzeitig zu managen. Diese Aktivitäten beruhen in der Regel auf Kooperationen mit Partnern im Herkunftsland.
Auswahl und Vermittlung von Kandidat:innen	Dazu gehören z. B. Bewerbungsverfahren und Vorstellungsgespräche, die von Vermittlungsagenturen im Herkunftsland umgesetzt werden; ggf. auch Arbeitgeber:innenreisen, um ein persönliches Kennenlernen der Kandidat:innen zu ermöglichen. In der Regel ist die Selektion kostenintensiver, wenn es sich bei der Zielgruppe um qualifizierte Fachkräfte handelt (Typ-1-tSP).
Information und Orientierung von Arbeitgeber:innen im Zielland	Maßnahmen zur Gewinnung deutscher Arbeitgeber:innen für die Teilnahme an einer tSP sowie laufende Begleitung dieser Arbeitgeber:innen über alle Phasen des Vorhabens hinweg (z. B. zur Entwicklung und Umsetzung eines betrieblichen Integrationskonzepts).
Sprachkurse	Maßnahmen zur Gewährleistung einer adäquaten sprachlichen Vorbereitung von (angehenden) Auszubildenden bzw. Fachkräften. Ein wesentlicher Teil davon findet i. d. R. im Herkunftsland in Form von Kursen zu Deutsch als Fremdsprache (DaF) statt, die meist auf das Erreichen des B1-Niveaus des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) abzielen; das Goethe-Institut ist in dieser Phase der wichtigste Kursanbieter. Daraufhin wird die Sprachförderung im Zielland fortgeführt – typischerweise mit berufsbezogener Ausrichtung. Sprachqualifizierungskosten machen einen beträchtlichen Teil des tSP-Budgets aus und stehen häufig im Mittelpunkt von Diskussionen über die Finanzierung von tSP insgesamt. Gerade die Finanzierung der Sprachförderung im Herkunftsland ist umstritten: Nach internationalen Standards (Employer-Pays-Prinzip) fällt sie in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitgeber:innen, doch diese sehen das als problematisch, v. a. aufgrund des hohen Risikos von Abbrüchen/Drop-outs in diesen frühen Phasen des Migrationszyklus.

Berufliche Qualifizierung	Die Einbettung von Qualifizierungsmaßnahmen in den Migrationsprozess ist ein Schlüsselement von tSP – und oft einer der größten Kostenfaktoren. Wann und wo die Qualifizierung ansetzt, variiert je nach Vorhaben und differenziert die drei tSP-Typen. In der ambitioniertesten Variante, der Global Skills Partnerships nach Michael Clemens (2014), sind niedrigere Ausbildungskosten im Herkunftsland im Vergleich zu jenen im Zielland ein Schlüsselfaktor: Laut Clemens erlaubt diese Differenz perspektivisch eine Querfinanzierung des »home track« (Heimatschiene) aus den Einnahmen des »abroad track« (Migrationschiene). Allerdings werden in einer solchen Kalkulation die erheblichen Anlauf- und Infrastrukturkosten dieser Programme teilweise vernachlässigt.
Mobilität	Diese oft kleinere Kostenposition beinhaltet »reine« Reisekosten für die Anreise aus dem Herkunftsland (und ggf. Rück- und Wiederanreise, z. B. für tSP, die ein vorgeschaltetes Praktikum vorsehen) sowie administrative Kosten für die Visumbeantragung, Übersetzungsgebühren etc.
Anerkennungsverfahren	Relevant für Typ-1-tSP. Neben administrativen Gebühren für das Anerkennungsverfahren (bis zu 600 Euro) können Kosten z. B. für Übersetzungen und Beglaubigungen von Zeugnissen anfallen. Bei der Feststellung wesentlicher Unterschiede zum deutschen Referenzberuf können zusätzliche Kosten für Maßnahmen der Anpassungsqualifizierung (bis zu mehreren Tausend Euro) entstehen.
Wohn- und Lebenshaltung	Kosten für Unterbringung, Verpflegung, Kleidung, Mobilität, Kommunikation und kulturelle Teilhabe von Zugewanderten. Die Bereitstellung von angemessenem, bezahlbarem Wohnraum im Zielland ist oft mit großen Herausforderungen behaftet, besonders in Städten.
Soziale und gesellschaftliche Integration	Hierunter fallen zunächst vorbereitende Kurse/Orientierungsangebote im Herkunftsland, um realistische Erwartungen bzgl. Leben und Arbeiten in Deutschland zu schaffen und Wissen über Unterstützungsmaßnahmen/Anlaufstellen frühzeitig zu vermitteln. Der Großteil dieser Kostenposition fällt im Zielland an und umfasst sowohl innerbetriebliche Integrationsaktivitäten als auch die Heranführung von Zugewanderten an bundes- und landesgeförderte Integrationsmaßnahmen.
Entwicklungspolitische Elemente und Capacity Development	Spezielle Aktivitäten zur Stärkung der entwicklungspolitischen Wirkung von tSP – etwa die Erhöhung des Fachkräftepotenzials im Herkunftsland durch Finanzierung eines »home track« im Rahmen einer Global Skills Partnership. Zudem gezielte Anstrengungen und Investitionen für Capacity Development, d. h. zur Stärkung relevanter Institutionen und Akteure in den Herkunftsländern, besonders im öffentlichen Sektor (z. B. Bildungsinstitutionen, Arbeitsverwaltung).
Projektmanagement und -entwicklung, Evaluation	Administration, Finanzverwaltung, begleitende Moderation und Interessensabstimmung unter beteiligten Stakeholdern, regelmäßiges Monitoring. Angesichts des noch jungen Bestehens des tSP-Ansatzes hat die Durchführung von Evaluationen große Bedeutung für die Optimierung sowie ggf. Transfer/Skalierung.

Quelle: Die Liste orientiert sich an Dempster et al. 2022, jedoch mit erheblichen Anpassungen und Ergänzungen, basierend auf eigenen Recherchen und Interviews.