

Angenendt, Steffen; Knapp, Nadine; Kipp, David

## Research Report

# Deutschland sucht Arbeitskräfte: Wie die Arbeitskräfteanwerbung entwicklungsorientiert, nachhaltig und fair gestaltet werden kann

SWP-Studie, No. 1/2023

### Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Angenendt, Steffen; Knapp, Nadine; Kipp, David (2023) : Deutschland sucht Arbeitskräfte: Wie die Arbeitskräfteanwerbung entwicklungsorientiert, nachhaltig und fair gestaltet werden kann, SWP-Studie, No. 1/2023, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,  
<https://doi.org/10.18449/2023S01>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268653>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

SWP-Studie

---

*Steffen Angenendt/Nadine Knapp/David Kipp*

# Deutschland sucht Arbeitskräfte

Wie die Arbeitskräfteanwerbung entwicklungsorientiert,  
nachhaltig und fair gestaltet werden kann



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 1  
Januar 2023, Berlin

- Der Fachkräftemangel in Deutschland nimmt vor allem in den Bereichen Soziales und Erziehung, Gesundheit und Pflege, Bau und Handwerk, Informationstechnologie und den Berufen rund um Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT) stark zu. Gleichzeitig wächst der Bedarf an geringer qualifizierten Arbeitskräften, etwa bei Helfertätigkeiten und haushaltsnahen Dienstleistungen.
- Zwar machen Zuzüge aus EU-Staaten nach wie vor den größten Teil der Arbeitsmigration aus, doch dieses Zuwanderungspotenzial nimmt aufgrund der in diesen Staaten ähnlichen Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung ab. Die Anwerbung von Arbeitskräften aus Drittstaaten, darunter auch aus Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, wird daher zu einer strategischen Zukunftsfrage.
- Trotz aller Reformen in jüngerer Zeit ist die Arbeitskräftegewinnung aus Drittstaaten immer noch unzureichend, und entwicklungspolitische Erwägungen werden bislang nicht genügend beachtet, um nachhaltige Wirkungen entfalten zu können.
- Erforderlich ist eine stärkere Einbettung der deutschen Arbeitskräftegewinnung in entwicklungsorientierte, faire Partnerschaften mit Herkunftsländern, bei denen deren Interessen berücksichtigt und die Rechte von Arbeitsmigrantinnen und -migranten geachtet werden. Da viele Industrieländer inzwischen um Arbeitskräfte werben, könnte Deutschland daraus ein Wettbewerbsvorteil erwachsen.
- Die Bundesregierung sollte die vielen Erfahrungen aus Pilotprojekten zur Fachkräftegewinnung für größere Anwerbeprogramme nutzen und mit einer systematischen Zusammenarbeit aller relevanten Ministerien (Gesamtregierungsansatz) und unter Beteiligung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft die Weichen für eine entwicklungsorientierte Arbeitskräftegewinnung stellen.
- Die Bundesregierung sollte sich noch stärker als bisher in den einschlägigen globalen Prozessen und Foren engagieren und sich dabei für faire Anwerbung einsetzen.

**SWP-Studie**

*Steffen Angenendt/Nadine Knapp/David Kipp*

# Deutschland sucht Arbeitskräfte

Wie die Arbeitskräfteanwerbung entwicklungsorientiert,  
nachhaltig und fair gestaltet werden kann

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 1  
Januar 2023, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2023

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
DOI: 10.18449/2023S01

## Inhalt

<b>5</b>	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
<b>7</b>	<b>Entwicklungspolitische Kontroversen</b>
<b>9</b>	<b>Arbeitskräftebedarf und Zuwanderungspotenziale</b>
9	Arbeitskräftebedarf in Deutschland
12	Zuwanderungspotenziale für den deutschen Arbeitsmarkt
<b>16</b>	<b>Migrationspolitischer Rahmen der Arbeitskräfteanwerbung</b>
17	Aktueller Rechtsrahmen
20	Jüngste Entwicklungen und Reformbemühungen
<b>22</b>	<b>Akteure und Strukturen der deutschen Anwerbepolitik</b>
22	Staatliche Anwerbeakteure
23	Unternehmen als Anwerbeakteure
25	Nichtstaatliche Vermittlungsakteure
28	Programme und Pilotprojekte zur Arbeitskräfteanwerbung
<b>34</b>	<b>Problemfelder und Handlungsempfehlungen</b>
34	Anerkennung ausländischer Berufserfahrungen
35	Sprachkenntnisse
36	Visaerteilung
37	Verwaltungs- und Infrastruktur in Deutschland
38	Zusammenarbeit staatlicher Akteure
39	Entwicklungsorientierung und -wirkungen
40	Auswahl von Partnerländern und Vermittlungsabsprachen
41	Übergang von Pilotprojekten zu langfristigen Anwerbemaßnahmen
42	Maßnahmen gegen unfaire Anwerbepraktiken
43	Internationale Standards für faire Anwerbung
<b>45</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

*Dr. Steffen Angenendt ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Globale Fragen der SWP. Nadine Knapp ist Wissenschaftlerin, David Kipp Wissenschaftler dieser Forschungsgruppe.*

*Die Studie wurde verfasst im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Flucht, Migration und Entwicklung – Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten für deutsche und europäische Politik«.*

### **Deutschland sucht Arbeitskräfte: Wie die Arbeitskräfteanwerbung entwicklungsorientiert, nachhaltig und fair gestaltet werden kann**

In vielen demografisch alternden und schrumpfenden Industriestaaten nimmt der strukturelle Arbeitskräftemangel zu, während viele ärmere Länder ein starkes Bevölkerungswachstum bewältigen müssen und zunehmend Schwierigkeiten haben, ihren jungen Erwachsenen Arbeit und ein ausreichendes Einkommen zu bieten. In Deutschland wird die Schrumpfung der Arbeitsbevölkerung in den kommenden Jahren wegen des Renteneintritts der geburtenstarken Jahrgänge besonders drastisch ausfallen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) prognostiziert, dass das Arbeitskräftevolumen nur erhalten werden kann, wenn bis 2035 jährlich 400.000 Personen netto zuwandern. Insbesondere der Arbeitskräftemangel in den Bereichen Soziales und Erziehung, Gesundheit und Pflege, Bau und Handwerk und den sogenannten MINT-Berufen wird sich nicht mehr allein durch Binnenmigration aus der Europäischen Union (EU) ausgleichen lassen, weil alle EU-Mitgliedstaaten einen ähnlichen demografischen Wandel erleben. Damit wird die Anwerbung von Arbeitskräften aus Drittstaaten, auch aus Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, zu einer strategischen Zukunftsfrage.

Bereits seit der Jahrtausendwende gab es Bemühungen, den deutschen Arbeitsmarkt zu öffnen. Liberalisiert wurde aber vor allem die Zuwanderung von Hochqualifizierten, so dass Deutschland nach Ansicht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für diese Arbeitskräfte bereits 2013 von allen Mitgliedsländern die niedrigsten rechtlichen Hürden aufwies. Diese Stringenz fehlte bei der Anwerbung von Fachkräften und geringer qualifizierten Arbeitskräften. Die bis 2021 amtierende schwarz-rote Regierung unter Bundeskanzlerin Angela Merkel hat den Faden wieder aufgegriffen und unter anderem 2020 das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) beschlossen. Das Gesetz ermöglicht es Drittstaatsangehörigen mit einer qualifizierten Berufsausbildung, in Deutschland einen Arbeitsplatz zu suchen oder sich hier um Anerkennung ihres Berufsabschlusses zu bemühen. Die Wir-



kungen blieben bislang allerdings begrenzt: Im Jahr 2021 kamen – eine Nachwirkung der während der Covid-19-Pandemie stark eingeschränkten internationalen Mobilität – insgesamt nur etwa 25.000 Fachkräfte im Zuge der neuen FEG-Regelungen nach Deutschland, und rund 8.000 Drittstaatsangehörige nutzten die Ausweitung der Zuwanderungsmöglichkeiten zur Arbeitsplatzsuche. Von der Westbalkanregelung, die eine Zuwanderung zur Aufnahme einer Beschäftigung ohne abgeschlossene Berufsausbildung erlaubt, machten im Jahr 2021 gar nur 3.000 Personen Gebrauch.

Es sind weitere Reformen erforderlich, um den Arbeitskräftebedarf durch Gewinnung von Fachkräften wie auch von geringer Qualifizierten aus dem Ausland zu stillen. Die aktuell starke Fluchtzuwanderung aus der Ukraine und anderen Weltregionen ändert daran nichts. Deutschland wird die benötigten Arbeitskräfte aktiver als bisher anwerben müssen, und zwar auch in Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Dazu müssen auch die Verwaltungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden.

In der Entwicklungszusammenarbeit aber ist die Anwerbung von Arbeitskräften seit langem umstritten. Gewarnt wird vor den Gefahren des Braindrain und vor Entwicklungsrückschlägen, wenn den Herkunftsländern gerade im Gesundheitsbereich dringend benötigte Fachkräfte durch Auswanderung entzogen werden. Hingewiesen wird – beispielsweise mit Bezug auf die Golfstaaten – auf Menschenrechtsverletzungen, denen Migrantinnen und Migranten in den Aufnahmeländern womöglich ausgesetzt sind. Die Befürworterinnen und Befürworter einer Anwerbung betonen hingegen den großen Entwicklungsbeitrag, den Migration für die Herkunftsländer zu leisten vermag, und die individuellen Chancen, die mit der Migration verbunden sein können – wenn diese so gestaltet wird, dass sie sicher, geordnet und regulär stattfinden kann.

Dieser Debatte wird sich die Bundesregierung in den kommenden Jahren noch intensiver als bisher widmen müssen. Der demografisch bedingte Arbeitskräftebedarf wird allen Prognosen nach so stark ansteigen, dass größere Anwerbeprogramme nötig sein werden. Gleichzeitig stehen andere Industrieländer vor ähnlichen Herausforderungen und werben ihrerseits um geeignete Arbeitskräfte. Diese Konkurrenz wird sich verschärfen. Deutschland könnte hier einen Wettbewerbsvorteil erlangen, wenn es gelänge, entwicklungsorientierte und faire Partnerschaften mit

Herkunftsländern abzuschließen, die deren Interessen berücksichtigen und hohe Standards für den Schutz von Arbeitsmigrantinnen und -migranten vorsehen. Die Bundesregierung wird sich um zweierlei Gedanken machen müssen: die staatliche Anwerbung von Arbeitskräften aus Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sowie darüber, wie deren private Vermittlung gestaltet, unterstützt und reguliert werden kann und sollte.

Vor diesem Hintergrund geht es in der Studie um die bisherigen staatlichen und nichtstaatlichen Bemühungen um Arbeitskräfte insbesondere aus Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Diskutiert werden auch die mit der Anwerbung verbundenen politischen Zielkonflikte und die entwicklungspolitischen Chancen und Risiken.

# Entwicklungspolitische Kontroversen

Die Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung sind in Forschung und Politik seit langem umstritten.<sup>1</sup> Weitgehender Konsens besteht aber darüber, dass die Entwicklungswirkungen von Wanderungsbewegungen letztlich von ihrer politischen Gestaltung abhängen: Grundsätzlich haben gut gesteuerte Wanderungen positivere Folgen für die Entwicklung der Herkunfts- und Aufnahmeländer als schlecht regulierte.<sup>2</sup> Unzureichende politische Steuerung beeinträchtigt außerdem die individuellen Chancen der Betroffenen. Gleiches gilt für die Gestaltung der Arbeitskräfteanwerbung.

Bei der Bewertung der Zusammenhänge insbesondere von Arbeitsmigration und Entwicklung haben sich im Laufe der Zeit positive und negative Sichtweisen abgewechselt, und die jeweils vorherrschende Interpretation prägte stets auch den entwicklungspolitischen Umgang mit den Wanderungen.<sup>3</sup> So überwogen in den 1950er und 1960er Jahren zunächst positive Bewertungen der Arbeitsmigration. Zu dieser Zeit galt sie vor allem im Kontext des Wirtschaftswachstums nach dem Zweiten Weltkrieg als Mechanismus für den Ausgleich zwischen Arbeitsmärkten mit unterschiedlichen Angebots- und Nachfragestrukturen. Angenommen wurde, dass Migration – damals vor allem von un- und angelernten »Gastarbeitern« in den westlichen Industriestaaten – zum Wachstum sowohl der Herkunfts- als auch der Aufnahmeländer beiträgt. In den folgenden beiden Jahr-

zehnten wurde diese Annahme von pessimistischeren Bewertungen abgelöst. Nun dominierte die Ansicht, dass Arbeitsmigrantinnen und -migranten ausgebeutet und mit ihnen Fachkräfte abgeworben würden, die für den Aufbau der Herkunftsländer unverzichtbar seien (Braindrain). Auch die Geldtransfers von Migrantinnen und Migranten galten als problematisch: Die Überweisungen würden vorwiegend konsumtiv verwendet, die Inflation im Herkunftsland verstärken und Frauen vom dortigen Arbeitsmarkt fernhalten. Sie seien daher nicht entwicklungsfördernd.<sup>4</sup>

## Zu Beginn der 1990er Jahre wuchs das entwicklungspolitische Interesse an der Arbeitsmigration.

Zu Beginn der 1990er Jahre schlug das Pendel wieder in die andere Richtung aus.<sup>5</sup> Unter dem Paradigma der »New Economics of Labour Migration« und der sich beschleunigenden Globalisierung der Weltwirtschaft wuchs das entwicklungspolitische Interesse an der Arbeitsmigration; ihr wurde nun ein deutlich positiver Einfluss auf Entwicklungsprozesse zugeschrieben.<sup>6</sup>

Seit einiger Zeit zeichnet sich in der Forschung wiederum eine Gegenbewegung ab, die das optimistische migrations- und entwicklungspolitische Paradigma hinterfragt.<sup>7</sup> Dieser Kritik liegt die Annahme

1 Zur Übersicht: Hein de Haas, »Migration and Development: A Theoretical Perspective«, in: *International Migration Review*, 44 (2010), S. 227–264.

2 Fachkommission Fluchtursachen der Bundesregierung, *Krisen vorbeugen, Perspektiven schaffen, Menschen schützen. Bericht der Fachkommission*, Berlin, Mai 2021.

3 Steffen Angenendt, »Migration und nachhaltige Entwicklung: Zusammenhänge, Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten der Politik«, in: Caritas Schweiz (Hg.), *Almanach Entwicklungspolitik 2019*, Luzern: Caritas Verlag, 2018, S. 61–77.

4 Demetrios G. Papademetriou/Philip L. Martin (Hg.), *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*, Westport, CT: Greenwood Press, 1991.

5 Hein de Haas, »The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy«, in: *International Migration*, 3 (2012), Special Issue: Migration and Development Buzz?, S. 8–25.

6 Oded Stark/David E. Bloom, »The New Economics of Labor Migration«, in: *American Economic Review*, 75 (1985), S. 173–178.

7 Alan Gamlen, »The New Migration-and-Development Pessimism«, in: *Progress in Human Geography*, 38 (2014), S. 581–597.

zugrunde, dass die positive Bewertung von (Arbeits-) Migration und Entwicklung einer neoliberalen Agenda folge.

So würde eine Unterstützung der Diaspora-Gemeinden oder von Rücküberweisungen die Aufnahmehländer zum Teil von ihrer Verantwortung für Migrantinnen, Migranten und Geflüchtete entbinden, auch die Förderung zirkulärer Wanderungsbewegungen komme letztlich den Interessen der Aufnahmehländer an billigen und verfügbaren Arbeitskräften entgegen. In beiden Fällen drohe aus dem Blick zu geraten, dass die Betroffenen selbst oft die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Wanderung zu tragen hätten – insbesondere die Frauen.<sup>8</sup> Tatsächlich drängen viele Herkunftsländer inzwischen viel nachdrücklicher auf gute und faire Arbeitsbedingungen ihrer Arbeitsmigrantinnen und -migranten und prangern Menschenrechtsverletzungen an ihren Bürgerinnen und Bürgern oder negative Entwicklungswirkungen schärfer an als zuvor.<sup>9</sup>

Zudem wird nach wie vor wissenschaftlich wie politisch darüber gestritten, ob mehr Entwicklung (Arbeits-)Migration fördert oder dämpft und welche Schlüsse daraus für die Entwicklungszusammenarbeit zu ziehen sind. So haben viele Ökonominen und Ökonomen lange die Auffassung vertreten, der Migration aus ärmeren in reichere Weltregionen lasse sich mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit Grenzen setzen. Diese These wurde durch die entwicklungsökonomische Erkenntnis herausgefordert, dass Entwicklungsprozesse in der Regel zunächst zu einer Zunahme von Migration – dem »migration hump« – führen.<sup>10</sup> Verbesserungen des sozioökonomischen

Entwicklungsstandes schieben die Auswanderung aus Entwicklungsländern in der Regel so lange an, bis die Einkommen das Niveau der oberen Mittelschicht erreichen; erst dann tritt eine Abschwächung ein. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird dieser nach wie vor bestehende Streit auch weiterhin die Diskussion über entwicklungspolitische Folgen der Arbeitskräfteanwerbung beeinflussen.

Zusammenfassend lässt sich zum Stand der Forschung zu Migration und Entwicklung festhalten, dass immer noch viele Zusammenhänge kontrovers bewertet werden. Dies ist angesichts der unterschiedlichen normativen Positionen der Forschenden auch nicht erstaunlich. Allerdings herrscht zumindest in einigen Punkten Einigkeit. Dazu gehört, dass Migration, Flucht und Entwicklung eng miteinander verknüpft sind, dass die Entwicklungswirkungen der Wanderungen von deren politischer Gestaltung abhängen und dass entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen eine intensive und verbindliche Kooperation mit den Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit erfordern. Diese Einschätzung teilt auch die amtierende Bundesregierung, wie in ihrem Koalitionsvertrag von 2021 deutlich wird.<sup>11</sup>

**8** Ester Hernandez/Susan Bibler Coutin, »Remitting Subjects: Migrants, Money and States«, in: *Economy and Society*, 35 (2006), S. 185–208; Rahel Kunz, »Remittances are Beautiful? Gender Implications of the New Global Remittances Trend«, in: *Third World Quarterly*, 29 (2008), S. 1389–1409.

**9** Kathleen Newland, »The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes and Institutions«, in: *Global Governance*, 16 (2010); Steffen Angenendt/Anne Koch, *Der erste Gipfel der Vereinten Nationen zu großen Wanderungsbewegungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2016 (SWP-Aktuell 49/2016).

**10** Steffen Angenendt u. a., *Mehr Entwicklung – mehr Migration? Der »migration hump« und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2017 (SWP-Aktuell 69/2017), S. 4; Nicolas Berthiaume u. a., *A Reappraisal of the Migration-Development Nexus: Testing the Robustness of the Migration Transition Hypothesis*, Washington, D.C.: World Bank

Group, Januar 2021 (Policy Research Working Papers 9518); Mercator Dialogue on Asylum and Migration, »Migration and Development: Revisiting the Migration Hump«, Online-Event, 24.6.2020.

**11** Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD)/Bündnis 90/Die Grünen/Freie Demokraten (FDP) u. a., *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025*, Berlin 2021.

# Arbeitskräftebedarf und Zuwanderungspotenziale

## Arbeitskräftebedarf in Deutschland

In Deutschland steigt der Bedarf an Arbeitskräften – sowohl an Fachkräften, also Menschen mit einem Berufsabschluss, Hochschulabschluss oder einer vergleichbaren mehrjährigen Qualifikation, als auch an geringer Qualifizierten. Während über den Bedarf an Ersteren wissenschaftlich und politisch weitgehend Konsens besteht, ist der an Letzteren strittig.<sup>12</sup> Die bestehenden Engpässe gehen in erster Linie auf den demografischen Wandel und die strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes zurück. So entfallen als Folge der Digitalisierung traditionelle Arbeitsplätze, es entstehen aber auch viele neue. Das Gleiche gilt für die Dekarbonisierung der Wirtschaft. Hinzu kommen aktuelle Bedarfe etwa im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Covid-Pandemie.

## Engpassberufe und Fachkräftemangel

Im Zuge der Covid-Pandemie ist die Zahl der von der Bundesagentur für Arbeit (BA) identifizierten Engpassberufe deutlich gesunken und lag auch Ende 2021 noch unter der des Vor-Corona-Jahres 2019 (2019: 185; 2021: 148). Die BA sieht dies allerdings nur als eine vorübergehende Erscheinung und geht davon aus, dass die Zahl der Engpassberufe mittelfristig wieder steigen wird.<sup>13</sup> Nach Analysen des Kompetenzzentrums Fachkräftesicherung (KOFA) des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) hat die Fachkräftenachfrage nach dem coronabedingten Einbruch

in den Jahren 2019 und 2020 bereits Ende 2021 wieder erheblich angezogen und im März 2022 mit 1,5 Millionen offenen Stellen einen neuen Rekord erreicht. Insgesamt fehlten dem deutschen Arbeitsmarkt zu diesem Zeitpunkt saisonbereinigt 558.000 Fachkräfte, so dass knapp die Hälfte der offenen Stellen nicht mit entsprechend qualifizierten Arbeitslosen besetzt werden konnte.<sup>14</sup> Dies macht einmal mehr deutlich, dass der Fachkräftebedarf in Deutschland struktureller Natur ist, auch wenn konjunkturelle Schwankungen die Nachfrage zeitweise dämpfen können.<sup>15</sup>

Im Jahr 2021 kam es in allen Berufsfeldern vermehrt zu Fachkräfteengpässen, in einigen sogar deutlich (vgl. Infokasten 1, S. 10).<sup>16</sup> Dabei gibt es regionale Unterschiede, etwa zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern, aufgrund von Disparitäten in der demografischen Entwicklung, der Zuwanderung oder des Lohnniveaus. Andere Engpässe, zum Beispiel in den Pflegeberufen und im Handwerk, etwa in der Heizungs-, Sanitär- und Klimatechnik, traten bundesweit auf.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Alexander Burstedde u. a., *Die Messung des Fachkräftemangels. Methodik und Ergebnisse aus der IW-Fachkräftedatenbank zur Bestimmung von Engpassberufen und zur Berechnung von Fachkräftelücken und anderen Indikatoren*, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft (IW), November 2020 (IW Report 59/2020), S. 4.

<sup>13</sup> Bundesagentur für Arbeit (BA), *Fachkräfteengpassanalyse 2021*, Nürnberg, Mai 2022 (Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt).

<sup>14</sup> Helen Hickmann/Lydia Malin, *Fachkräftereport März 2022. Offene Stellen und Fachkräftelücke auf Rekordniveau*, Köln: Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (KOFA), März 2022 (KOFA Kompakt 4/2022), S. 1f; Stefan Hardege/Ulrike Friedrich, *Fachkräfteengpässe schon über Vorkrisenniveau. DIHK-Report Fachkräfte 2021*, Berlin/Brüssel: Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), November 2021.

<sup>15</sup> Hermann Gartner u. a., *Drohende Rezession bremst boomenden Arbeitsmarkt. IAB-Prognose 2022/2023*, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), September 2022 (IAB-Kurzbericht 15/2022).

<sup>16</sup> Helen Hickmann/Filiz Koneberg, *Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken*, Köln: IW, August 2022 (IW-Kurzbericht 67/2022).

<sup>17</sup> BA, *Fachkräfteengpassanalyse 2021* [wie Fn. 13], S. 16ff.

## Infokasten 1 Vom Fachkräftemangel besonders betroffene Berufe

Die Fachkräftelücke beschreibt die der BA gemeldeten, auf Basis der Meldequoten der IAB-Stellenerhebung hochgerechneten und um Sondereffekte der Zeitarbeit bereinigten offenen Stellen, die nicht mit passend qualifizierten Arbeitslosen besetzt werden können. Die folgenden Berufsbereiche gelten als besonders betroffen:

### Soziales und Erziehung

In der Sozialarbeit/pädagogik gab es im Jahresdurchschnitt 2021/22 rund 20.600 nicht besetzte Stellen, weitere 20.500 Erzieherinnen- und Erzieher-Stellen konnten nicht besetzt werden.<sup>a</sup>

### Gesundheit und Pflege

Die Fachkräfteengpässe waren und sind bei Pflegeberufen, die eine qualifizierte Ausbildung oder ein Studium voraussetzen, besonders ausgeprägt: Im Jahresdurchschnitt 2021/22 konnten in der Altenpflege 18.300 Stellen nicht besetzt werden, in der Gesundheits- und Krankenpflege waren es 16.800.<sup>b</sup>

**a** Helen Hickmann/Filiz Koneberg, *Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken*, Köln: IW, August 2022 (IW-Kurzbericht 67/2022), S. 2.

**b** Hickmann/Koneberg, *Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken* [wie Anm. a]; Susanne Seyda u. a., *Pflegeberufe besonders vom Fachkräftemangel betroffen*, Köln: KOFA, November 2021 (KOFA Kompakt 10/2021).

**c** Lydia Malin/Helen Hickmann, *Fachkräftemangel und Ausbildung im Handwerk*, Köln: KOFA, Juni 2022 (KOFA Kompakt 5/2022).

### Bau und Handwerk

Die Engpässe sind besonders in der Bauelektrik, der Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik sowie der Bauplanung und -überwachung groß und haben sich 2021 noch verschärft. Allein im Handwerk konnten im Jahr 2021 rund 87.500 offene Stellen nicht besetzt werden. Hier fehlten vor allem Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung.<sup>c</sup>

### IT

Nachdem während der Corona-Pandemie ein Tiefstand von nur 9.800 offenen IT-Stellen erreicht war, lag die Fachkräftelücke im Oktober 2021 wieder bei rund 28.700 Personen und war damit so groß wie nie zuvor. Es wurden vor allem Akademikerinnen und Akademiker gesucht – ihr Anteil lag 2021 über alle IT-Berufsgruppen hinweg bei 56,3 Prozent.<sup>d</sup>

### MINT

Im April 2022 fehlten insgesamt 320.600 Fachkräfte in Berufen rund um Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT-Berufe). Die größte Engpassgruppe in diesem Bereich waren mit 136.300 Personen Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung.<sup>e</sup>

**d** Anika Jansen, *Fachkräftesituation in den IT-Berufen*, Köln: KOFA, Januar 2022 (KOFA Kompakt 2/2022).

**e** Christina Anger u. a., *MINT-Frühjahrsreport 2022. Demografie, Dekarbonisierung und Digitalisierung erhöhen MINT-Bedarf – Zuwanderung stärkt MINT-Fachkräfteangebot und Innovationskraft*, Köln: IW, Mai 2022 (IW-Gutachten).

## Bedarf an geringer qualifizierten Arbeitskräften

Die politische Debatte konzentriert sich zwar auf den Fachkräftebedarf, es gibt aber auch Anzeichen für einen wachsenden Bedarf an Arbeitskräften für geringer qualifizierte Tätigkeiten. Das IAB in Nürnberg weist darauf hin, dass die Beschäftigung im »Helfersegment« in den vergangenen 15 Jahren fast doppelt so schnell gewachsen ist wie die gesamte Beschäftigung.<sup>18</sup> Laut einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) waren zudem 2021 auch Branchen, in denen häufig einfache Tätigkeiten

gefragt sind, von Arbeitskräfteengpässen betroffen, etwa Gastronomie und Logistik.<sup>19</sup>

Wie wichtig geringer qualifizierte Arbeitskräfte für die deutsche Wirtschaft sind, zeigte sich unter anderem, als im Zuge der Covid-Pandemie bis zu 20.000 Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft fehlten und der Bedarf nicht mit einheimischen Arbeitskräften gedeckt werden konnte.<sup>20</sup> In der Luftfahrtbranche führte der Mangel an Bodenpersonal zu Beginn der

**18** Jens Koenen u. a., »Arbeitsmarkt: Deutsche Bahn, Fraport & Hotels für mehr Zuwanderung«, in: *Handelsblatt* (online), 22.2.2022.

**19** Hardege/Friedrich, *Fachkräfteengpässe schon über Vorkrisenniveau* [wie Fn. 14], S. 10.

**20** Claudia Lechner, *Anwerbung und Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitskräften*, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Juli 2020 (Working Paper 89).

## Infokasten 2 Die Fluchtbewegung aus der Ukraine

Durch die Aktivierung der EU-Richtlinie zum temporären Schutz (2001/55/EG) können Geflüchtete aus der Ukraine auch in Deutschland eine bis zu drei Jahre geltende Aufenthaltserlaubnis erhalten und in dieser Zeit einer abhängigen oder selbständigen Beschäftigung nachgehen.

Laut Bundesinnenministerium (BMI) wurden zwischen Februar und Anfang Januar 2023 über eine Million Geflüchtete aus der Ukraine im Ausländerzentralregister (AZR) registriert. Etwa 96 Prozent von ihnen waren ukrainische Staatsangehörige. Unter den Erwachsenen waren rund 70 Prozent Frauen, 34 Prozent waren Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, die meisten davon im Grundschulalter. Wie viele Geflüchtete aus der Ukraine sich tatsächlich in Deutschland aufhalten, ist nicht genau zu beziffern. So lässt sich oft nicht feststellen, ob die im AZR registrierten Personen in die Ukraine zurückgekehrt oder in andere EU-Staaten weitergereist sind.<sup>a</sup>

Im Dezember 2022 waren nach Angaben der BA bei den Jobcentern etwa 418.000 Personen (im erwerbsfähigen Alter) aus der Ukraine arbeitssuchend, 185.000 arbeitslos und 120.000 sozialversicherungspflichtig beschäftigt gemeldet.<sup>b</sup>

**a** Mediendienst Integration, *Flüchtlinge aus der Ukraine*, Online-Stand: Januar 2023.

**b** BA, *Auswirkungen der Fluchtmigration aus der Ukraine auf den Arbeitsmarkt und die Grundsicherung für Arbeitssuchende*, Nürnberg, Januar 2023 (Berichte: Arbeitsmarkt kompakt, Dezember 2022), S. 7, 9.

Auch wenn die EU-Richtlinie und deren Umsetzung in deutsches Recht eine weitgehende Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglichen, bestehen auch für Ukrainerinnen und Ukrainer weiterhin strukturelle Hürden, insbesondere in Bezug auf Wohnraum, Sprachkenntnisse, Anerkennung von Qualifikationen und Kinderbetreuung.

Mithin ist unklar, welchen Beitrag die Geflüchteten mittelfristig zur Dämpfung des Arbeitskräftebedarfs in Deutschland leisten können, nicht zuletzt, weil ein Großteil der Geflüchteten möglicherweise nur vorübergehend in Deutschland bleiben und in die Ukraine zurückkehren wird, sobald die Kämpfe beendet sind. So gaben im Juli 2022 insgesamt 46 Prozent der Befragten an, dass sie innerhalb der nächsten zwei Jahre wieder in die Ukraine zurückgehen wollen.<sup>c</sup>

**c** Tetyana Panchenko, »Prospects for Integration of Ukrainian Refugees into the German Labor Market: Results of the ifo Online Survey«, in: *CESifo Forum*, 23 (2022), 4, S. 67 – 75 (71).

Sommerferien 2022 an mehreren deutschen Flughäfen zu chaotischen Zuständen.<sup>21</sup>

## Prognosen zum künftigen Arbeitskräftebedarf

Langfristige Prognosen des künftigen Arbeitskräftebedarfs beruhen in der Regel auf Bevölkerungsvorberechnungen des Statistischen Bundesamts und auf Schätzungen zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials und des zukünftigen Wanderungssaldos. Nach den aktuellen Prognosen des IAB wird das Erwerbspersonenpotenzial ohne Zuwanderung bis 2035 um mehr als 7 Millionen Menschen sinken. Selbst bei einer steigenden Erwerbsquote von Frauen und Älteren wird es so stark schrumpfen, dass einer Abnahme der erwerbsfähigen Bevölkerung langfristig

nur mit einer jährlichen Nettozuwanderung von 400.000 Menschen entgegengewirkt werden kann.<sup>22</sup>

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geht davon aus, dass allein zwischen 2022 und 2026 für 240.000 zu besetzende qualifizierte Arbeitsplätze keine Arbeitskräfte in Deutschland zur Verfügung stehen werden. Mittelfristig seien Engpässe vor allem in IT-Berufen, in von der Pandemie stark betroffenen Berufen wie Gastronomie und Hotellerie, im Sozial- bzw. Gesundheits- und Pflegebereich sowie in technischen und handwerklichen Berufen zu erwarten.<sup>23</sup> Auch die Bemühungen um die Erreichung der Klimaziele werden den künftigen Arbeitskräftebedarf weiter ansteigen lassen. So dürfte unter anderem der Ausbau der regenerativen Energie-

**22** Johann Fuchs u. a., *Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060. Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen*, Nürnberg: IAB, 2021 (IAB-Kurzbericht 25).

**23** IAB u. a., *Mittelfristprognose: Arbeitsmarktdynamik bis 2025*, Nürnberg/Bonn/Osnabrück, November 2021 (Forschungsbericht 524/4).

**21** Notker Blechner, »Sind die Flughäfen schuld am Chaos?«, in: *Tagesschau* (online), 1.7.2022.

erzeugung zu einem erheblichen Mehrbedarf an Fachkräften vor allem am Bau, im Handwerk und MINT-Bereich führen.<sup>24</sup>

Dabei ist zu bedenken, dass gerade mittelfristige Prognosen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind. Unklar ist vor allem, wie sich die gegenwärtige Fluchtzuwanderung aus der Ukraine auf den Arbeitskräftebedarf auswirken wird. Vom Verlauf des Krieges wird abhängen, ob weitere Menschen aus der Ukraine kommen oder ob viele sich zur Rückwanderung entscheiden werden. Zudem hängt die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten entscheidend von der Anerkennung ihrer Berufserfahrungen und -abschlüsse ab (vgl. Infokasten 2, S. 11).

Zwar gibt es noch erhebliche Potenziale in Deutschland selbst – etwa bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen, Älteren, Menschen mit Behinderungen und Arbeitslosen, bei der Verbesserung von Bildung, Aus- und Weiterbildung.<sup>25</sup> Gleichwohl ist davon auszugehen, dass das inländische Erwerbspersonenpotenzial nicht annähernd ausreichen wird, um den Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Deutschland zu kompensieren.<sup>26</sup>

## Zuwanderungspotenziale für den deutschen Arbeitsmarkt

Vor diesem Hintergrund ist Deutschland auf Zuwanderung aus dem Ausland angewiesen. Zahlreiche Studien zeigen, dass Geflüchtete sowie Migrantinnen und Migranten aus EU- und Drittstaaten bereits seit Jahren einen wichtigen Beitrag zur Fachkräftesicherung in Deutschland leisten. Dies betrifft vor allem die Fachkraftberufe mit den größten Arbeitskräftelücken.<sup>27</sup> Die Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte

für den deutschen Arbeitsmarkt zeigt sich auch an deren zunehmendem Beschäftigtenanteil. Dieser steigt seit Jahren und lag im Jahr 2021 doppelt so hoch wie 2010. Auch der kurzfristige Beschäftigungseinbruch während der Corona-Pandemie hat daran grundsätzlich nichts geändert.<sup>28</sup>

## Zuwanderung aus EU-Staaten

2021 zogen laut Ausländerzentralregister (AZR) 469.000 nichtdeutsche EU-Staatsangehörige nach Deutschland, zwei Drittel davon aus Rumänien, Polen und Bulgarien. Diese EU-Binnenzuwanderung machte 2021 allerdings nur 47 Prozent der gesamten Zuwanderung nach Deutschland aus, es überwog die Zuwanderung aus Drittstaaten. Zudem sind die EU-Zuzüge bereits seit 2015 rückläufig. Die Nettozuwanderung vor allem aus Rumänien, Bulgarien und Polen hat stark abgenommen.<sup>29</sup>

Die Gründe für diesen Rückgang liegen vor allem darin, dass sich der »Anfangseffekt« der EU-Erweiterungsphasen im Laufe der Zeit abgeschwächt hat. Die Migrationswilligen haben diese Länder schon weitgehend verlassen, und die dortige Arbeitsbevölkerung ist bereits geschrumpft und wird dies auch weiterhin tun. Darüber hinaus werden viele dieser Länder mittel- und langfristig eine noch problematischere demografische Entwicklung als Deutschland erfahren, insbesondere die mittel- und osteuropäischen Länder. Schätzungen zufolge wird dort der Bevölkerungsanteil von Menschen im erwerbsfähigen Alter bis 2050 im Vergleich zu 2020 um mehr als ein Zehntel abnehmen.<sup>30</sup> Insofern ist davon auszugehen, dass die Arbeitsmigration aus der EU nach Deutschland weiter nachlassen wird. Die langfristigen Migra-

**24** Dies., *Die Auswirkungen der Klimaschutzmaßnahmen auf den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft*, Nürnberg/Bonn/Osnabrück, Dezember 2021 (Forschungsbericht 526/5).

**25** Bundesregierung, *Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung*, Berlin, Juni 2011, S. 9.

**26** Fuchs u. a., *Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2035* [wie Fn. 22]; Alexander Burstedde u. a., *Ohne Zuwanderung sinkt das Arbeitskräftepotenzial schon heute. Mehr Renteneintritte als Nachwuchs-Arbeitskräfte überall*, Köln: IW, Juli 2021 (IW-Report 25/2021); Wido Geis-Thöne, *Mögliche Entwicklungen des Fachkräfteangebots bis zum Jahr 2040. Eine Betrachtung der zentralen Determinanten und Vorausberechnung*, Köln: IW, April 2021 (IW-Report 11/2021).

**27** Yuliya Kosyakova, *Mehr als nur ein Job: die qualitative Dimension der Integration in Arbeit von Geflüchteten in Deutschland*,

Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2020 (WISO Diskurs 9/2020); Helen Hickmann u. a., *Ohne sie geht nichts mehr. Welchen Beitrag leisten Migrant\_innen und Geflüchtete zur Sicherung der Arbeitskräftebedarfe in Fachkraftberufen in Deutschland?*, Bonn: FES, November 2021 (FES diskurs).

**28** Statistisches Bundesamt, »Beschäftigungsstatistik – Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort«, Wiesbaden, 22.2.2022.

**29** Johannes Graf, *Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland. Jahresbericht 2021*, Nürnberg: BAMF, Juli 2022 (Berichtsreihen zu Migration und Integration – Reihe 2), S. 6ff, 13ff, 20f.

**30** International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Migration Outlook 2022: Twelve Migration Issues to Look Out For in 2022. Origins, Key Events and Priorities for Europe*, Wien, Januar 2022, S. 25.

tionspotenziale aus EU-Staaten können daher lediglich als moderat eingeschätzt werden.<sup>31</sup>

Zudem konkurrieren die EU-Staaten untereinander und mit anderen Industriestaaten zunehmend um qualifizierte Arbeitskräfte. Viele EU-Staaten haben in jüngerer Zeit ihre Arbeitsmigrationspolitik reformiert und die Zugangsmöglichkeiten für ausländische Arbeitskräfte gelockert. Außerdem bemühen sich Länder mit starker Abwanderung wie Lettland, Spanien und Portugal zusehends, Ausgewanderte durch Rückkehrhilfen und Steuererleichterungen zurück-zuholen und Migrantinnen und Migranten im Land zu halten.<sup>32</sup>

## Zuwanderung aus Drittstaaten

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Zuwanderung aus Drittstaaten für Deutschland an Bedeutung. So zogen im Jahr 2021 laut AZR 530.800 Personen aus Nicht-EU-Staaten für einen mindestens dreimonatigen Aufenthalt nach Deutschland. Mit 53 Prozent machten somit die Zuzüge aus Drittstaaten den größten Teil der Zuwanderung nach Deutschland aus. Die Menschen kamen vor allem aus Syrien (55.500), Afghanistan (42.300), der Türkei (35.500) und Indien (32.400).<sup>33</sup>

## Erwerbs- und Bildungsmigration auf niedrigem Niveau

Im Jahr 2021 erhielten 166.500 Drittstaatsangehörige erstmals einen Aufenthaltstitel für Bildungs- und Erwerbszwecke: Zum Zweck der Erwerbstätigkeit wurden 85.000 befristete Aufenthaltstitel und 22.800 Niederlassungserlaubnisse erteilt, zu Bildungszwecken reisten 58.800 Personen ein, der größte Teil von ihnen, um in Deutschland zu studieren.<sup>34</sup>

31 Matthias Mayer/Marius Clemens, *Fachkräftemigrationsmonitor*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Januar 2021, S. 7; Johann Fuchs u. a., *Zuwanderung und Digitalisierung. Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Februar 2019, S. 11, doi: 10.11586/2019013.

32 Marta Foresti, »Less Gratitude, Please. How COVID-19 Reveals the Need for Migration Reform«, in: *Future Development* (Blog), 22.5.2020.

33 BAMF, *Das Bundesamt in Zahlen 2021, Asyl, Migration, Integration*, Nürnberg, August 2022, S. 94, 171.

34 Johannes Graf, *Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2021*, Nürnberg: Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des BAMF, Juni 2022 (Berichtsreihen zu

## Der wichtigste Aufenthaltstitel bei der Erwerbsmigration ist nach wie vor die Blaue Karte EU.

Der wichtigste Aufenthaltstitel bei der Erwerbsmigration ist auch weiterhin die Blaue Karte EU, die im Jahr 2021 etwa 24.500 Personen nutzten, also fast ein Drittel der Erwerbsmigrantinnen und -migranten. Mit deutlichem Abstand folgten die durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2020 eingeführten befristeten Aufenthaltstitel für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (13.500) bzw. mit Berufsausbildung (11.200) sowie die Westbalkanregelung, über die etwa 3.000 Personen eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten haben. In der Gesamtbetrachtung wird deutlich, wie stark die Bildungsmigration zur Erwerbsmigration beigetragen hat: Im Jahr 2021 konnten etwa 28.800 Personen vom Status einer Aufenthaltserlaubnis für eine Bildungsmaßnahme zu einem Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche bzw. direkt in die Erwerbstätigkeit wechseln.<sup>35</sup> Bei den verschiedenen Zuwanderungstiteln sind zudem erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede zu beobachten: So war 2021 der Anteil von Frauen bei der Blauen Karte EU mit 28 Prozent besonders niedrig, bei Fachkräften mit Berufsausbildung, großenteils in der Alten- und Krankenpflege, hingegen besonders hoch.<sup>36</sup>

Die Trends werden durch Analysen der OECD bestätigt. Sie zeigen, dass Deutschland aufgrund attraktiver Studienbedingungen inzwischen weltweit das wichtigste nichtenglischsprachige Land für internationale Studierende ist. Von ihnen verfügt mehr als die Hälfte fünf Jahre nach der Einreise über einen anderen Aufenthaltstitel, vor allem für Erwerbszwecke.<sup>37</sup>

## Hauptherkunftsländer der Erwerbsmigration

Im Jahr 2021 führten Staatsangehörige Indiens mit einem Anteil von 12 Prozent die Ersterteilungen im Rahmen der gesamten Erwerbsmigration an. Es folgten die USA (7 Prozent), die Türkei (7 Prozent) und

Migration und Integration – Reihe 1), S. 4: detaillierte Auflistung der unterschiedlichen Aufenthaltstitel zur Bildungs- und Erwerbstätigkeit.

35 Ebd., S. 24ff.

36 Susanne U. Schultz, *Fachkräftemigrationsmonitor 2022. Fachkräfteengpässe von Unternehmen in Deutschland, Trends und Potenziale zum Zuzug ausländischer Fachkräfte*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Dezember 2022, S. 5.

37 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *International Migration Outlook 2022 (46th Edition)*, Paris: OECD Publishing, 2022.



China (5 Prozent). Die Westbalkanstaaten machten gemeinsam 17 Prozent aus. Die Erwerbsmigration war überwiegend männlich (65 Prozent).<sup>38</sup>

Wie schon bei der gesamten Erwerbsmigration stellten indische Staatsangehörige 2021 die größte Gruppe an Fachkräften mit akademischer Ausbildung, bei der Blauen Karte EU lag ihr Anteil sogar bei einem Viertel. In der Gruppe der Fachkräfte mit Berufsausbildung stammte hingegen knapp ein Viertel von den Philippinen und etwa die Hälfte aus den Westbalkanstaaten. Mit 62 Prozent sind in dieser Gruppe deutlich mehr Frauen vertreten, was zusammen mit dem hohen Anteil philippinischer Staatsangehöriger (Frauenanteil 72 Prozent) auf das große Gewicht des Pflegesektors hinweist.<sup>39</sup>

### **Kaum Erwerbsmigration aus afrikanischen Staaten**

Aus afrikanischen Ländern gibt es hingegen bis jetzt keine nennenswerte Arbeitsmigration. Lediglich Ägypten lag 2021 bei der Zuwanderung von Fachkräften mit akademischer Ausbildung an neunter Stelle der wichtigsten Herkunftsländer. Auch hier wurden die meisten Titel über die Blaue Karte EU vergeben.<sup>40</sup>

Dies unterstreicht, dass deutsche Unternehmen bislang nur sehr zurückhaltend in Afrika anwerben<sup>41</sup> – obwohl gleichzeitig über die Arbeitskräftepotenziale Afrikas diskutiert wird, insbesondere im Hinblick auf die demografische und wirtschaftliche Entwicklung des Kontinents.<sup>42</sup> Nach Projektionen der Vereinten Nationen wird sich die Bevölkerung Afrikas zwischen 2015 und 2050 von 1,2 Milliarden Menschen auf 2,5 Milliarden mehr als verdoppeln, insbesondere in Subsahara-Afrika.<sup>43</sup> Einige Studien prognostizieren, dass es angesichts des sogenannten Jugendüberhangs – definiert als der Anteil der Bevölkerung von 15 bis 29 Jahren im Verhältnis zur gesamten erwachsenen

Bevölkerung – in vielen Regionen Afrikas schwierig sein könnte, die demografischen Potenziale auszuschöpfen, weil es keine Beschäftigungsaussichten gibt und die Bildungs- und Ausbildungsangebote sowie die politische Teilhabe für die junge Bevölkerung begrenzt sind.<sup>44</sup>

### **Fluchtmigration und Erwerbstätigkeit**

Die Statistik zu Aufenthaltstiteln zum Zweck der Erwerbstätigkeit ist im Hinblick auf die Bedeutung der Zuwanderung aus Drittstaaten für den deutschen Arbeitsmarkt jedoch nur bedingt aussagekräftig. Auch Aufenthaltstitel, die aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen erteilt werden, berechtigen unter bestimmten Bedingungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.<sup>45</sup> Tatsächlich ist die Zuwanderung aus Drittstaaten nur zu einem geringen Teil erwerbsbezogen. Im Jahr 2021 betrug dieser Anteil an der gesamten Zuwanderung aus Drittstaaten lediglich 7,6 Prozent.<sup>46</sup> Auch die Beschäftigungsstatistik zeigt, dass im Juni 2022 von den rund 2,5 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus Drittstaaten ein großer Teil (484.000 Personen) aus Asylherkunftsländern stammte.<sup>47</sup> Bei der Einschätzung des Erwerbspotenzials müssen daher auch andere Gruppen von Drittstaatsangehörigen berücksichtigt werden, wie etwa anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte, geduldete Personen oder Menschen, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland kommen.<sup>48</sup>

38 Graf, *Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration* [wie Fn. 34], S. 10–20.

39 Ebd., S. 17ff.

40 Ebd., S. 18.

41 Matthias Mayer, *Fachkräftengpässe und Zuwanderung aus Unternehmenssicht in Deutschland 2021: Stärkerer Anstieg als im Vorjahr angenommen*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, November 2021 (Policy Brief Migration).

42 Susanne U. Schultz, *Innovation durch Kooperation: Ausbildungspartnerschaften im Bausektor. Eine Exploration mit Fokus auf NRW und Ghana*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Dezember 2021, doi: 10.11586/2021116.

43 United Nations, *World Population Prospects. The 2015 Revision*, 2015 (Data Booklet 2015 Revision).

44 Kouassi Yeboua/Jakkie Cilliers, *Development Prospects for the Horn of Africa Countries to 2040*, Pretoria: Institute for Security Studies, September 2021 (East Africa Report 42), S. 12.

45 Johannes Graf, *Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2020*, Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des BAMF, August 2021 (Berichtsreihen zu Migration und Integration – Reihe 1), S. 7f.

46 BAMF, *Das Bundesamt in Zahlen 2021*, Nürnberg, August 2022, S. 94: Die größte Gruppe (20,3 Prozent) erhielt eine Aufenthaltsgestattung (während des Asylverfahrens) oder einen Ankunftsachweis (Asylsuchende). Mit 15,4 Prozent kamen als zweitgrößte Gruppe Nicht-EU-Angehörige über den Familiennachzug nach Deutschland.

47 BA, »Migration und Arbeitsmarkt«, Stand: September 2022.

48 Johannes Graff/Barbara Heß, *Ausländische nicht-akademische Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Eine Bestandsaufnahme vor dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes*, Nürnberg: BAMF, 2020 (Forschungsbericht 35/2020), S. 33.

## Geflüchtete leisten bereits seit Jahren einen wichtigen Beitrag zur Fachkräfte- und Nachwuchssicherung in Deutschland.

Neuere Studien zeigen, dass Geflüchtete bereits seit Jahren einen wichtigen Beitrag zur Fachkräfte- und Nachwuchssicherung in Deutschland leisten. Unter anderem weisen Analysen des IAB und der Friedrich-Ebert-Stiftung nach, dass deren Arbeitsmarktintegration bisher recht erfolgreich war. Im Jahr 2018 waren 60 Prozent der Geflüchteten fünf Jahre nach ihrer Ankunft in Deutschland erwerbstätig oder nahmen an einer Bildungs-, Integrations- oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil.<sup>49</sup> Mehr als die Hälfte von ihnen waren als Fachkraft oder in Berufen mit höherem Anforderungsniveau beschäftigt, 44 Prozent in sogenannten Helfer- und Anlernetätigkeiten.<sup>50</sup> Darüber hinaus stieg auch die Zahl der als Fachkraft beschäftigten Geflüchteten selbst im Jahr 2020, obwohl sie überproportional in Dienstleistungsberufen arbeiteten, die von der Covid-Pandemie stark betroffen waren.<sup>51</sup>

Die Zahl der Ausbildungsanfängerinnen und -anfänger aus einem der acht wichtigsten Asylherkunftsländer hat sich von 2009 bis 2019 nahezu verzwanzigfacht, von 1.000 auf 21.000 Personen. Asylsuchende, die zwischen 2013 und 2016 nach Deutschland gekommen sind, haben dabei anteilig mehr Ausbildungen in stark nachgefragten Berufen oder in Engpassberufen begonnen (68,6 Prozent) als Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit (57,9 Prozent).<sup>52</sup>

Insgesamt machen die Zuzüge aus Drittstaaten bereits heute den größten Anteil an der Zuwanderung nach Deutschland aus. Da der Wanderungssaldo der EU-Binnenmigration seit einigen Jahren stagniert, wird die Zuwanderung aus Drittstaaten in Zukunft eine immer wichtigere Rolle bei der Deckung des steigenden Arbeitskräftebedarfs spielen. Allerdings fällt die Erwerbsmigration aus Drittstaaten bislang

noch sehr gering aus, besonders im Vergleich zu anderen Formen der Zuwanderung, wie der von Geflüchteten oder von Familienangehörigen. Gleichzeitig ist das in Deutschland vorhandene Potenzial an Asylbewerberinnen und -bewerbern, anerkannten Schutzberechtigten und Geduldeten von nicht zu unterschätzender Bedeutung für den Arbeitsmarkt. Diese Menschen leisten schon jetzt einen Beitrag zur Arbeitskräftesicherung, was in Zukunft noch stärker gefördert und genutzt werden sollte. Erste Schritte auf diesem Weg stellen das im Juli 2022 beschlossene »Chancen-Aufenthaltsrecht« dar sowie die derzeitigen Bemühungen um eine schnelle Arbeitsmarktintegration der aus der Ukraine Geflüchteten.

<sup>49</sup> Hierbei zeigt sich allerdings eine signifikante und anhaltende geschlechtsspezifische Diskrepanz: Nur 29 Prozent der geflüchteten Frauen waren erwerbstätig, eine Rate, die unter anderem durch weitere Investitionen in die frühkindliche Betreuung erhöht werden könnte.

<sup>50</sup> Vgl. Herbert Brücker u. a., *Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte. Fünf Jahre seit der Flucht-migration 2015*, Nürnberg: IAB, Februar 2020 (IAB-Kurzbericht 4/2020), S. 8

<sup>51</sup> Hickmann u. a., *Ohne sie geht nichts mehr* [wie Fn. 27], S. 4.

<sup>52</sup> Ebd., S. 20ff.

# Migrationspolitischer Rahmen der Arbeitskräfteanwerbung

Seit der Jahrtausendwende haben sich alle Bundesregierungen bemüht, die Zuwanderung von Arbeitskräften zu fördern und entsprechende Reformen anzustoßen. Tatsächlich ist Deutschland in dieser Zeit vom »Einwanderungsland wider Willen« der Kohl-Ära schrittweise zu einem »modernen Einwanderungsland«<sup>53</sup> geworden – eine Entwicklung, die die OECD bereits 2013 anerkannte, als sie davon sprach, dass Deutschland inzwischen die großzügigsten Zuwanderungsregelungen für Fachkräfte und Hochqualifizierte aller OECD-Länder habe.<sup>54</sup> Gleichwohl haben die tatsächlichen Zuwanderungszahlen bislang in keiner Phase die politischen Erwartungen der früheren wie auch der amtierenden Bundesregierung erfüllt, die Suche nach Möglichkeiten zur Förderung der Arbeitsmigration hält an.

Die im Jahr 2000 von der damaligen rot-grünen Regierungskoalition angestoßene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, die Greencard-Regelung von 2001 und die Reform des Aufenthaltsgesetzes 2004 haben den jahrzehntelangen Stillstand in der deutschen Migrationspolitik beendet und die Weichen für eine moderne Migrationspolitik gestellt. An diesen Reformen haben sich im Laufe der Zeit alle wichtigen politischen Kräfte beteiligt und das neue Einwanderungsrecht in einem langwierigen und schwierigen Prozess parteiübergreifend ausgehandelt. Inzwischen sind die Notwendigkeit und die Richtung der Reformen unter fast allen im Bundestag vertretenen Parteien unumstritten, mit Ausnahme der Alternative für Deutschland (AfD).

53 SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, *Mehr Fortschritt wagen* [wie Fn. 11], S. 110.

54 OECD, *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*, Paris: OECD Publishing, 2013.

## Deutschland hat sich im vergangenen Jahrzehnt schrittweise für Arbeitskräftezuwanderung geöffnet.

Auf diesem Weg haben die Bundesregierungen im vergangenen Jahrzehnt wichtige strategische Entscheidungen zur Förderung der Arbeitskräftezuwanderung getroffen, insbesondere mit dem Konzept zur Fachkräftesicherung von 2011,<sup>55</sup> dem Fortschrittsbericht zum Fachkräftekonzept von 2017<sup>56</sup> und der Fachkräftestrategie von 2018.<sup>57</sup> All diese Zielbestimmungen sehen neben der Aktivierung einheimischer Potenziale die Förderung von Zuwanderung vor. Die Bundesländer haben ebenfalls Strategien zur Fachkräftesicherung entwickelt, etwa zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und zur Anwerbung ausländischer Studierender.<sup>58</sup>

Mit der Fachkräftestrategie von 2018 wurden konkrete Maßnahmen beschlossen, unter anderem die Entwicklung des 2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, um Fachkräfte aus Drittstaaten für Deutschland zu interessieren. Hinzu kommen zahlreiche Begleitmaßnahmen wie die Ausweitung von Sprachkursangeboten im Ausland, zielgerichtete Werbekampagnen, Informationsangebote und der Ausbau von (Nach-)Qualifizierungsmöglichkeiten in Deutschland.<sup>59</sup> Ergänzend vereinbarte die Bundesregierung im Dezember 2019 eine Fachkräftegewin-

55 Bundesregierung, *Fachkräftesicherung* [wie Fn. 25].

56 Deutscher Bundestag, *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Fortschrittsbericht 2017 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung*, 31.8.2017 (Bundestags-Drucksache 18/13480).

57 Bundesregierung, *Fachkräftestrategie der Bundesregierung*, November 2018.

58 Siehe Tabelle 3 – 3, *Strategien der Bundesländer*, in: Stephan Humpert, *Fachkräftezuwanderung im internationalen Vergleich*, Nürnberg: BAMF, April 2015 (Working Paper 62/2015), S. 25.

59 Bundesregierung, *Fachkräftestrategie der Bundesregierung* [wie Fn. 57].

nungsstrategie,<sup>60</sup> die eine Ausweitung der Zusammenarbeit mit Ländern vorsieht, in denen Fachkräftepotenziale vorhanden sind.

Im Oktober 2022 schließlich beschloss das Kabinett eine neue Fachkräftestrategie, mit der in der Einwanderungspolitik eine Fortentwicklung des FEG und weitere Verwaltungsreformen bei der Arbeitskräfteanwerbung angestrebt werden.<sup>61</sup> Ende November 2022 folgten Eckpunkte für Rechtsänderungen zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten mit dem Ziel, den Eintritt in den deutschen Arbeitsmarkt für entsprechende Fachkräfte zu erleichtern und zu beschleunigen.<sup>62</sup>

## Aktueller Rechtsrahmen

### Qualifizierte Zuwanderung

Seit 2012 haben die Bundesregierungen vor allem die Zuwanderungsbedingungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte mit akademischem Abschluss gelockert. Zum einen wurden neue befristete Aufenthaltstitel geschaffen, etwa mit der Einführung der Blauen Karte EU 2012 oder der Intra Corporate Transfer (ICT)-Karte 2014, die Akademikerinnen und Akademikern attraktivere Zuwanderungswege eröffnen sollten. Zum anderen können Absolventinnen und Absolventen ausländischer Hochschulen seit 2012 nach Deutschland einreisen, um einen Arbeitsplatz zu suchen. Nach zwei Jahren in einem Job, der ihrer Qualifikation entspricht, steht es ihnen frei, eine Niederlassungserlaubnis zu beantragen.<sup>63</sup>

Nichtakademischen Fachkräften aus Drittstaaten wurde die Zuwanderung im Zuge dieser Reformen zunächst nur verhalten erleichtert. So erhielten Arbeitskräfte mit qualifizierter Berufsausbildung im Jahr 2013 die Möglichkeit, zur Ausübung bestimmter Mangelberufe nach Deutschland einzureisen.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Bundesregierung, *Strategie zur gezielten Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten. Fachkräftegewinnungs-Strategie*, Dezember 2019.

<sup>61</sup> Bundesregierung, *Fachkräftestrategie der Bundesregierung*, Oktober 2022.

<sup>62</sup> Bundesregierung, *Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten*, November 2022.

<sup>63</sup> Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR), *Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Wichtige Regelungen im Überblick*, Berlin, März 2022 (Kurz und Bündig), S. 4ff.

<sup>64</sup> Graf/Heß, *Ausländische nicht-akademische Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt* [wie Fn. 48], S. 19ff.

### Anerkennungsgesetz

Im Jahr 2012 trat auch das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen<sup>65</sup> in Kraft. Für sämtliche bundesrechtlich geregelten Berufe in Deutschland (es sind mehr als 600) wurden damit einheitliche Verfahren festgelegt, um die Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsabschlüsse mit deutschen Abschlüssen beurteilen zu können. Die Bundesländer haben ergänzend für Berufe wie Lehrerinnen und Lehrer oder soziale Berufe, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, eigene Anerkennungsgesetze erlassen. Damit wurde ein Rechtsanspruch auf die Durchführung von Anerkennungsverfahren auch für Drittstaatsangehörige geschaffen.<sup>66</sup> Im Zuge des FEG ist die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in vielen Fällen die zentrale Voraussetzung für die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten.

Im Jahr 2021 stammten drei Viertel der Anträge auf Anerkennung bundes geregelter Berufe von Drittstaatsangehörigen – am häufigsten aus Bosnien und Herzegowina, den Philippinen und Serbien. Zwei Drittel der Anträge entfielen dabei auf medizinische Berufe, gefolgt von nichtreglementierten Berufen wie Elektronikerinnen und Elektronikern sowie Köchinnen und Köchen. Insgesamt wurde 2021 über 39.300 Anerkennungsverfahren auf Bundesebene entschieden. In weniger als der Hälfte der Anträge aus Drittstaaten galten die Abschlüsse als gleichwertig, bei jenen von EU-Bürgerinnen und -Bürgern war das überwiegend der Fall.<sup>67</sup>

Die Zwischenbilanz nach zehn Jahren Anerkennungsgesetz lautet, dass es sich positiv auf die Beschäftigtenquote und die Verdiensthöhe ausgewirkt und die Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten verbessert hat, dass aber weitere Vereinfachungen nötig sind.<sup>68</sup> Das bestätigt auch die Bundesregierung, wenn

<sup>65</sup> »Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 6. Dezember 2011«, in: *Bundesgesetzblatt*, Teil I, Nr. 63 (12.12.2011), S. 2515 – 2552.

<sup>66</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), *Bericht zum Anerkennungsgesetz 2019*, Dezember 2021. Zuvor konnten nur wenige zugewanderte Fachkräfte (vor allem aus der EU) ihre Berufsqualifikationen bewerten lassen.

<sup>67</sup> Carolin Böse/Nadja Schmitz, *Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2021, Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings*, Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), September 2022, S. 11.

<sup>68</sup> Herbert Brücker u. a., *Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte. Integration von Migran-*

sie in ihrer neuen Fachkräftestrategie darauf hinweist, dass Eingewanderte häufiger unter ihrem Qualifikationsniveau arbeiten als die Gesamtbevölkerung.<sup>69</sup>

### Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG)

Das am 1. März 2020 in Kraft getretene FEG soll die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Erwerbstätigkeit erleichtern und neue Perspektiven für die Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten schaffen.<sup>70</sup> Dazu wurde die Einreise von Auszubildenden aus Drittstaaten erleichtert, ebenso die Suche zur Aufnahme einer qualifizierten betrieblichen oder schulischen Berufsausbildung. Als weitreichendste Änderung galt jedoch die Schaffung eines einheitlichen Fachkräftebegriffs, der seitdem neben Hochschulabsolventinnen und -absolventen auch Personen mit qualifizierter Berufsausbildung umfasst.

Das FEG hat zudem ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren eingeführt, um das Verwaltungsprozedere bis zur Einreise zu verkürzen. Dieses Verfahren steht auch Auszubildenden und Menschen offen, die eine Qualifizierungsmaßnahme absolvieren wollen, allerdings nur, wenn das beschleunigte Verfahren von Unternehmen, die im Ausland rekrutieren, gegen eine Gebühr eingeleitet wird. Die Fachkraft selbst kann das bislang nicht tun.<sup>71</sup>

Generell entfällt mit Einführung des FEG die Vorangprüfung durch die BA. Aufgehoben wurde auch die Regelung zu Engpassberufen: So ist der Zugang für Fachkräfte mit nichtakademischer Ausbildung nicht mehr nur auf Berufe beschränkt, in denen laut der BA Engpässe bestehen. Voraussetzung für die Einreise von Fachkräften aus Drittstaaten ist jedoch, dass ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und die Berufs- und

Bildungsabschlüsse als gleichwertig mit deutschen Standards anerkannt sind.<sup>72</sup>

Allerdings sieht das FEG unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen vor:

- 1) bei der Einreise zur Arbeitsplatzsuche,
- 2) beim Ersatz fehlender Qualifikationen durch ausgeprägte berufspraktische Erfahrung für ausgewählte Berufe in der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT);
- 3) bei der Einreise von Personen mit Teilanerkennung ihrer Berufsabschlüsse zur Durchführung einer Nachqualifizierung (sogenannte Qualifizierungsmaßnahme) zwecks Vollanerkennung;
- 4) bei der Einreise im Zuge von Vermittlungsabreden der BA für Fachkräfte mit einer BA-Partnerverwaltung in einem Herkunftsland (vgl. Infokasten 3).

Bilanziert man das FEG, ist zu bedenken, dass dessen Anwendung durch die Covid-19-Pandemie erschwert wurde. Es lässt sich bislang noch nicht abschätzen, wie es sich mittelfristig nennenswert auf die Erwerbsmigration auswirken wird. Bisher blieb jedenfalls die Zahl der eingewanderten Fachkräfte deutlich hinter den politischen Erwartungen zurück, was auch an den generellen Vorbehalten der Unternehmen gegenüber einer Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in Drittstaaten liegen dürfte.<sup>73</sup>

### Zuwanderung geringer Qualifizierter

Für geringer qualifizierte Zuwanderungswillige gibt es nach wie vor nur sehr begrenzte und befristete Möglichkeiten, die die Bundesregierung ausweiten muss, wenn sie dem Bedarf in diesem Bereich gerecht werden will.<sup>74</sup>

### Westbalkanregelung

Das zentrale Instrument für die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen ohne qualifizierte Berufsausbildung oder akademischen Abschluss ist die Westbalkanregelung. Sie ermöglichte 2016 erstmals

*tinnen und Migranten in Deutschland* (Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), Nürnberg: IAB, Februar 2021 (IAB-Kurzbericht 2/2021); BMBF, *Bericht zum Anerkennungsgesetz 2019* [wie Fn. 66].

**69** Bundesregierung, *Fachkräftestrategie der Bundesregierung* [wie Fn. 61], S. 26.

**70** »Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 15. August 2019«, in: *Bundesgesetzblatt*, Teil I, Nr. 31 (20.8.2019), S. 1307–1346.

**71** Wido Geis-Thöne, *Zur Fachkräftesicherung braucht die Migrationspolitik drei Säulen*, Köln: IW, November 2021 (IW-Kurzbericht 89/2021), S. 2.

**72** Graf/Heß, *Ausländische nicht-akademische Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt* [wie Fn. 48], S. 40f; SVR, *Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit* [wie Fn. 63], S. 4.

**73** Schultz, *Fachkräftemigrationsmonitor 2022* [wie Fn. 36], S. 20.

**74** Hintergrundgespräch mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), 29.9.2022.

### Infokasten 3 Vermittlungsabsprachen für Fachkräfte

Die BA kann mit Drittstaaten Vermittlungsabsprachen (§ 16d Abs. 4 AufenthG) über die Rekrutierung und Vermittlung von Fachkräften treffen. Bisher wurden auf dieser Grundlage Vermittlungsvereinbarungen mit Indonesien (Juli 2021), dem indischen Bundesstaat Kerala (Dezember 2021) und mit Jordanien (Mai 2022) zu Pflegekräften geschlossen. Die Umsetzung der Absprachen erfolgt im Rahmen des »Triple-Win«-Programms der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ),<sup>a</sup> in dem bisher insgesamt 3.561 Fachkräfte und 198 Auszubildende eine Beschäftigung bzw. Ausbildung in Deutschland aufgenommen haben (Stand Mai 2022).<sup>b</sup> Darüber hinaus gab es weitere Absprachen mit Mexiko (Pflegekräfte sowie Köche und Köchinnen) und Kolumbien (Elektronikerinnen und Elektroniker sowie Gärtnerinnen und Gärtner).

Alle diese Länder wurden auch in der Potenzialanalyse der BA als Kandidaten für die künftige Anwerbung von Fachkräften identifiziert. Die Absprachen ermöglichen es Fachkräften in bestimmten Berufen, das Verfahren zur Anerkennung ihres Abschlusses erst nach ihrer Einreise nach Deutschland einzuleiten – ansonsten muss der Anerkennungsbescheid vor der Visumvergabe vorliegen.<sup>c</sup>

Im Rahmen des Triple-Win-Projekts wurden auch Vermittlungsabsprachen mit den Philippinen, Bosnien Herzegowina und Tunesien getroffen, die bereits vor dem Inkrafttreten des FEG unterzeichnet wurden. Sie haben weiterhin Gültigkeit, da sie im Einklang mit den Anforderungen des § 16d Abs. 4 AufenthG stehen. Darüber hinaus hat die BA Vereinbarungen für Pflegeberufe mit El Salvador und Vietnam verhandelt.<sup>d</sup>

**a** GIZ, »Nachhaltig ausgerichtete Gewinnung von Pflegekräften (Triple Win)«, Stand: Januar 2022.

**b** BA, »Bundesagentur für Arbeit unterzeichnet Vermittlungsabsprache mit Jordanien«, Presseinfo, Nr. 4, 10.5.2022.

**c** BA, »Trotz Pandemie: Bundesagentur rekrutiert mehr Fachkräfte aus dem Ausland«, Presseinfo, Nr. 5, 20.1.2022.

**d** Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Grenzüberschreitende Abwerbung von Pflegekräften* (Bundestags-Drucksache 20/2237), 8.6.2022.

eine breitere Erwerbsmigration aus Drittstaaten.<sup>75</sup> Den Hintergrund bildete ein wachsender Zuwanderungswille von Menschen aus dem Westbalkan, die in

<sup>75</sup> Graf/Heß, *Ausländische nicht-akademische Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt* [wie Fn. 48], S. 11.

Asylverfahren aber nur sehr selten als schutzbedürftig anerkannt wurden. 2014 und 2015 erklärte man die Länder zu sicheren Herkunftsstaaten, eine politisch in Bundesregierung und Bundesrat umstrittene Entscheidung. Als Kompromiss wurde zeitgleich die Westbalkanregelung verabschiedet.<sup>76</sup> Mit dieser Sonderregelung erhielten auch ungelernete Arbeitskräfte aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo, aus Nordmazedonien, Montenegro und Serbien eine Möglichkeit, ohne Prüfung von Qualifikation oder Sprachkenntnissen legal einzuwandern. Notwendig ist allerdings vor Erteilung des Einreisevisums ein Arbeitsplatzangebot eines deutschen Unternehmens, dem die BA zugestimmt hat.

Die Regelung wurde inzwischen zwei Mal verlängert und ist nun auf ein Kontingent von 25.000 Menschen pro Jahr beschränkt und bis 2023 befristet. Laut Koalitionsvertrag und der neuen Fachkräftestrategie soll die Regelung entfristet werden. Darüber hinaus hat die Regierung in den kürzlich beschlossenen Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten angekündigt, das Kontingentierungsniveau deutlich anzuheben und weitere Länder in die Regelung einzubeziehen.<sup>77</sup> Während der Corona-Pandemie hatten Einreisen im Rahmen der Westbalkanregelung stark abgenommen, für das Berichtsjahr 2022 wird jedoch wieder ein deutlicher Anstieg erwartet.

### Die Westbalkanregelung gilt als migrationspolitisches Erfolgsmodell.

Die Westbalkanregelung gilt als migrationspolitisches Erfolgsmodell, obwohl ihre mittel- und langfristigen Folgen für den Arbeitsmarkt noch nicht abzusehen sind. Kritik gibt es an den langen Wartezeiten bei der Visumerteilung, die im April 2020 bei fünf der sechs Auslandsvertretungen in den Westbalkanstaaten über ein Jahr betragen haben sollen.<sup>78</sup> Zudem stehen Befürchtungen vor einem Braindrain im Raum, auch wenn sich die weitere Entwicklung der Zuwanderung aus den Westbalkanstaaten nur

<sup>76</sup> Jessica Bither/Astrid Ziebarth, *Legale Zugangswege schaffen, um irreguläre Migration zu verringern? Was wir von der Westbalkan-Regelung lernen können*, Migration Strategy Group on International Cooperation and Development, Oktober 2018, S. 12.

<sup>77</sup> Bundesregierung, *Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten* [wie Fn. 62], S. 7.

<sup>78</sup> Herbert Brücker u. a., *Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung. Hohe Nachfrage und gute Arbeitsmarktintegration*, Nürnberg: IAB, August 2020 (IAB-Kurzbericht 16/2020).

schwer prognostizieren lässt. Es ist davon auszugehen, dass die Region in den kommenden zehn Jahren weiter qualifizierte Arbeitskräfte verlieren und dass sich die Abwanderung erst danach abschwächen wird. Laut German Marshall Fund (GMF) sind die Westbalkanstaaten weltweit mit am stärksten von Braindrain betroffen. Serbien etwa habe in den letzten drei Jahrzehnten 9 Prozent seiner Bürgerinnen und Bürger verloren, Nordmazedonien 10 Prozent, in Bosnien und Herzegowina seien es 24 Prozent und in Albanien 37 Prozent – meist junge, gebildete und qualifizierte Menschen.<sup>79</sup>

### Bilaterale Vermittlungsabsprachen für Saisonarbeitskräfte

Darüber hinaus kann die BA mit der Arbeitsverwaltung eines Drittstaates bilaterale Vermittlungsabsprachen für Saisonarbeitskräfte in Landwirtschaft und Gastronomie treffen. Diese erlauben eine auf maximal sechs Monate im Jahr befristete visumfreie Einreise mit der Arbeitserlaubnis der BA ohne Vorrangprüfung. Die Arbeitskräfte dürfen dabei nicht schlechter behandelt werden als vergleichbare einheimische Arbeitnehmerinnen und -nehmer, etwa in Bezug auf die Arbeitszeiten oder Löhne.<sup>80</sup> Seit Januar 2020 besteht eine solche Absprache mit der georgischen Arbeitsverwaltung, die sich auf die Landwirtschaft und einen Zeitraum von 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen beschränkt. Die ersten georgischen Saisonarbeitskräfte reisten 2021 ein. Das Kontingent soll jährlich angepasst werden, derzeit liegt es bei 5.000 Personen – allerdings wurde diese Obergrenze längst nicht erreicht. Im Juli 2021 hat die BA auch eine Vermittlungsabsprache mit der Republik Moldau über ein Kontingent von 500 Saisonarbeitskräften zur Erntesaison 2022 getroffen<sup>81</sup> und steht außerdem mit weiteren Drittstaaten wie Bosnien-Herzegowina oder Albanien diesbezüglich in Kontakt, nicht jedoch mit Partnerländern außerhalb Europas.

<sup>79</sup> Marijan Icoski, *Toward a New Youth Brain Drain Paradigm in the Western Balkans*, Ankara u. a.: German Marshall Fund of the United States (GMF), August 2022.

<sup>80</sup> Lechner, *Anwerbung und Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitskräften* [wie Fn. 20].

<sup>81</sup> BA, »Trotz Pandemie: Bundesagentur rekrutiert mehr Fachkräfte aus dem Ausland«, Presseinfo, Nr. 5, 20.1.2022.

### Jüngste Entwicklungen und Reformbemühungen

Die derzeit in Deutschland amtierende Regierungskoalition hat in ihrem Koalitionsvertrag vom November 2021 einen »Paradigmenwechsel« in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik angekündigt. Unter anderem soll dem bisher überwiegend nachfrageorientierten System der Arbeitsmigration eine angebotsorientierte Säule hinzugefügt werden, mit einer auf einem Punktesystem basierenden »Chancenkarte«, die auch Fachkräften ohne Arbeitsangebot den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt ermöglichen soll. Zudem ist geplant, die Blaue Karte EU auch Menschen mit nichtakademischen Berufen zugänglich zu machen und zeitliche Begrenzungen in den geltenden Arbeitsmigrationsregelungen aufzuheben. Hürden für die Anerkennung von Qualifikationen sollen gesenkt, Bürokratie abgebaut, Visaverfahren und Verfahren generell beschleunigt werden.<sup>82</sup>

Im Juni 2022 hat die Bundesregierung ihr erstes Migrationspaket mit dem Ziel verabschiedet, unter anderem Kettenduldungen zu beenden, den Familiennachzug zu erleichtern und Asylbewerberinnen und -bewerber einen besseren Zugang zu Sprach- und Integrationskursen zu bieten. Im neuen Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung sind zudem weitere Gesetzesänderungen zur vereinfachten Anwerbung und Einreise von Arbeitskräften aus Drittstaaten vorgesehen. So sollen Fachkräfte unabhängig von ihrer spezifischen Berufsausbildung künftig jede qualifizierte Beschäftigung in nichtreglementierten Berufen ausüben können (»Fachkräftesäule«). Zudem soll Fachkräften unter bestimmten Bedingungen auch ohne die oft langwierige und aufwändige formale Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse die Einreise ermöglicht werden (»Erfahrungssäule«). Auch die Einführung der im Koalitionsvertrag angekündigten »Chancenkarte« zur Arbeitsplatzsuche auf Grundlage eines Punktesystems mit Kriterien wie Qualifikation, Sprachkenntnissen, Berufserfahrung, Deutschlandbezug und Alter (»Potenzialsäule«) wird konkretisiert. Im Gegensatz zu den Reformen der Vorgängerregierung will die Ampel-Koalition zudem die vorübergehende und dauerhafte Zuwanderung geringer qualifizierter Arbeitskräfte für die Beschäftigung in bestimmten Branchen ermög-

<sup>82</sup> SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, *Mehr Fortschritt wagen* [wie Fn. 11].

lichen, wenn dort ein Arbeitsmarktbedarf festgestellt wird.<sup>83</sup>

### **Für die Umsetzung der Reformvorhaben sind administrative Kapazitäten erforderlich.**

Diese angekündigten rechtlichen Änderungen allein werden aber aller Wahrscheinlichkeit nach die Probleme bei der Anwerbung von Arbeitskräften nicht beheben. Entscheidend wird sein, ob es für die Umsetzung dieser Reformvorhaben auch die erforderliche administrative Unterstützung mit entsprechenden Kapazitäten gibt. Besonders problematisch sind nach wie vor die langen Wartezeiten für die Erteilung von Visa, aber auch die unzureichende Verwaltungs- und Infrastruktur in Deutschland. Die ohnehin chronisch überlasteten Ausländerbehörden waren im Jahr 2022 durch die Aufnahme der Geflüchteten aus der Ukraine noch zusätzlich gefordert.<sup>84</sup> Bereits die Umsetzung der vielen migrationsrechtlichen Änderungen der letzten Jahre banden erhebliche Kapazitäten. Weitere Reformen und Aufgaben lassen sich nur dann sinnvoll umsetzen, wenn diese Engpässe angegangen werden.

Die Bundesregierung hat auf einige dieser Verwaltungsentpässe reagiert und beispielsweise in ihren kürzlich beschlossenen Eckpunkten angekündigt, noch in dieser Legislaturperiode den Papierversand von Antragsunterlagen für die Fachkräftezuwanderung durch ein vollständig digitales Visumverfahren zu ersetzen. Dazu müssen allerdings auch die Ausländerbehörden in den Bundesländern am gleichen Strang ziehen. In der Vergangenheit war das nicht immer der Fall. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die im FEG vorgesehenen zentralen Ausländerbehörden für die Fachkräfteeinwanderung bisher nur in neun Bundesländern eingerichtet wurden.

<sup>83</sup> Bundesregierung, *Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten* [wie Fn. 62].

<sup>84</sup> Franck Düvell, *Flucht aus der Ukraine und aus dem Globalen Süden über den Balkan*, Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), November 2022, S. 2.



# Akteure und Strukturen der deutschen Anwerbspolitik

Die jüngeren Reformen in der deutschen Migrationspolitik zielen nicht zuletzt auf den Abbau bürokratischer Barrieren bei der Anwerbung von Arbeitskräften und auf eine Verbesserung und Ausweitung der entsprechenden Informations- und Beratungsangebote, Anwerbeinitiativen und Pilotprojekte. Anwerbeerfolge hängen ebenso vom Engagement der Unternehmen ab. Es steht zu erwarten, dass viele deutsche Unternehmen Arbeitskräfte im Ausland nicht aus eigener Kraft werden rekrutieren können, sondern auf die Unterstützung staatlicher, mitunter auch nichtstaatlicher Akteure angewiesen sein werden. Aus den bisherigen Pilotprojekten lassen sich wertvolle Lehren für die Zusammenarbeit mit Herkunftsländern ziehen.

## Staatliche Anwerbeakteure

An der deutschen Anwerbspolitik ist eine große Zahl staatlicher Akteure beteiligt, darunter viele Ministerien. Dabei gleicht die Arbeitskräfteanwerbung immer noch einem Flickenteppich, sich gegenseitig überschneidende Ressortinteressen verhindern überdies eine Politik aus einem Guss.

### **Die Arbeitskräfteanwerbung gleicht noch immer einem Flickenteppich aus unterschiedlichen Ressortinteressen.**

Gleichwohl hat Deutschland gute Erfahrungen mit ressortübergreifender Koordinierung gemacht, vor allem während der starken Zuwanderung der Jahre 2015/16. Zu den wichtigen Mechanismen zählen dabei die Staatssekretärsrunden. Beim Thema Integrationskurse haben das BMAS und das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) eng zusammengearbeitet und das »Gemeinsame Programm Sprache« umgesetzt, auch bei der Erarbeitung des FEG hat die ressortübergreifende Zusammenarbeit

gut funktioniert. Andere Beispiele sind komplexer: So ist für die rechtlichen Grundlagen der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation (Anerkennungsgesetz) das Bundesministerium für Forschung und Bildung (BMBF) zuständig, doch die Umsetzung liegt hauptsächlich bei der BA und dem BMAS.

Mit ihrer neuen Fachkräftestrategie hat die Bundesregierung eine Staatssekretärs-Steuerungsrunde eingerichtet, um Eckpunkte zur Fachkräftegewinnung zu erarbeiten.<sup>85</sup> Eine solche anlassbezogene Koordination ist wertvoll, reicht aber nicht aus, um grundlegende außenpolitische und entwicklungsbezogene Fragen der Anwerbspolitik hinreichend zu bearbeiten. Oft fehlte es überdies an den personellen Kapazitäten und Ressourcen, die für einen kontinuierlichen Austausch mit anderen Ressorts und Institutionen notwendig gewesen wären. Dies zeigt sich in besonderer Weise bei schwierigen Vorhaben wie transnationalen Ausbildungspartnerschaften, bei denen mehrere Ressorts eng untereinander sowie mit Akteuren im Partnerland kooperieren müssen.<sup>86</sup> Grafik 1 (S. 24f) bietet einen Überblick über die wichtigsten Anwerbeakteure und ihre Aufgaben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Strukturen der Akteurslandschaft höchst komplex und die Zuständigkeiten oft nicht trennscharf sind. Insgesamt fehlt in Deutschland ein Gesamtregierungsansatz, der Interessenunterschiede zwischen den Ministerien auszugleichen und zu moderieren vermag, Zuständigkeiten zuschreibt und die Aufgaben der nachgeordneten Institutionen bestimmt.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> Bundesregierung, *Fachkräftestrategie der Bundesregierung* [wie Fn. 61], S. 26.

<sup>86</sup> Samik Adhikari u. a., *Expanding Legal Migration Pathways from Nigeria to Europe: From Brain Drain to Brain Gain*, Washington, D.C.: Center for Global Development (CGD), 2021, S. 6, 49.

<sup>87</sup> Matthias M. Mayer/Thomas Liebig, *Wie attraktiv ist Deutschland für ausländische Fachkräfte?*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Dezember 2019; Hardege/Friedrich, *Fachkräfteengpässe schon über Vorkrisenniveau* [wie Fn. 14], S. 25f.

## Unternehmen als Anwerbeakteure

Bisher suchen nur wenige deutsche Unternehmen Fachkräfte im Ausland. Laut einer Umfrage der Bertelsmann Stiftung setzten 2022 ähnlich wie in den Vorjahren nur 17 Prozent der befragten Unternehmen auf eine derartige Anwerbestrategie. Stattdessen bemühten sich die Unternehmen, Engpässe mit Hilfe des heimischen Erwerbspotenzials zu decken, vor allem durch Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie durch Angebote zur Aus- und Weiterbildung. Gleichzeitig glaubten nur wenige Befragte, dass dieses inländische Fachkräftepotenzial ausreichen würde. Gut zwei Drittel würden mehr staatliche Vermittlungsvereinbarungen zur Rekrutierung ausländischer Fachkräfte und Auszubildender begrüßen. Unternehmen, die bereits im Ausland rekrutiert haben, bemängeln, bürokratische und rechtliche Hürden sowie sprachliche Verständigungsschwierigkeiten hätten zugenommen.<sup>88</sup>

Großunternehmen und multinationale Konzerne mit Sitz in Deutschland können häufig auf eigene Rekrutierungsstrukturen zurückgreifen bzw. Arbeitskräfte unternehmensintern nach Deutschland entsenden. Grundsätzlich ist die Anwerbung von Arbeitskräften mit Kosten verbunden, die insbesondere bei der Anwerbung für geringer qualifizierte Tätigkeiten mit einer geringen Entlohnung ins Gewicht fallen. Zu den direkten Anwerbekosten kommen für die Unternehmen oft noch solche für Beratungen im Aufenthalts- und Steuerrecht oder für Reise, Umzug und Einrichtung. Großunternehmen können solche Aufwendungen meist leichter aufbringen als kleine und mittlere Unternehmen (KMU), und sie engagieren auch häufiger nichtstaatliche Vermittlungsakteure, wenn sie nicht auf firmeneigene Strukturen zurückgreifen können.<sup>89</sup>

KMU hingegen nutzen generell bei der Suche nach Fachkräften immer häufiger digitale Rekrutierungsmöglichkeiten wie Webseiten, Karrierenetzwerke und Online-Stellenbörsen.<sup>90</sup> Auch für die Anwerbung im Ausland wird die digitale Ansprache immer wichtiger.

<sup>88</sup> Schultz, *Fachkräftemigrationsmonitor 2022* [wie Fn. 36].

<sup>89</sup> Adhikari u. a., *Expanding Legal Migration Pathways from Nigeria to Europe* [wie Fn. 86], S. 48.

<sup>90</sup> Kathrin Werner, »Immer mehr ausgeschriebene Stellen«, in: *Süddeutsche Zeitung* (online), 26.7.2022; Anastasia Hermann u. a., *StepStone Mittelstandsreport*, Düsseldorf: StepStone, September 2019.

Das gilt für internationale Karrierenetzwerke wie LinkedIn, aber auch für das von der Bundesregierung unterstützte Jobportal »Make it in Germany«.<sup>91</sup>

### Gerade KMU sind bei der Rekrutierung aus dem Ausland auf Unterstützung angewiesen.

Gerade KMU sind bei der Rekrutierung aus dem Ausland auf die Unterstützung der Industrie- und Handelskammern (IHK), Handwerkskammern und anderer Institutionen angewiesen. Das umfasst sowohl Aufgaben im Inland, wie die Unterstützung der Integration von Arbeitskräften in die Betriebe oder die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen, als auch die Anwerbung im Ausland selbst. Die zentralen Akteure hier sind der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und die von ihm koordinierten Auslandshandelskammern (AHK).

Die AHK verfügen in vielen potenziellen Anwerbeländern über Strukturen zur Vermittlung von Arbeitskräften und zur Unterstützung potenzieller Zuwanderinnen und Zuwanderer beim Spracherwerb. Schon jetzt können die AHK aufgrund einer mit dem Auswärtigen Amt (AA) geschlossenen Vereinbarung bei der Vorbereitung des Visumverfahrens Hilfe leisten, wobei die abschließende Prüfung der Unterlagen weiterhin den Auslandsvertretungen obliegt. In diesem Zusammenhang weist der DIHK darauf hin, dass die AHK bei entsprechender gesetzlicher Regelung die Anerkennung nichtformeller Qualifikationen im Ausland durchaus übernehmen könnten.<sup>92</sup>

Befragungen von Unternehmen zeigen deren klare Präferenz für Arbeitskräfte aus dem europäischen Ausland, gefolgt von solchen aus Asien und dem Nahen Osten. An Menschen aus Subsahara-Afrika besteht hingegen bisher wenig Interesse.<sup>93</sup> Offensichtlich konzentrieren sich Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber vor allem auf Länder, die ihnen geografisch (und vermeintlich auch kulturell) näher sind oder mit denen Rekrutierungsnetzwerke bestehen.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Stefan Terliesner, »Wie Mittelständler Fachkräfte aus dem Nicht-EU-Ausland gewinnen«, in: *Handelsblatt* (online), 3.9.2022.

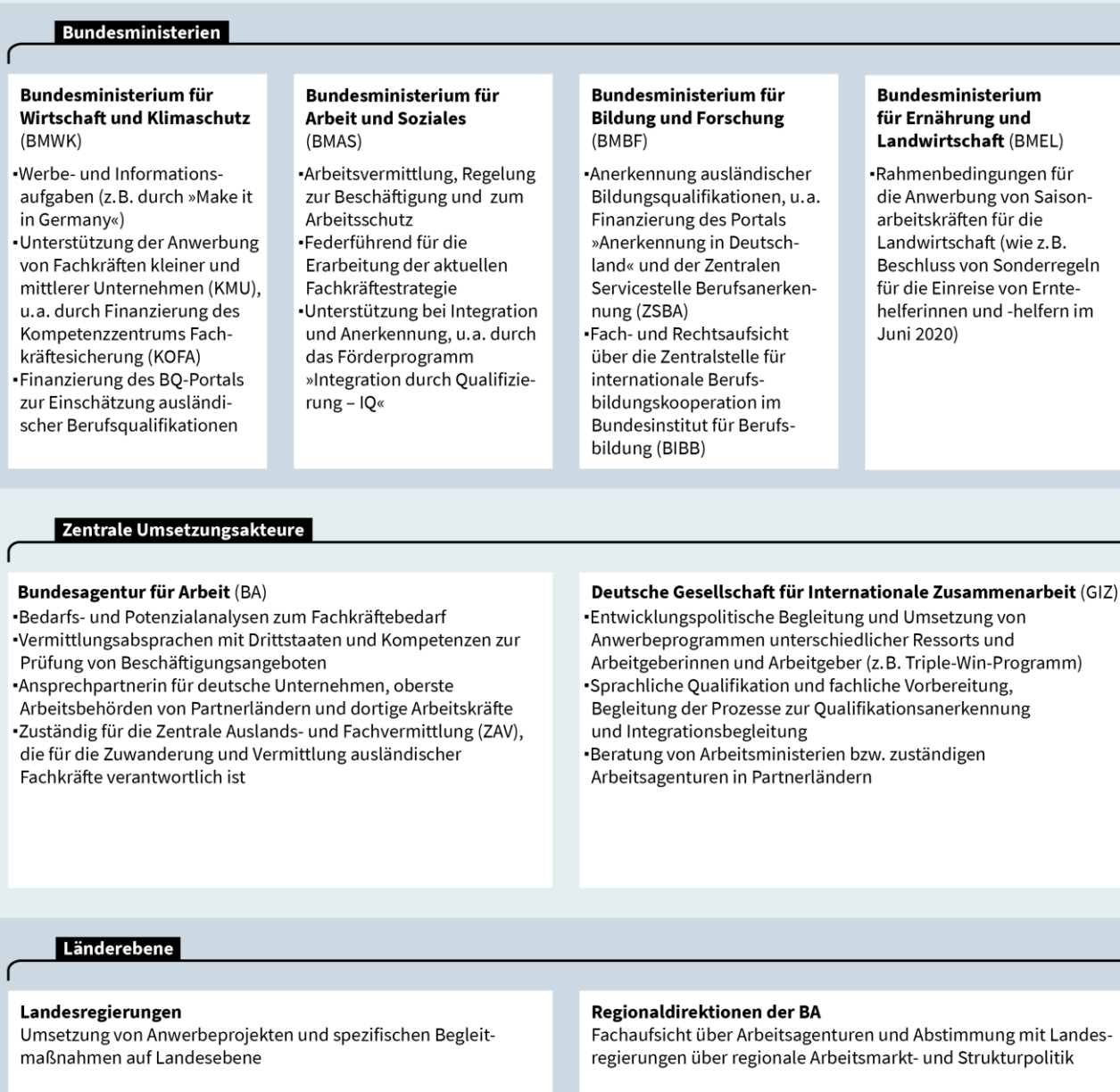
<sup>92</sup> DIHK, »DIHK-Vorschläge zur Reform des Fachkräfteinwanderungsgesetzes«, 24.10.2022.

<sup>93</sup> Mayer, *Fachkräftengpässe und Zuwanderung aus Unternehmenssicht* [wie Fn. 41], S. 7.

<sup>94</sup> Ders./Clemens, *Fachkräftemigrationsmonitor* [wie Fn. 31], S. 13.

Grafik 1

## Akteure der staatlichen Anwerbepolitik in Deutschland und ihre zentralen Aufgaben



© 2023 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

**Bundesministerien**

**Bundesministerium für Gesundheit (BMG)**

- Rahmenbedingungen für die Anwerbung von Gesundheits- und Pflegefachkräften
- Förderung der deutschen Fachkräfteeagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe (DeFa)
- Schaffung des Gütesiegels »Faire Anwerbung Pflege Deutschland« für privatwirtschaftliche Anwerbung von Pflegefachpersonal aus Drittstaaten

**Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)**

- Aufenthalts- und integrationsrechtliche Regelungen
- Weiterentwicklung und Modernisierung des Einwanderungs- und Aufenthaltsrechts

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)**

- Förderung des Potenzials von Migration für Herkunftsländer
- Stärkung der migrationspolitischen Kapazitäten der Partnerländer
- Zentren für Migration und Entwicklung in EZ-Partnerländern

**Auswärtiges Amt (AA)**

- Informationen zu Deutschland und Visavergabe durch Botschaften und (General-) Konsulate
- Sprach- und Schulförderung im Ausland
- Migrationspartnerschaften

Sonderbevollmächtigter für partnerschaftliche Migrationsvereinbarungen mit Drittstaaten

**Zentrale Umsetzungsakteure**

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)**

- Zusätzlich zu Asyl seit 2005 Kompetenzen auch für Migration und Integration (z. B. Durchführung von Sprach- und Integrationskursen auch für zugewanderte Arbeitskräfte)
- Ansprechpartnerin für potenzielle Arbeitsmigrantinnen und -migranten, u. a. über die zusammen mit der BA betriebene Hotline »Arbeiten und Leben in Deutschland« (ALiD)
- Ausweitung der internationalen Vernetzung

**Goethe-Institut** Vorintegrations- und Sprachkurse sowie Ausstellung von Sprachzertifikaten im Ausland, internationaler Kulturaustausch

**Bundesverwaltungsamt (BVA)** Unterstützung der Auslandsvertretungen bei der Bearbeitung von Visaanträgen aller Art sowie Schnittstelle bei geplanter Digitalisierung der Verfahren mit den beteiligten Inlandsbehörden

**Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA)** Unterstützung bei Visavergabe für ausländische Fachkräfte v. a. im Rahmen des FEG; Betreuung der Auslandsschulen

**Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD)** Sprachkurse und Beratung/Förderung und Gewinnung ausländischer Studierender und Fachkräfte (u. a. Stipendien, Austauschprogramme)

**Länderebene**

**Zentrale Ausländerbehörden**

Bündelung der Kompetenzen und Zuständigkeiten für Fachkräfteeinwanderung, u. a. zuständig für das beschleunigte Fachkräfteverfahren

**Lokale Ausländerbehörden**

Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen, inkl. FEG und Chancen-Aufenthaltsrecht

Quelle: Recherche und Darstellung SWP 2023

## Nichtstaatliche Vermittlungsakteure

Die internationale Anwerbung von Arbeitskräften mit Hilfe nichtstaatlicher Vermittlungsakteure nimmt weltweit zu.<sup>95</sup> Diese Akteure sind Teil eines wachsenden Geschäftsfeldes für migrationsbezogene Dienstleistungen, »Migrationsindustrien« im Diktum der Forschung.<sup>96</sup>

Die nichtstaatlichen Vermittlungsakteure unterstützen migrationswillige Arbeitskräfte in vielfältiger Form. Sie bieten Informationen und Kontakte zu potenziellen Arbeitgeberinnen und -gebern sowie Hilfen bei der Bewältigung bürokratischer Hürden vor der Ausreise. Sie treten als Finanzdienstleister auf, wenn Arbeitsmigrantinnen und -migranten für die Ausreise einen Kredit aufnehmen müssen. Sie unterstützen die Ausreise und den Transport logistisch<sup>97</sup> und bleiben oft auch nach erfolgter Migration Umsiedlung wichtige Ansprechpartner, etwa bei Integrationsproblemen im Aufnahmeland.<sup>98</sup> Damit übernehmen sie faktisch Aufgaben, die traditionell dem Staat obliegen.<sup>99</sup> Denn sie beeinflussen nicht nur, welche Informationen potenzielle Arbeitsmigrantinnen und -migranten erhalten, sondern auch den Prozess ihrer Auswahl sowie ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen im Zielland.<sup>100</sup>

95 Dimitria Groutsis u. a., »Transformations in Network Governance: The Case of Migration Intermediaries«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41 (2015) 10, S. 1558 – 1576 (1559).

96 Sophie Cranston u. a., »New Directions in Exploring the Migration Industries: Introduction to Special Issue«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44 (2018) 4, S. 543 – 557 (543f); Beate Andrees, *Regulating the Business of Labour Migration Intermediaries*, Hamburg: Tredition, 2021.

97 Andrees, *Regulating the Business of Labour Migration Intermediaries* [wie Fn. 96], S. 82f.

98 Groutsis u. a., »Transformations in Network Governance« [wie Fn. 95].

99 Huey S. Chau/Karin Schwiter, »Who Shapes Migration in Open Labour Markets? Analysing Migration Infrastructures and Brokers of Circularly Migrating Home Care Workers in Switzerland«, in: *Mobilities* (2021), S. 1 – 15 (11f).

100 Samuel Bazzi u. a., *Information, Intermediaries, and International Migration*, Bonn: Institute of Labour Economics (IZA), Dezember 2021 (IZA Discussion Paper Series 14945); Di van den Broek u. a., »Commercial Migration Intermediaries and the Segmentation of Skilled Migrant Employment«, in: *Work, Employment and Society*, 30 (2016) 3, S. 523 – 534.

## Die gesetzlichen Rahmenbedingungen in Herkunfts- und Zielland sind für die nichtstaatliche Anwerbung entscheidend.

Zum Umfang der nichtstaatlichen Anwerbung liegen keine belastbaren Daten vor. Offenkundig sind aber die jeweiligen gesetzlichen Rahmenbedingungen entscheidend: Je offener und liberaler die Gesetzgebung des Herkunfts- und Zielländer ist, desto eher können nichtstaatliche Vermittlungsakteure ihre Aktivitäten entfalten. Nationale Unterschiede bestehen nicht zuletzt hinsichtlich der gesetzlichen Vorkehrungen gegen ausbeuterische und missbräuchliche Rekrutierungspraktiken. Während wichtige Herkunftsländer von Arbeitsmigrantinnen und -migranten wie die Philippinen, Bangladesch oder Mexiko schon länger über entsprechende Gesetze verfügen, haben viele Zielländer im Mittleren Osten, in Westeuropa und Nordamerika erst in jüngerer Zeit in Reaktion auf missbräuchliche Anwerbungspraktiken und Menschenhandel nachgezogen.<sup>101</sup>

Im deutschsprachigen Raum ist die Rolle nichtstaatlicher Vermittlungsakteure bisher kaum erforscht. Einzig die Agenturen zur Vermittlung von Pflegekräften (primär aus Osteuropa) haben größere Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Die nichtstaatlichen Vermittlungsakteure lassen sich in formelle und informelle Akteure unterteilen, die wiederum kommerzielle oder nichtkommerzielle Interessen verfolgen (vgl. Grafik 2).<sup>102</sup>

## Formelle Vermittlungsakteure

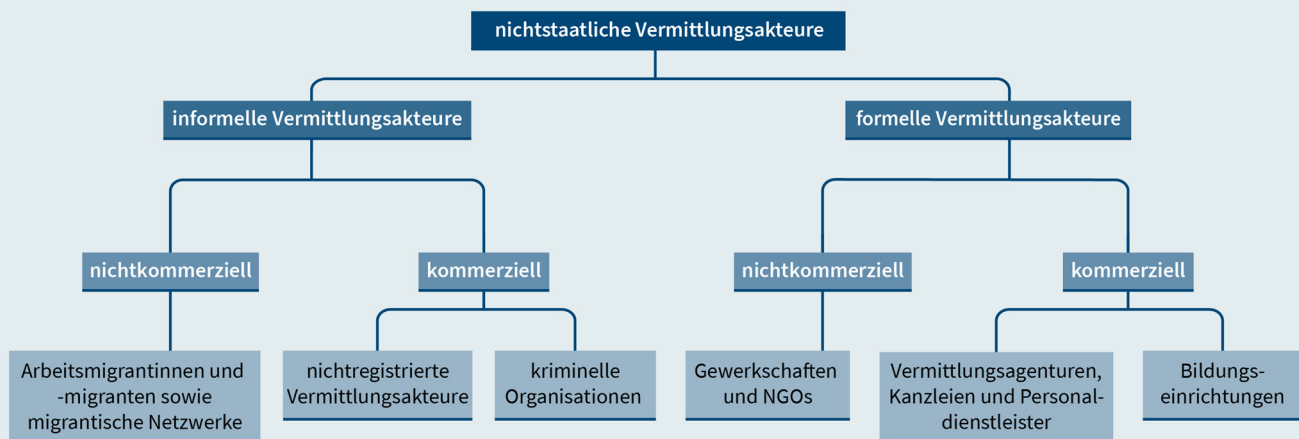
Zu den formellen Akteuren zählt ein großes Spektrum an Vermittlungsagenturen, Kanzleien, Personalberatungen, Zeitarbeitsfirmen und multinationalen Personaldienstleistern wie Randstad, Adecco oder Manpower. Laut Schätzungen des globalen Dachverbands für die Personaldienstleister, der World Employment Confederation, belief sich der weltweite Umsatz der privaten Arbeitsvermittlungsakteure im Jahr 2020 auf 465 Milliarden US-Dollar. Dabei unterstützten 190.000 private Agenturen mit 3,7 Millionen Mitarbeitenden die Anwerbung von insgesamt 58 Millionen Arbeitskräften, davon allein von 783.000 in

101 Andrees, *Regulating the Business of Labour Migration Intermediaries* [wie Fn. 96], S. 85, 247.

102 Ebd., S. 52ff.

Grafik 2

## Typologie nichtstaatlicher Akteure zur Vermittlung von Arbeitskräften in Deutschland



Übersetzung und Anpassung: 2023 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: Beate Andrees, *Regulating the Business of Labour Migration Intermediaries*, Hamburg: Tredition, 2021.

Deutschland. Ohne die Corona-Pandemie lägen die Zahlen wahrscheinlich noch höher.<sup>103</sup>

In Deutschland müssen private Vermittlungsakteure bestimmte rechtliche Vorgaben befolgen. So ist die Anwerbung für Beschäftigungen in Gesundheits- und Pflegeberufen aus 47 einkommensschwachen Staaten laut der Beschäftigungsverordnung für private Vermittlungsakteure verboten und bleibt der BA vorbehalten.<sup>104</sup> Viele in Deutschland tätige Vermittlungsakteure haben sich auf Engpassberufe wie Pflege und IT spezialisiert. Zu beobachten ist auch eine zunehmende Professionalisierung der privaten Vermittlungsakteure, die immer häufiger mit einer Zertifizierung werben.

Es gibt weitere formelle Vermittlungsakteure, darunter Bildungseinrichtungen, die nicht nur Dienstleistungen bei der Vermittlung von Sprachkenntnissen oder der technischen und beruflichen Ausbildung anbieten, sondern auch Unternehmen direkt bei der Gewinnung internationaler Arbeitskräfte unterstützen. Beispielhaft hierfür ist das Unternehmen Berlitz, das etwa Auswahlgespräche in den Herkunftsländern organisiert. Auch wenn es ihrem Selbstverständnis widerspricht, lassen sich Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Gewerkschaften ebenfalls den formellen Vermittlungsakteuren zurechnen, da sie

(nichtkommerzielle) Interessen bezüglich der Rechte von Arbeitsmigrantinnen und -migranten verfolgen. Allerdings werden sie bislang selten in Anwerbe-prozesse einbezogen, obwohl dies ein wirksames Mittel gegen ausbeuterische und missbräuchliche Anwerbepraktiken darstellen würde.<sup>105</sup>

### Informelle Vermittlungsakteure

Die Zahl der informellen Akteure in der internationalen Vermittlung von Arbeitskräften dürfte die der formellen noch um ein Mehrfaches übersteigen. Oft handelt es sich um Subunternehmen, die beispielsweise auch Arbeitskräfte aus ländlichen Teilen eines Herkunftslandes ansprechen. So leiten häufig nicht-registrierte Vermittlungsakteure Anwerbe-prozesse ein, indem sie migrationswillige Arbeitskräfte an eine offizielle Agentur weitervermitteln. Eine solche Tätigkeit erfordert keine besonderen Qualifikationen, bringt den Subunternehmern meist aber auch nur wenig ein.<sup>106</sup>

Zu den informellen Akteuren zählen auch die Arbeitsmigrantinnen und -migranten selbst, mit ihren persönlichen Netzwerken in den Herkunftsländern, ihren Orts- und Sprachkenntnissen. Im Zusammenspiel mit anderen Vermittlungsakteuren übernehmen

<sup>103</sup> World Employment Confederation, *Economic Report* 2022, 28.2.2022.

<sup>104</sup> Industrie- und Handelskammer (IHK) zu Köln, »Private Arbeitsvermittlung. Merkblatt«, 15.9.2022.

<sup>105</sup> Andrees, *Regulating the Business of Labour Migration Intermediaries* [wie Fn. 96], S. 234.

<sup>106</sup> Ebd., S. 82, 88; van den Broek u. a., »Commercial Migration Intermediaries« [wie Fn. 100].

sie bei der Rekrutierung und Integration weiterer Arbeitskräfte oft eine wichtige Rolle.<sup>107</sup> Das sieht auch die Forschung so. Häufig sind die migrantischen Netzwerke informeller Natur, es gibt aber in Deutschland auch 15.000 registrierte Diasporaorganisationen.<sup>108</sup> Viele Diasporavertretungen sind kommunal, regional und zunehmend auch überregional in Dachverbänden organisiert.

Dabei variiert der Grad der Institutionalisierung und Finanzierung der Organisationen stark, von ehrenamtlichen Zusammenschlüssen bis hin zu professionalisierten Organisationen mit hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Der Schwerpunkt der Aktivitäten liegt darin, das Ankommen in Deutschland zu unterstützen. Bisher sind aber nach einer Umfrage des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) nur etwa fünf Prozent der deutschen Diasporaorganisationen in der Arbeitskräftevermittlung aktiv.<sup>109</sup>

Zu den informellen Akteuren können in einem umfassenden Verständnis von Vermittlungsakteuren auch kriminelle Organisationen gezählt werden, die Migrantinnen und Migranten zum Zweck der Ausbeutung im Ausland rekrutieren und vom Transport und der Vermittlung im Zielland profitieren. Während die Bemühungen im Rahmen nationaler Gesetzgebung und internationaler Konventionen besonders auf Maßnahmen gegen den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung gerichtet sind, geraten in jüngerer Zeit auch andere Formen der Zwangsarbeit und systematischen Ausbeutung von Arbeitskräften in den Blick.<sup>110</sup>

**107** William S. Harvey u. a., »Intermediaries and Destination Reputations: Explaining Flows of Skilled Migration«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44 (2018) 4, S. 644–662;

Tim Elrick/Emilia Lewandowska, »Matching and Making Labour Demand and Supply: Agents in Polish Migrant Networks of Domestic Elderly Care in Germany and Italy«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34 (2008) 5, S. 717–734.

**108** Die Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, »Engagement und Teilhabeförderung in allen Bereichen«, 2022.

**109** SVR, *Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft*, 2020.

**110** Andrees, *Regulating the Business of Labour Migration Intermediaries* [wie Fn. 96], S. 233.

## Programme und Pilotprojekte zur Arbeitskräfteanwerbung

Im letzten Jahrzehnt wurden in Deutschland zahlreiche Pilotprojekte und Programme zur Förderung der Arbeits- und Ausbildungsmigration umgesetzt. Laut einer aktuellen Bestandsaufnahme des European Migration Network (EMN) ist Deutschland der EU-Mitgliedstaat mit den meisten Initiativen in diesem Bereich.<sup>111</sup> Idealtypisch lassen sich insbesondere mit Blick auf die Anwerbung in Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit drei Typen von Anwerbeprojekten unterscheiden, die jeweils in spezifischer Weise Anwerbung und berufliche Aus- und Weiterbildung kombinieren:

*Typ 1* Projekte zur Förderung der Fachkräftemobilität,

*Typ 2* Ausbildungspartnerschaften im dualen System und

*Typ 3* transnationale Migrationspartnerschaften mit einer Aus- und Weiterbildungskomponente im Herkunftsland.<sup>112</sup>

Bei *Typ 1* geht es um die Anwerbung von qualifizierten Fachkräften aus dem Ausland, die in Deutschland eine Zusatzausbildung absolvieren oder eine Qualifizierung zur vollen Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen erhalten möchten. *Typ 2* zielt auf die Anwerbung junger Menschen für eine (duale) Berufsausbildung in Deutschland, *Typ 3* sieht Investitionen in die Ausbildungskapazitäten und -infrastruktur des Herkunftslandes vor, um das Qualifikationsniveau dort zu verbessern, nicht nur für potenzielle Arbeitsmigrantinnen und -migranten, sondern auch für Arbeitskräfte, die in ihrem Land bleiben wollen (vgl. Infokasten 5, S. 32).

Es lassen sich im Folgenden nicht alle Projekte darstellen und dieser Dreiteilung zuordnen. Es ist aber festzustellen, dass sich die Anwerbeprojekte differenziert und weiterentwickelt haben. Statt ausgebildete

**111** European Migration Network (EMN), *Skills Mobility Partnerships: Exploring Innovative Approaches to Labour Migration*, Brüssel, März 2022 (Joint-EMN-OECD-Inform), S. 6.

**112** Michael Sauer/Jurica Volarević, *Transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (tQMP). Kontext – Konzeption – Praxis*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, S. 8–18; Najim Azahaf, *Wie transnationale Ausbildungspartnerschaften in Deutschland vorangebracht werden können*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, S. 2–5; Michael Clemens u. a., *Maximizing the Shared Benefits of Legal Migration Pathways: Lessons from Germany's Skills Partnerships*, Washington, D.C.: CGD, Juli 2019 (CGD Policy Paper 150), S. 5–13.

## Infokasten 4

### Neue Instrumente zur Anwerbung von Gesundheits- und Pflegekräften

#### Deutsche Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe (DeFa)

Die 2019 neu gegründete und vom BMG finanzierte Deutsche Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe (DeFa) soll die Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen und Vermittlungsagenturen bei der Gewinnung ausländischer Pflegekräfte unterstützen. Sie hilft bei der Einreise, der Berufsankennung sowie der Beantragung von Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen. Bis Oktober 2022 hat die DeFa 1.350 Antragsverfahren begleitet.<sup>a</sup>

#### Gütesiegel »Faire Anwerbung Pflege Deutschland«

Das Deutsche Kompetenzzentrum für internationale Fachkräfte in den Gesundheits- und Pflegeberufen (DKF), das vom BMG finanziert und vom Kuratorium Deutsche Altershilfe (KDA) getragen wird, soll die Entwicklung von Inhalten und Strukturen zur Vermittlung, Anerkennung und Integration ausländischer Pflegekräfte begleiten und vorantreiben – unter anderem durch das staatliche Gütesiegel »Faire Anwerbung Pflege Deutschland« des BMG, dessen Anforderungskatalog einschließlich der Güte- und Prüfbestimmungen vom DKF konzipiert wurde und kontinuierlich weiterentwickelt wird.

**a** Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit, »Neue Instrumente für die Personalgewinnung im Ausland vorgestellt«, Medieninfo, 6.10.2022.

**b** DKF/KDA, »Gütesiegel: Faire Anwerbung Pflege Deutschland«.

**c** »Gütesiegel für Pflegekräfte-Anwerbung. Verfahren soll Vertrauen bei ausländischen Interessenten fördern«, in: MiGAZIN (online), 8.2.2022.

Der Anforderungskatalog dient als Orientierungshilfe für Unternehmen und private Rekrutierungsagenturen.<sup>b</sup> Gesundheitsfachkräfte werden derzeit vor allem in Bosnien-Herzegowina, auf den Philippinen, in Tunesien, Mexiko, Brasilien, El Salvador sowie in Vietnam angeworben.<sup>c</sup>

Auch wenn die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) noch im Juni 2021 vor einer »Verbürokratisierung« des Zertifizierungsprozesses warnte, ist das Interesse an dem Siegel seitens der Vermittlungsagenturen groß. Bereits 52 Agenturen haben das Gütesiegel erhalten, viele weitere Akteure befinden sich im Prüfprozess.<sup>d</sup>

#### BMG-Programm »Faire Anwerbung Pflege Deutschland«

Als wichtiger Impuls für die Einhaltung der hohen Standards wird auch das BMG-Programm »Faire Anwerbung Pflege Deutschland« gesehen, das Zuschüsse zu den Einstellungskosten von bis zu 6.000 Euro pro Pflegekraft und ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren mit Unterstützung der DeFa bietet. Für die Teilnahme ist die Beantragung des Gütesiegels Voraussetzung.<sup>e</sup>

**d** KDA, »Die ersten Gütesiegel »Faire Anwerbung Pflege Deutschland« wurden verliehen«, Presseinformation, 2.2.2022.

**e** BMG, »Faire Anwerbung Pflege Deutschland«, Projektträger Jülich, 2021.

Fachkräfte aus dem Ausland anzuwerben (*Typ 1*), geht es in immer mehr Projekten in immer mehr Branchen und mit einer wachsenden Zahl von Partnerländern um eine vollständige Ausbildung in Deutschland (*Typ 2*). Sie verfolgen zunehmend auch entwicklungspolitische Konzepte, um dem Anspruch eines entwicklungspolitischen »Triple-Win«-Ansatzes gerecht zu werden: damit das Herkunftsland durch die Entlastung des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme, durch Rücküberweisungen und den Ausbau des Berufsbildungssystems gewinnt, das Aufnahmeland durch die Deckung des Arbeitskräftebedarfs, die Migrantin oder der Migrant selbst durch den Zugang zu höheren Einkommen oder internationalen Arbeitserfahrungen. Gleichzeitig wird hinsichtlich *Typ 3* deutlich, dass die Entwicklungsorientierung entsprechender Projekte in der Praxis schwierig zu konzipieren und zu realisieren ist.

### Staatliche Anwerbeprojekte

Der klassische Ansatz der Arbeitskräfteanwerbung auch in Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit ist *Typ 1*. Hier ist in Deutschland vor allem das »Triple-Win«-Programm zu nennen, in dem die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) mit Hilfe der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA seit 2013 Pflegefachkräfte an deutsche Kliniken, Altenpflegeeinrichtungen und ambulante Pflegedienste vermittelt. Es handelt sich dabei um Menschen aus Bosnien-Herzegowina, den Philippinen und Tunesien, deren Qualifikationen in Deutschland im Prinzip anerkennungsfähig sind. Sie werden in ihrem Heimatland sprachlich und interkulturell vorbereitet, profitieren in Deutschland von einem schnelleren Anerkennungsverfahren und erhalten meist auch eine Weiterbildung. Während die Vermittlungsabsprache mit Serbien auf Wunsch



der serbischen Partner Ende 2020 aufgelöst wurde, weil die Regierung eine weitere Abwanderung von Pflegepersonal unterbinden wollte, hat die BA erst kürzlich mit den Arbeitsverwaltungen in Indonesien, Indien (nur Bundesstaat Kerala) und Jordanien neue Vermittlungsabsprachen getroffen. Seit 2013 wurden insgesamt 4.900 Pflegefachkräfte vermittelt, von denen bereits mehr als 3.500 ihre Arbeit in Deutschland aufgenommen haben. Das Programm soll auf Berufe im Hotel- und Gaststättengewerbe ausgeweitet werden. Als eines der wenigen Pilotprojekte wird »Triple Win« im Anschluss an die anfängliche staatliche Förderung (durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – BMWi) seit 2018 privat durch deutsche Unternehmen aus dem Pflegebereich finanziert.<sup>113</sup>

Auch die ZAV wirbt in Anlehnung an »Triple Win« seit Anfang 2022 Pflegekräfte aus Mexiko und Brasilien an und wählt sie gemeinsam mit deutschen Kliniken und Pflegeeinrichtungen aus. Bisher gibt es jedoch nur mit Mexiko eine Vermittlungsabsprache. Im Rahmen des Programms werden die anfallenden Kosten von den Arbeitgeberinnen und -gebern getragen, diese müssen auch eine angemessene Unterkunft stellen und Unterstützung bei der beruflichen und sozialen Integration leisten.<sup>114</sup> Die Bemühungen zur Anwerbung von Arbeitskräften im Bereich der Gesundheits- und Pflegeberufe haben sich im vergangenen Jahrzehnt besonders dynamisch entwickelt und wurden vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) durch eine Reihe neuer Initiativen weiter vorangetrieben (vgl. Infokasten 4, S. 29).

Auch in andere von Engpässen betroffene Branchen werden Fachkräfte und Auszubildende aus dem Ausland vermittelt. Pilotprojekte werden gemeinsam mit den IHK, Handwerkskammern, AHK und Berufsverbänden realisiert. Zum Beispiel fördert das BMWK das Pilotprojekt »Hand in Hand for International Talents«, das in enger Zusammenarbeit mit den AHK vom DIHK und der BA umgesetzt wird. Das Projekt unterstützt vor allem kleine und mittlere Unternehmen bei der Rekrutierung von Fachkräften in Brasi-

lien, Indien und Vietnam, die über eine Berufsausbildung in der Bau- und Elektrotechnik, im IT-Bereich oder in Hotellerie und Gastronomie verfügen. Die IHK und die BA sind hier in erster Linie dafür zuständig, Unternehmen in Deutschland für das Projekt zu gewinnen und bei der Integration der Fachkräfte zu helfen. Die Rekrutierung im Ausland hingegen liegt in der Verantwortung der AHK. Sie unterstützen die Projektteilnehmenden gemeinsam mit der ZAV außerdem beim Spracherwerb und im Visumsprozess.<sup>115</sup>

Daneben führt das BMWK in Kooperation mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), der sequa gGmbH und der ZAV das Pilotprojekt »Handwerk bietet Zukunft (HabiZu)« für kleine und mittlere Handwerksbetriebe durch. Dabei werden 120 Handwerkerinnen und Handwerker aus den Bereichen Elektro, Metallbau und Anlagenmechanik aus Bosnien und Herzegowina für eine dauerhafte Beschäftigung in Deutschland rekrutiert. Auch hier ist die Auswahl der Fachkräfte nicht Aufgabe der Arbeitgeberinnen und -geber, sondern erfolgt durch die BA in enger Abstimmung mit den Fachverbänden und den Handwerkskammern.<sup>116</sup> Die Bundesländer reagieren ebenfalls auf Arbeitskräfteengpässe und entwickeln wie im Fall Nordrhein-Westfalens Pilotprojekte. In Zusammenarbeit mit der Westdeutschen Handwerkskammer und der BA werden Fachkräfte aus Jordanien und Ägypten für Betriebe des Elektro- und informationstechnischen Handwerks angeworben, sprachlich qualifiziert und in Belangen der beruflichen Anerkennung begleitet.<sup>117</sup>

Pilotprojekte im Bereich der Ausbildungsmigration (*Typ 2*) gewinnen an Bedeutung. Einschlägige Erfahrungen sammelt das BMWi seit 2012 mit Projekten zur Rekrutierung von Auszubildenden aus Vietnam für die Alten- und Krankenpflege.<sup>118</sup> Seit 2019 wird

**113** Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Grenzüberschreitende Abwerbung von Pflegekräften*, 8.6.2022 (Bundestags-Drucksache 20/2237), S. 4; Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), »Nachhaltig ausgerichtete Gewinnung von Pflegekräften (Triple Win). Projektseite«, 2022.

**114** BA, *Pflegekräfte für Deutschland. Ein Programm zur Rekrutierung und Qualifizierung von Pflegekräften aus Lateinamerika*, Januar 2022.

**115** »Pilotprojekt »Hand in Hand for International Talents« bringt Unternehmen und Fachkräfte zusammen«, in: *make-it-in-germany* (online), 10.12.2020, <<http://bit.ly/3GHMLOI>>.

**116** BA, »Hürden überwinden, passende Fachkräfte gewinnen – Handwerk bietet Zukunft (HabiZu)«; Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), *ZDH-Fachkräfteprojekt mit Bosnien-Herzegowina*, März 2020.

**117** Westdeutscher Handwerkskammertag, »Fachkräfte für NRW: Pilotprojekt Elektronikerinnen und Elektroniker aus Jordanien und Ägypten«, 2022.

**118** BMWK, *Modellprojekt Krankenpflege Vietnam (2016–2019). Gewinnung von jungen Menschen aus Vietnam für die Ausbildung zur Krankenpflege in Deutschland. Handlungsempfehlungen für Einrichtungen*; Verena Peters u. a., *Handlungsempfehlungen für die Fachkräftegewinnung in der Altenpflege. Auszug aus der Studie*

von der ZAV das Ausbildungsprojekt APAL (»Ausbildungspartnerschaft mit Lateinamerika«) mit El Salvador und seit 2021 mit Mexiko realisiert. Rekrutiert werden auch hier Ausbildungsinteressierte für den Gesundheitsbereich, in Kooperation mit dem Goethe-Institut und mit den PASCH-Schulen<sup>119</sup> in Mexiko. Das Projekt wird in enger Abstimmung mit dem AA umgesetzt.<sup>120</sup>

Es gibt zudem neuere Projekte, die wie das von der GIZ seit 2019 durchgeführte Projekt »THAMM« Typ 1 und Typ 2 kombinieren. Bislang vermittelte THAMM 278 Personen an Arbeitgeberinnen und -geber im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der gewerblich-technischen Industrie und in den Bereichen Elektronik und Sanitär, Heizung und Klempnerei, darunter 234 Auszubildende und 44 Fachkräfte (Stand: Oktober 2022). Das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragte und von der EU kofinanzierte Projekt sucht dabei die Zusammenarbeit mit nationalen Arbeitsverwaltungen in Ägypten, Marokko und Tunesien.<sup>121</sup>

### Langfristig angelegte Projekte können privaten Anwerbeakteuren wichtige Migrationskorridore eröffnen.

Solche langfristig angelegten Projekte verzeichnen erfahrungsgemäß in den ersten Jahren nur geringe Anwerbezahlen. Sie können aber für private Anwerberinnen und Anwerber als Türöffner dienen, wie sich etwa bei den vom damaligen BMWi geförderten Modellprojekten zur Rekrutierung von Auszubildenden in der Alten- und Krankenpflege aus Vietnam zeigt.<sup>122</sup> Hieraus haben sich zwei Folgeprojekte ergeben: eines von Vivantes, bei dem die Rekrutierung für die Altenpflege auf Mexiko, die Türkei, Brasilien, die

Philippinen und den Kosovo ausgeweitet wurde, und das GIZ-Projekt »Triple Win Nurses – Rekrutierung von Auszubildenden aus Vietnam«, das gemeinsam mit der ZAV und dem vietnamesischen Arbeitsministerium im Auftrag von Krankenhäusern und Pflegeheimen Auszubildende für die Pflege nach Deutschland vermittelt.<sup>123</sup>

Zu den neusten Ansätzen zählen Projekte des Typs 3, die durch das Konzept von »Global Skills Partnerships« (GSP) inspiriert sind und einen hohen Nutzen für die Herkunftsländer sowie für die Migrantinnen und Migranten selbst schaffen sollen (siehe Infokasten 5, S. 32). So wurden seit 2021 im Auftrag des BMG und der Bertelsmann Stiftung »Global Skills Partnerships« in Mexiko und auf den Philippinen initiiert, um Pflegekräfte sprachlich und fachlich auf den deutschen Arbeitsmarkt vorzubereiten. In diesen Ländern bestehende Ausbildungsgänge werden unter Beteiligung des Universitätsklinikums Bonn so weiterentwickelt, dass sie den Anforderungen der deutschen Krankenpflegeausbildung entsprechen. Der Zugang steht allen Studierenden offen, unabhängig davon, ob sie nach ihrem Abschluss nach Deutschland gehen (»Home track«).<sup>124</sup> Wie anspruchsvoll solche Unterfangen sind, zeigte sich in dem vom BMZ finanzierten GIZ-Projekt »Beschäftigungsperspektiven für die Jugend in Kosovo schaffen«,<sup>125</sup> das Jobmöglichkeiten im Bausektor im Kosovo und in Deutschland eröffnen sollte. Die GSP-ähnliche Komponente des Projekts wurde nicht umgesetzt, weil die Kluft zwischen den Qualitätsstandards letztlich so groß war, dass sie sich während der Projektlaufzeit nicht überbrücken ließ. Allerdings wurde schon währenddessen ein replizierbares Modell zur Kompetenzentwicklung und Anerkennung für andere Engpassberufe in Deutschland und im Kosovo entwickelt, außerdem ein Pilotprojekt, das in Zukunft im Bausektor zum Tragen kommen könnte.<sup>126</sup>

»Begleitung des Pilotprojekts Fachkräftegewinnung für die Pflegewirtschaft«, Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Mai 2016.

**119** Initiative »Schulen: Partner der Zukunft« (PASCH): »Über die PASCH-Initiative«, 2023, <<https://www.pasch-net.de/de/pasch-initiative/ueber-die-initiative.html>> (Zugriff am 12.1.2022).

**120** BA, »Ausbildungspartnerschaften mit Lateinamerika. Pflegekräfte aus El Salvador und Mexiko«, 2022.

**121** GIZ, »Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa (THAMM)«, August 2022.

**122** Peters u. a., *Handlungsempfehlungen für die Fachkräftegewinnung in der Altenpflege* [wie Fn. 118]; BMWi, *Modellprojekt Krankenpflege Vietnam (2016–2019)* [wie Fn. 118].

**123** GIZ, *Projekt Triple Win – Gewinnung von Auszubildenden aus Vietnam*, Bonn 2019.

**124** Bundesstadt Bonn, »Global Skills Partnerships: Akademischer Austausch startet am UKB«, Pressemitteilung, 8.7.2021; Bertelsmann Stiftung, »Transnationale Ausbildungspartnerschaften etablieren«.

**125** GIZ, »Creating Employment Perspectives for Youth in Kosovo«, März 2021, <<https://www.giz.de/en/worldwide/66634.html>> (Zugriff am 21.12.2022).

**126** CGD, »Youth, Employment and Skills in Kosovo (YES)«, 2021, <<https://gsp.cgdev.org/2021/07/07/youth-employment-and-skills-in-kosovo-yes/>> (Zugriff am 12.1.2023).

## Infokasten 5

### Global Skills Partnerships

Einer der ambitioniertesten Typ-3-Ansätze ist das Konzept der »Global Skills Partnerships« (GSP), das von Michael Clemens vom Centre for Global Development (CGD) in Washington, D.C., entwickelt wurde. GSP sieht eine bilaterale Vereinbarung vor, die grundlegende Rahmenbedingungen und zwischen dem Herkunfts- und Zielland zu teilende Kosten festlegt: Im Mittelpunkt steht dabei die Ausbildung von Fähigkeiten im Herkunftsland, die sowohl im Herkunfts- als auch im Zielland benötigt werden. Hierzu ist im Modell eine »Dual-Track-Ausbildung« im Herkunftsland vorgesehen: Einige der Auszubildenden entscheiden sich nach ihrer Ausbildung, in das Zielland auszuwandern (»Away track«), andere hingegen, im Herkunftsland zu bleiben (»Home track«). Investitionen aus dem Zielland in die Ausbildungsinfrastruktur des Herkunftslands dienen dem Aufbau von Qualifizierungsprogrammen für Berufe, in denen in beiden Ländern Arbeitskräfte benötigt werden. Durch die Schaffung eines einheitlichen Ausbildungs- und Berufscurriculums sollen die Abschlüsse in beiden Partnerländern anerkannt werden. Dar-

**a** Michael Clemens, »Global Skill[s] Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World«, in: *IZA Journal of Labor Policy*, 4 (2015) 2, S. 1 – 18.

**b** Vereinte Nationen, *Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration*, A/CONF.231/3, Marrakesch, 11./12.12.2018, S. 24f.

Aufbauend auf den Lehren aus dem Kosovo-Projekt und anderen GIZ-Maßnahmen gibt es zudem seit 2019 das BMZ-geförderte GIZ-Programm »PAM«. Hier werden gemeinsam mit Akteuren aus dem öffentlichen und privaten Sektor sowie der Zivilgesellschaft Modelle der Mobilität zwischen Deutschland und den Partnerländern Ecuador (Auszubildende für Industrie-mechanik und Elektronik für Betriebstechnik), Nigeria (Auszubildende für den Bau), Kosovo (Auszubildende für den Bau und frühpädagogische Fachkräfte) und Vietnam (Fachkräfte für Zerspannungsmechanik) konzipiert und erprobt.<sup>127</sup>

Um das Entwicklungspotenzial der im EU-Asyl- und Migrationspaket vorgesehenen »EU-Talentpartnerschaften« zu heben, haben das BMZ und das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) die auf zwei Jahre angelegte Pilotinitiative »INSPIRE« gestartet. Mit dem Projekt sollen länderspezifische Multistakeholder-Plattformen für den Dialog über GSP geschaffen werden, um öffentliche und private

über hinaus umfasst der Away-Track zusätzliche, auf das Zielland ausgerichtete Angebote, zum Beispiel Sprach- und Integrationsvorbereitungskurse.<sup>a</sup>

Das Modell nach Clemens fand auch Eingang in den Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM), um mit Hilfe von GSP das Ziel 18 – Investition in Aus- und Weiterbildung und GCM-Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung von Fertigkeiten, Qualifikationen und Kompetenzen – zu erreichen.<sup>b</sup>

Selbst wenn GSP in reiner Form und großem Maßstab in der Praxis noch nicht zu finden sind, werden sie in kleinem Umfang bereits erprobt.<sup>c</sup> So haben Belgien und Marokko das Pilotprojekt PALIM (»Pilot Project Addressing Labour Shortages through Innovative Labour Migration Models«) zur Ausbildung von IKT-Fachkräften in Marokko gestartet, von denen ein großer Teil in den marokkanischen Arbeitsmarkt vermittelt werden soll, während ein kleinerer Teil bei der Migration nach Belgien unterstützt wird.<sup>d</sup>

**c** Najim Azahaf, *Wie transnationale Ausbildungspartnerschaften in Deutschland vorangebracht werden können*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, S. 5.

**d** Enabel, »Pilot Project Addressing Labour Shortages through Innovative labour migration Models«.

Akteure aus Europa und den Partnerländern zusammenzubringen. Das Projekt wird in der östlichen Partnerschaftsregion, im Westbalkan und in Afrika umgesetzt.<sup>128</sup>

### Nichtstaatliche Anwerbeprojekte

Neben staatlich geförderten Projekten gibt es zahlreiche Projekte, die von nichtstaatlichen Akteuren organisiert werden, mal von Unternehmen, mal von Bildungsträgern, kirchlichen Wohlfahrtsverbänden, gemeinnützigen Organisationen oder Stiftungen. Teils werden sie von staatlicher Seite mitfinanziert und in enger Kooperation mit der BA und der GIZ umgesetzt.

In der Privatwirtschaft bestehen bereits zahlreiche Ausbildungsinitiativen deutscher Arbeitgeberinnen und -geber, insbesondere von global agierenden Unternehmen, die in der Regel für den eigenen Bedarf nach deutschen Berufsstandards am ausländischen Produktionsstandort ausbilden. So hat zum Beispiel

**127** GIZ, »Fachkräfte qualifizieren und Arbeitsmobilität fördern«, September 2021; GIZ, »Neue Praxiswege der Fachkräftegewinnung mit PAM gehen«, GIZ-Powerpoint, 8.12.2021.

**128** ICMPD, *Incubating Skills Partnerships Beneficial to Migrants, Countries of Origin and Destination* (INSPIRE Project Flyer), Wien, Februar 2022.

Porsche eigene Ausbildungszentren für Mechatronikerinnen und Mechatroniker in Südafrika und auf den Philippinen eingerichtet, deren Absolventen weltweit in Porsche-Niederlassungen angestellt werden können (Elemente des Typs 3).<sup>129</sup>

Da KMU bei der Rekrutierung oft auf die Unterstützung durch die Kammern und Berufsverbände angewiesen sind, initiierten beispielsweise die Kreishandwerkerschaft Fleischer-Innung Lörrach und die Handwerkskammer Freiburg das Pilotprojekt »Aus Indien nach Südbaden – Auszubildende fürs Handwerk«. Im Rahmen dieses Projekts werden in Indien Menschen für eine Ausbildung zur Fleischereifachverkäuferin oder zum Fleischer für Metzgereien im Landkreis Lörrach angeworben (Typ 2). Dazu rekrutiert eine indische Personalagentur vor Ort junge Menschen und bereitet sie mit einem Intensivsprachkurs auf die Ausbildung in Deutschland vor. Die Teilnehmenden müssen die Kosten für den Deutschkurs, die Betreuung durch die indische Personalvermittlungsagentur und die Unterbringung während des Sprachkurses in Indien tragen, die deutschen Betriebe übernehmen die Reisekosten und stellen Wohnraum zur Verfügung.<sup>130</sup>

Wohlfahrtsverbände hingegen konzentrieren sich meist darauf, junge Menschen im Ausland für eine Berufsausbildung in der Kranken- und Altenpflege in Deutschland zu gewinnen. Im Rahmen eines Ausbildungsprogramms des Diakonischen Werks Württemberg werben beispielsweise seit 2014 mehr als 18 Träger von Diakonie und Caritas aus Baden-Württemberg junge Menschen aus dem Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Albanien, Serbien, der Ukraine und Armenien für eine dreijährige Pflegeausbildung in Deutschland an (Typ 2). Die Projektkosten werden größtenteils von den zukünftigen Arbeitgeberinnen und -gebern getragen.<sup>131</sup>

Mit transnationalen Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (im Sinne von Typ 3) beschäftigt

sich die Bertelsmann Stiftung seit 2014 im Rahmen des Projekts »Migration fair gestalten« intensiv. Unter anderem initiierte sie gemeinsam mit der GIZ das oben angesprochene BMG-Projekt »Global Skills Partnerships« mit Mexiko und den Philippinen. Zudem wird derzeit eine Plattform zum Wissens- und Erfahrungsaustausch deutschsprachiger Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft aufgebaut, um gemeinsam Hürden bei der Umsetzung und Ausweitung solcher Projekte in Bereichen mit hohem Fachkräftemangel zu identifizieren und Lösungen dafür zu entwickeln.<sup>132</sup>

### **Staatliche und nichtstaatliche Akteure arbeiten an entscheidenden Schnittstellen noch nicht ausreichend zusammen.**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die zuständigen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure im Bereich der Anwerbung von Arbeitskräften aus Drittstaaten an entscheidenden Schnittstellen noch nicht ausreichend zusammenarbeiten. In einzelnen Fällen wurden gute Erfahrungen mit der migrationspolitischen Koordination der Bundesregierung gemacht; ein strategischer Gesamtregierungsansatz, der auch entwicklungs- und außenpolitische Kriterien berücksichtigt, fehlt aber. Die mangelnde Kohärenz wird auch bei den zahlreichen und zum Teil parallel laufenden Pilotprojekten deutlich, die verschiedene Ministerien mit Partnerländern zur Ausbildungs- und Arbeitsmigration nach Deutschland durchführen. Das Fachwissen darüber, welche Ansätze bei der Anwerbung von Fachkräften und Auszubildenden aus Drittstaaten erfolgversprechend sind, liegt wiederum häufig bei der GIZ, die an fast allen staatlichen Anwerbeprogrammen beteiligt ist. Für die Weiterentwicklung und Ausweitung der Programme sollten diese Erfahrungen besser genutzt werden. Wichtig wäre auch, die Kapazitäten der BA für die Zustimmung zur Beschäftigung und Aushandlung bilateraler Vermittlungsabsprachen auszubauen. Eine kohärente Anwerbestrategie muss zudem die Perspektiven nichtstaatlicher Anwerbeakteure, vor allem von Arbeitgeberinnen und -gebern und Gewerkschaften, aber auch aus der Diaspora und von NGOs, stärker berücksichtigen, soll sie erfolgreich sein.

<sup>129</sup> Azahaf, *Wie transnationale Ausbildungspartnerschaften in Deutschland vorangebracht werden können* [wie Fn. 112], S. 5f.; Clemens u. a., *Maximizing the Shared Benefits of Legal Migration Pathways* [wie Fn. 112], S. 4.

<sup>130</sup> Paula Zeiler, »Erste Metzger-Azubis aus Indien sind da – Pilotprojekt im Kreis Lörrach«, in: *SWR Aktuell* (online), 21.9.2022; Handwerkskammer Freiburg, »AINS-AH – Aus Indien nach Südbaden – Auszubildende fürs Handwerk«, 2023.

<sup>131</sup> Diakonie Württemberg, »Internationales Ausbildungsprojekt zur Gewinnung von Pflegefachfrauen und Pflegefachmännern durch eine 3-jährige Ausbildung von jungen Menschen aus Drittstaaten«.

<sup>132</sup> Bertelsmann Stiftung, »Transnationale Ausbildungspartnerschaften etablieren« [wie Fn. 124].

# Problemfelder und Handlungsempfehlungen

## Anerkennung ausländischer Berufserfahrungen

Wesentliche Hindernisse für die Arbeitskräftegewinnung stellen nach wie vor die Anerkennung von Qualifikationen und die Sprachkenntnisse der Zugewanderten dar. Die Anerkennungsverfahren dauern oft zu lang, und die Ansprüche an die Sprachkenntnisse entsprechen häufig nicht den beruflichen Erfordernissen. Gerade in Kombination führen diese Probleme für viele Drittstaatsangehörige zu einem Ausschluss vom deutschen Arbeitsmarkt.

Das deutsche Arbeitsmarkt- und Berufssystem ist stark formalisiert. Die Anwerbung und Zulassung von Drittstaatsangehörigen ist in der Regel nur möglich, wenn ausländische Qualifikationen als gleichwertig mit deutschen Standards anerkannt werden. Das Anerkennungsverfahren ist wiederum zeitaufwändig und kostenintensiv.<sup>133</sup> Es mehren sich Stimmen aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft, die einen flexibleren Umgang mit dem Kriterium der beruflichen Gleichwertigkeit (oder sogar dessen Abschaffung) fordern.<sup>134</sup>

Hier wird nach neuen Ansätzen gesucht. So befassen sich unter anderem das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und die Bertelsmann Stiftung schon seit längerem mit Instrumenten zur Potenzial- und Kompetenzerfassung und schlagen neue Verfahren zur Anerkennung von Kompetenzen vor, die auf informellem Weg erworben wurden.<sup>135</sup> Die Bundes-

regierung selbst hat in ihrem Eckpunktepapier angekündigt, in Abstimmung mit den Ländern und Kammern die Verfahren zur Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse vereinfachen zu wollen, unter anderem durch den Ausbau der Unterstützungs- und Qualifizierungsangebote.

Einige Probleme bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen resultieren aus fehlenden Vorqualifizierungs- und Vorintegrationsangeboten. Auch diese Defizite sind nicht neu: So wird seit vielen Jahren über eine Verbesserung der (digitalen) Informationsmöglichkeiten für künftige Arbeitsmigrantinnen und -migranten diskutiert. Offensichtlich ist, dass die bisherigen Angebote – etwa über das Internetportal »Make it in Germany«<sup>136</sup> – nicht ausreichen und zu stark auf Fachkräfte ausgerichtet sind, um eine größere Zahl von Arbeitskräften zur Zuwanderung nach Deutschland zu bewegen. Ein zentrales Informationsportal für Arbeitskräfte aller Qualifikationsstufen und für Ausbildungsinteressierte steht bislang aus.

Für die Anerkennung von Abschlüssen sind auch Kammern und Verbände verantwortlich. Nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) obliegt den Kammern die Gleichwertigkeitsprüfung bei Ausbildungsberufen im dualen System (nichtreglementierte Berufe), außerdem die für die ihnen jeweils zugeordneten Berufe; die regionalen Handwerkskammern sind für Handwerksberufe zuständig, die zentrale Stelle IHK Foreign Skills Approval (IHK FOSA) für die mehr als 250 von der IHK reglementierten Ausbil-

**133** Die Kosten für die Anerkennungsverfahren können im Einzelfall bis zu 600 Euro und mehr betragen. Zu den Verfahrensgebühren kommen häufig Kosten für Übersetzungen, Beglaubigungen oder Qualifikationsnachweise, vgl. BIBB, »Financial Support«.

**134** SVR, *Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018*, Berlin 2018; Peter Steinmüller, »Expertenrat fordert leichteren Zuzug ausländischer Fachkräfte«, in: *VDI Nachrichten* (online), 2.3.2022.

**135** Stefanie Velten/Gunwald Herdin, *Anerkennung informellen und non-formalen Lernens in Deutschland*, Bonn: BIBB, April

2016; Bertelsmann Stiftung, *Über Teilqualifikationen erfolgreich in den Beruf. Einstieg in den Job, Schritt für Schritt zum Abschluss*, Gütersloh 2020.

**136** Bundesregierung, »We made it! 10 Jahre »Make it in Germany«, <<https://www.make-it-in-germany.com/de/>> (Zugriff am 3.1.2023).

dungsberufe.<sup>137</sup> Die Kammern und Verbände könnten aber noch aktiver werden und die Arbeitsverwaltung mit gut begründeten Einschätzungen zu praktischen Erfahrungen und beruflichen Fähigkeiten (»skills«) unterstützen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Ausbildungssysteme anderer Länder nicht unbedingt schlechter sind, sondern oft einfach nur anders. Häufig ist das Wissen darüber in der deutschen Arbeitsverwaltung unzureichend. Ein weiteres Problem besteht darin, dass vorliegende Jobangebote bislang nicht als ausreichender Nachweis für die erforderlichen Qualifikation gewertet werden.

### Empfehlung 1

Die Anerkennung beruflicher Qualifikationen stellt eine zentrale Hürde bei der Fachkräftegewinnung dar. Die Bundesregierung sollte die rechtlichen Anforderungen für die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen realistisch gestalten und die Anerkennungsverfahren, wie in ihrem Eckpunktepapier zur Fachkräfteeinwanderung vom November 2022 angekündigt, erleichtern und beschleunigen. Die Zwei-Jahres-Frist zur Anerkennung von Qualifikationen sollte verlängert, die Anerkennungsverfahren in den Bundesländern sollten zudem vereinheitlicht werden. Auch wäre es sinnvoll, die geplante Chancenkarte und das dazugehörige Punktesystem so auszugestalten und anzuwenden, dass Arbeitserfahrungen als Arbeitsmarkttest dienen und individuelle Qualifikationsnachweise und -überprüfungen ersetzen können.

## Sprachkenntnisse

In der Regel müssen potenzielle Arbeitsmigrantinnen und -migranten ausreichende deutsche Sprachkenntnisse nachweisen. Dies wirkt oft als Zuwanderungsbarriere. Gleichwohl besteht nach ersten Ergebnissen einer OECD-Online-Umfrage unter knapp 30.000 internationalen Fachkräften eine hohe Bereitschaft (3 von 5 Teilnehmenden), vorab Deutsch zu lernen. Weitere wären dazu bereit, wenn das Kursangebot verbessert, die Kosten für Deutschkurse gesenkt oder mehr Kurse angeboten würden.<sup>138</sup>

<sup>137</sup> BMBF, *Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes*, Berlin, März 2012, S. 25.

<sup>138</sup> OECD, *Your Way to Germany. Ergebnisse einer Onlinebefragung unter Fachkräften im Ausland*, Paris, Dezember 2022.

Auch die Bundesregierung betrachtet den Spracherwerb vor der Einreise als wichtiges Element der Vorintegration, die insgesamt auf das Leben in Deutschland vorbereiten soll. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration hat im Rahmen der Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I)<sup>139</sup> bei Bund, Ländern und Zivilgesellschaft eine Abfrage zu Angeboten zur Vorintegration durchgeführt. Danach gibt es zwar auch für Fachkräfte und Bildungsmigrantinnen und -migranten aus Drittstaaten zahlreiche Angebote für den Spracherwerb. Diese sind aber meist auf bestimmte Herkunftsländer begrenzt, und sie sind weder flächen- noch bedarfsdeckend. Zudem sei die vielfältige Akteurslandschaft nicht ausreichend vernetzt. Notwendig seien zudem die Erprobung neuer Ansätze in der Vorintegration sowie die Ausweitung bestehender Projekte auf weitere Zielgruppen, Herkunftsländer und -regionen.<sup>140</sup>

Im NAP-I wird darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, die Sprachkurse im Herkunftsland besser mit den Angeboten im Inland abzustimmen, die Ausbildung und Rekrutierung von Deutschlehrkräften im Ausland voranzutreiben, die Betreuunginitiative Deutsche Auslands- und Partnerschulen (BIDS) zur Vorbereitung auf ein Studium in Deutschland zu unterstützen und Deutsch als Fremdsprache im öffentlichen Schulsystem der Herkunftsländer zu stärken. Grundsätzlich soll der Spracherwerb in den Herkunftsländern ausgeweitet werden. Hierfür ist in der Bundesregierung das AA federführend. Von zentraler Bedeutung wäre laut NAP-I eine engere Kooperation des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit dem Goethe-Institut, dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) und dem Pädagogischen Austauschdienst (PAD).

Der zentrale Akteur für den Spracherwerb im Ausland ist und bleibt auf absehbare Zeit das Goethe-Institut, das sich seit langem auch für die Qualifizierung und Beratung von Fachkräften aus dem EU-Ausland und Drittstaaten sowie von deren Ehegattinnen und Ehegatten engagiert. Das Institut ist in allen relevanten Zielregionen für Fachkräfteinitiativen mit

<sup>139</sup> Bundesregierung, »Nationaler Aktionsplan Integration. Das tun wir für Ihre Chance«, Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2022.

<sup>140</sup> Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, *Deutschland kann Integration: Potenziale fördern, Integration fördern, Zusammenhalt stärken. 12. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*, Berlin, Dezember 2019.

Sprach- und Beratungsangeboten präsent und bietet gemeinsam mit öffentlichen und privaten Partnerinnen und Partnern<sup>141</sup> sprachliche und interkulturelle Qualifizierung an. Aufgrund der vielen Standorte im In- und Ausland ist das Goethe-Institut ein Akteur, der Arbeitskräfte über den gesamten Einwanderungs- und Integrationsprozess begleiten kann, von der Qualifizierung im Herkunftsland bis zur Weiterbildung in Deutschland.

Dafür ist das Institut derzeit aber finanziell und personell nicht ausreichend ausgestattet, trotz der für 2023 beschlossenen Erhöhung der institutionellen Förderung durch das federführende AA um 15,1 Millionen Euro (auf 239 Millionen Euro).<sup>142</sup> Ausbaufähig sind außerdem die Vernetzung der digitalen und analogen Angebote sowie die Abstimmung der Auslandsmit den Inlandsprogrammen. Darüber hinaus werden Sprachkurse in den Anwerbeländern oft nur am jeweiligen Sitz des Goethe-Instituts offeriert und sind insgesamt unzureichend; das gilt auch für die Kooperation mit lokalen Anbietern.

## Empfehlung 2

Deutsche Sprachkenntnisse sind für die Integration von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Deutschland von zentraler Bedeutung. Das gilt für Hochqualifizierte und Fachkräfte, aber auch für geringer qualifizierte Arbeitskräfte. Sprachkenntnisse sind in vielen Berufen eine Voraussetzung für Erfolg und beeinflussen zudem die Beiträge, die Migrantinnen und Migranten durch Geldüberweisungen oder Wissenstransfer zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer leisten können. Deshalb sollte die Sprachvermittlung für Arbeitsmigrantinnen und -migranten vor und nach der Einreise massiv ausgebaut werden, auch im Hinblick auf fach- und berufsspezifische Sprachkenntnisse. Dies erfordert eine erhebliche Ausweitung der finanziellen und personellen Kapazitäten sowie der Möglichkeiten digitalen Unterrichts (insbesondere der Goethe-Institute), außerdem eine bessere Einbeziehung privater Sprachkursanbieter.

Um die Anwerbung von Arbeitskräften anzukurbeln, müsste diesen bereits vor ihrer Einreise der Erwerb von Deutschkenntnissen auf der Niveaustufe A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für

**141** Darunter die GIZ, Pflege-, Wirtschafts-, Arbeitgeber- und Klinikverbände, die ZAV und die IHKs.

**142** Goethe Institut, »15,1 Millionen Euro mehr für das Goethe-Institut«, 15.11.2022.

Sprachen (GER)<sup>143</sup> ermöglicht werden. Die Sprachkurse müssen berufsvorbereitend ausgelegt sein, in ausreichender Anzahl, mit angemessener Dauer, zu vertretbaren Kosten zur Verfügung stehen und gut zu erreichen sein. Dies erfordert die Ausbildung zusätzlich benötigter Lehrkräfte und einen zweiseitigen Zugang: zum einen digital durch den Ausbau entsprechender Unterrichtsmöglichkeiten, zum anderen durch Sicherung räumlicher Kapazitäten für den in vielen Fällen immer noch unverzichtbaren Präsenzunterricht im Herkunftsland.

## Visaerteilung

Die meisten Drittstaatsangehörigen brauchen für die Einreise nach Deutschland ein Visum. Dieses erhalten sie in der Regel, wenn sie eine Arbeitsplatzzusage, einen Ausbildungs- oder Studienplatz nachweisen können. Die Visumerteilung ist oft langwierig, die Wartezeiten sind erheblich und differieren je nach Standort.<sup>144</sup> Die Bundesregierung führt selbst aus, dass für die Ausweitung der Personalkapazitäten in Botschaften und Konsulaten mit Blick auf die Visa-bearbeitung eine umfangreichere Rekrutierung und Ausbildung von Visaentscheiderinnen und -entscheidern, ebenso eine Vergrößerung bestehender Liegenschaften sowie mehr Betriebsmittel für die Beschäftigung von lokal Beschäftigten benötigt werden, und versichert, dass sie sich um Verbesserungen bei allen drei Engpassfaktoren bemüht.<sup>145</sup> Wachsende Bedeutung bei der Visumbeantragung kommt externen Dienstleistern zu, die gemäß Artikel 43 des EU-Visakodex Dienstleistungen in den Visumverfahren übernehmen können.<sup>146</sup> Sie nehmen nach Auskunft des AA bereits über 85 Prozent der Anträge auf kurzfristige Schengenvisa entgegen, aber nur 34 Prozent der langfristigen nationalen Visa. Letzteres könnte noch aus-

**143** Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen (GER), »Aufgaben des GER«.

**144** »Arbeitsmarktzugang auf dem Prüfstand. Wie das Einwanderungsgesetz für Fachkräfte verbessert werden muss«, in: *Deutschlandfunk* (online), 13.12.2021.

**145** Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU. Belastungen des deutschen Arbeitsmarkts durch den Fachkräftemangel*, 26.8.2022 (Bundestags-Drucksache 20/3189), S. 42.

**146** »Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, (15.9.2009), L 243/1, S. 19f.

geweitet werden, was die Botschaften und Konsulate entlasten würde.

Das für die Visaerteilung verantwortliche AA erhält Unterstützung vom Bundesverwaltungsamt (BVA) und vom Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA). Das BVA prüft Visaanträge aller Art und dient als Kommunikations- und Serviceschnittstelle zwischen den deutschen Auslandsvertretungen und einer Vielzahl inländischer Stellen; außerdem soll es die Digitalisierung von Verfahren koordinieren. Das 2021 eingerichtete BfAA wiederum ist für die Bearbeitung von Visumanträgen für Fachkräfte im Rahmen des FEG zuständig und soll damit die Visastellen im Ausland entlasten. Es bleibt abzuwarten, ob diese neue Verwaltungsstruktur zu einer Beschleunigung von Visaverfahren für Fachkräfte und ihre Familienangehörigen beitragen wird – auch weil die Personalgewinnung für die Behörde eine Herausforderung darstellt.

Von der Forschung und NGOs wird häufig kritisiert, dass in den Konsulaten eine zuwanderungskritische Haltung herrsche, Visa nur restriktiv erteilt würden<sup>147</sup> und insgesamt eine »Abwehrmentalität« zu beobachten sei.<sup>148</sup> Dieser Vorwurf ist für die Arbeitskräftegewinnung relevant, weil inzwischen viele Herkunftsländer eine Zusammenarbeit bei der Steuerung der Migration davon abhängig machen, dass ihre Forderungen nach erleichteter internationaler Mobilität etwa durch gebührenfreie Visa oder eine generelle Visafreiheit für ihre Bürgerinnen und Bürger erfüllt werden – wie beispielsweise die Türkei. Sie drängt seit langem auf Visafreiheit mit der EU.

Tatsächlich wurden im Jahr 2021 laut EU-Kommission in den Botschaften und Konsulaten der EU-Mitgliedsländer 2,9 Millionen Anträge auf Schengen-Visa gestellt, 2,4 Millionen davon positiv beschieden. In deutschen Dienststellen wurden in diesem Zeitraum etwa 350.000 Anträge auf Schengen-Visa gestellt, von denen 288.000 bewilligt wurden. Die Ablehnungsquote betrug jeweils etwa 17 Prozent.<sup>149</sup> Allerdings bieten diese Zahlen nur ein unvollständiges Bild der Mobilitätshindernisse, denn sie berücksichtigen lediglich die bearbeiteten Visumanträge.

**147** DGB Bildungswerk Bund, »DGB Bildungswerk: Erfolgreiche Bildungsarbeit mit Standpunkt«.

**148** »Abwehrmentalität. Experten fordern grundlegendes Umdenken bei Arbeitskräfteeinwanderung«, in: *MiGAZIN* (online), 21.7.2022.

**149** Auswärtiges Amt (AA), »Statistik zu erteilten Visa«, 19.4.2022.

Weit größer ist die Zahl der abgebrochenen Verfahren oder wegen Aussichtslosigkeit gar nicht erst gestellten Anträge. Diese werden in den Statistiken nicht erfasst.<sup>150</sup>

Die Bundesregierung hat angekündigt, aufbauend auf der Rahmenkooperationsvereinbarung zwischen AA und DIHK weitere Standorte bestimmen zu wollen, an denen die AHK Antragstellerinnen und -steller vor dem Visumverfahren beraten und bei der Antragsvorbereitung unterstützen können. Auch sei denkbar, ihnen eine größere Rolle im Vermittlungsprozess und bei der Beratung deutscher Unternehmen einzuräumen. Zudem soll die Bearbeitungszeit von Visaanträgen auf drei Monate verkürzt werden, auch durch die Einstellung weiterer Mitarbeitender.<sup>151</sup>

### Empfehlung 3

Die Visavergabe stellt für die Anwerbung von Arbeitskräften ein Nadelöhr dar. Die Bundesregierung hat in ihren Eckpunkten die Absicht bekundet, die Visaerteilung weiter zu beschleunigen und zu digitalisieren. Die Bundesregierung sollte dies prioritär umsetzen und dafür Botschaften und Konsulate sowie das BfAA ausreichend ausstatten. Generell sind die AHK für die deutsche Wirtschaft wichtige Ansprechpartnerinnen im Ausland und daher geeignet, potenzielle Beschäftigte mit Arbeitgeberinnen und -gebern zusammenzubringen. Es wäre deshalb ratsam, sie künftig noch stärker in die Arbeitskräftegewinnung einzuziehen.

## Verwaltungs- und Infrastruktur in Deutschland

Die wünschenswerte Digitalisierung der Visaerteilung setzt eine Digitalisierung der Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden voraus. Diese arbeiten häufig noch analog. Beklagt werden zudem immer wieder die Schwerfälligkeit der Verwaltungsstrukturen und Lücken in der Personalausstattung. Die Ausländerbehörden sind für den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes zuständig, entscheiden über Aufenthalts- und

**150** Steffen Angenendt/Karl Steinacker, *Die Zukunft der internationalen Mobilität. Warum eine Debatte über multilaterale und digitale Lösungen geführt werden muss, die einen Ausschluss des Globalen Südens von Reisemöglichkeiten verhindern können*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2022 (SWP-Aktuell 10/2022).

**151** Bundesregierung, *Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten* [wie Fn. 62], S. 19ff.



Niederlassungserlaubnisse, sind in die Visaerteilung und damit zusammenhängende Aufgaben involviert. Ist die Personaldecke im »Normalbetrieb« schon löchrig, so hat sich die Lage durch die Fluchtbewegung aus der Ukraine und die Umsetzung des FEG sowie des Aufenthaltsgesetzes noch verschärft. In einer Befragung des Südwestrundfunks (SWR) vom August 2022 gaben 94 Prozent der befragten Behördenleiterinnen und -leiter an, ihre Personalsituation sei angespannt, sie hätten zu wenige Bewerberinnen und Bewerber, Räume und Planstellen, außerdem sei die Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unzureichend. Das wirke sich negativ auf die Dauer von Entscheidungsfindungen aus. Derzeit liegt die Bearbeitungszeit ausländischer Entscheidungen bei zwischen drei und zwölf Monaten.<sup>152</sup>

#### Empfehlung 4

Bessere Verwaltungsverfahren für die Anwerbung von Arbeitskräften aus Drittstaaten sind nicht umsonst zu haben. Daher sollten die benötigten Kapazitäten gezielt gestärkt werden: vordringlich durch die Einrichtung zentraler Ausländerbehörden in allen Bundesländern, eine Revision und Entschlackung der von den Ausländerbehörden und Arbeitsagenturen zu erledigenden Aufgaben vor der Visumerteilung und durch die Etablierung von Clearing-Stellen für strittige Entscheidungen. Zur Unterstützung der Digitalisierung und Beschleunigung der Antragsverfahren sollte überlegt werden, wie die Weiterentwicklung des AZR zu einer digitalen Plattform, auf die alle am Visumsverfahren beteiligten Behörden zugreifen können, datenschutzkonform gestaltet werden kann. Auch die staatlichen Beratungs- und Informationsangebote im Ausland sollten gebündelt werden.

Tatsächlich sieht das FEG die Einrichtung zentraler Ausländerbehörden in den Bundesländern vor (§ 71 AufenthG). Bislang haben aber nur neun Bundesländer davon Gebrauch gemacht. Daneben gibt es weiterhin etwa 540 lokale Ausländerbehörden, was eine aufwändige Abstimmung untereinander und mit anderen Verwaltungsstellen erfordert und teilweise auch zu Mehrfachprüfungen mit unterschiedlichen Ergebnissen führt.<sup>153</sup> Zudem braucht die ZAV mehr

<sup>152</sup> »SWR-Umfrage: Ausländerbehörden beklagen Überlastung«, in: *tagesschau.de* (online), 25.8.2022.

<sup>153</sup> »Beschleunigtes Fachkräfteverfahren. Ansprechpartner in den Bundesländern«, in: *make-it-in-germany.com* (Online-Portal), 25.8.2022.

Personal, wenn die künftige Arbeitskräftegewinnung nicht überwiegend in den Händen privater Agenturen liegen soll. Informationskanäle, die einwanderungsinteressierte Personen typischerweise nutzen – etwa die Sozialen Medien –, ließen sich ebenfalls stärker in die Öffentlichkeitsarbeit einbeziehen.

#### Zusammenarbeit staatlicher Akteure

Die Arbeitskräfteanwerbung ist eine politische Querschnittsaufgabe, die unter anderem ein geordnetes Zusammenspiel der relevanten Ministerien erfordert. Von einem solchen Idealbild ist die deutsche Migrationspolitik trotz der jüngeren Reformen noch weit entfernt. Bislang gibt es vornehmlich eine anlassbezogene Koordinierung wie etwa die Staatssekretärs-Steuerungsgruppe zur Erarbeitung der Eckpunkte für die Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten.

#### Empfehlung 5

Die Bundesregierung sollte einen regelmäßigen Austausch zwischen den für Anwerbung und Migrationspolitik relevanten Ministerien (AA, BMAS, BMZ, BMI, BMWK, BMBF) einrichten, unter Einbeziehung des neu berufenen Sonderbevollmächtigten für Migrationsvereinbarungen. Dies könnte in Form einer Task Force mit klarer Zuständigkeit erfolgen, die regelmäßig an Kabinett und Bundestag berichtet. Ergänzt werden sollte dieser Whole-of-Government-Ansatz durch einen Whole-of-Society-Ansatz unter Beteiligung der Zivilgesellschaft – einschließlich der Diaspora, der Privatwirtschaft sowie regionaler und lokaler Akteure. Auch ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch der Anwerbeprojekte untereinander und mit Initiativen zur Förderung der Internationalisierung der dualen Berufsausbildung (z. B. GOVET) empfiehlt sich.

Notwendig wäre stattdessen, dass sich die relevanten Ressorts kontinuierlich über die migrations- und fluchtbezogenen Ziele der Regierung im Rahmen eines Gesamtregierungsansatzes abstimmen. Daran wird sich auch die Arbeit des von der Regierungskoalition geplanten »Sonderbevollmächtigten der Bundesregierung für partnerschaftliche Migrations-

vereinbarungen mit Drittstaaten«<sup>154</sup> orientieren müssen.<sup>155</sup>

Ergänzt werden sollte dieser Whole-of-Government-Ansatz durch einen Whole-of-Society-Ansatz, indem die Zivilgesellschaft (einschließlich der Diaspora), die Privatwirtschaft, regionale und lokale Akteure regelmäßig einbezogen werden.

## Entwicklungsorientierung und -wirkungen

Die Migrationspolitik in Deutschland war in der jüngeren Vergangenheit stark innen- und sicherheitspolitisch geprägt; der Fokus lag oft auf einer Reduzierung unerwünschter Zuwanderung und besserer und schnellerer Integration der Zugewanderten. Im Vergleich dazu waren arbeitsmarkt-, außen- und entwicklungspolitische Gesichtspunkte häufig von nachgeordneter Bedeutung.

Dies soll sich nach dem Willen der amtierenden Bundesregierung ändern: Die Regierungsparteien haben bereits in ihrem Koalitionsvertrag vom November 2021 einen »Neuanfang« in der Migrations- und Integrationspolitik vereinbart, »der einem modernen Einwanderungsland« gerecht werden soll.<sup>156</sup> Künftig soll es um praxistaugliche und partnerschaftliche Vereinbarungen mit wichtigen Herkunftsländern gehen und, wie in den Eckpunkten der Bundesregierung ergänzt, darum, eine Abwerbung von Arbeitskräften aus Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit zu vermeiden, die deren Entwicklung hemmt.<sup>157</sup>

Einen in dieser Hinsicht vielversprechenden neuen Ansatz stellen die aktuellen Pläne des BMZ zur Einrichtung von »Zentren für Migration und Entwicklung« dar. Diese sollen zum Teil an die Erfahrungen mit den bestehenden »Beratungszentren für Jobs, Migration und Reintegration« anknüpfen, die das BMZ unter der Vorgängerregierung im Rahmen des

Programms »Perspektive Heimat« eingerichtet hatte.<sup>158</sup> Die Ausrichtung wird aber grundsätzlich neu gedacht: Die Zentren sollen an die Verwaltungsstrukturen der Partnerländer angedockt werden, etwa an die dortigen Arbeits- oder Migrationsministerien, um eine spätere Übernahme in die Strukturen des Partnerlandes zu ermöglichen. Geplant sind die Einbindung von Privatwirtschaft und lokalen NGOs, die finanzielle Beteiligung auch anderer Geberländer sowie die Vernetzung von Organisationen, die vor Ort in der Sprachvermittlung und Berufsqualifizierung aktiv sind und in besonderer Weise Frauen fördern.

Das Aufgabenspektrum ist vielfältig: Beratung von Menschen mit Migrationswunsch, die legal in Deutschland oder in anderen Ländern arbeiten wollen, sowie von Rückkehrenden, die Hilfe bei der Reintegration in ihrem Herkunftsland benötigen; Vermittlung von Migrantinnen und Migranten, die bereits einen Arbeitsvertrag oder ein Arbeitsvisum für Deutschland haben, in passende Sprach- und Orientierungskurse sowie von Migrationsinteressierten in Berufsbildungs- und Qualifizierungsprogramme; Beschäftigungsförderung im Partnerland und Gewährung von Hilfen für Rückkehrende bei einer eventuellen Existenzgründung; psychosoziale Unterstützung vulnerabler Gruppen; Unterstützung des Partnerlandes beim Ausbau administrativer Kapazitäten, etwa der zuständigen Arbeitsagenturen. Generell sollen die Maßnahmen auch der lokalen Ebene und der Zivilgesellschaft im Partnerland zugute kommen.

In der weiteren Diskussion über diesen Ansatz werden vor allem zwei Fragen zu klären sein: inwieweit die Zentren auch Aufgaben bei der Gewinnung von Arbeitskräften wahrnehmen können, ohne in Widerspruch zum entwicklungspolitischen Mandat des BMZ zu geraten, und mit welchen Akteuren – NGOs, Diasporaorganisationen, Unternehmen etc. – eine Zusammenarbeit angebracht ist. Die Antworten werden darüber entscheiden, ob der neue Ansatz tatsächlich eine Alternative zu den bisherigen Rückkehr- und Reintegrationsberatungsstellen darstellen kann.

**154** Bundesregierung, *Fachkräftestrategie der Bundesregierung* [wie Fn. 61], S. 36.

**155** Steffen Angenendt, *Warum Deutschland einen Sonderbevollmächtigten für Migration braucht*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 4.5.2022 (SWP Kurz gesagt).

**156** SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, *Mehr Fortschritt wagen* [wie Fn. 11].

**157** Bundesregierung, *Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten* [wie Fn. 62], S. 10.

**158** Derzeit gibt es Rückkehr- und Reintegrationsberatungsstellen in zwölf Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Ägypten, Albanien, Gambia, Ghana, dem Irak, dem Kosovo, in Marokko, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbien und Tunesien. Die Zentren sind bislang in bis zu zehn Partnerländern geplant, eine Vorschlagsliste wird im Zuge der GIZ-Prüfmission erstellt.

## Empfehlung 6

Dem BMZ kommt bei der Fachkräftegewinnung die wichtige Aufgabe zu, auf die Entwicklungswirkungen für das Herkunftsland zu achten. Das BMZ sollte seine Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit den Partnerländern systematisch in die Ressortabstimmung einbringen und dafür sorgen, dass die vorgeschlagenen neuen »Zentren für Migration und Entwicklung« organisatorisch und finanziell so ausgestattet und politisch in einem Maße unterstützt werden, dass sie die ressortübergreifende Zusammenarbeit in der Arbeitskräftegewinnung vor Ort praktisch unterstützen können. Das gilt vor allem für die Einbeziehung von GIZ und BA. Die von AA und BMZ angekündigte feministische Außen- und Entwicklungspolitik legt es außerdem nahe, die Beratungs- und Informationsangebote auch an Gruppen zu richten, die im Migrationsprozess besonders vulnerabel sind, etwa Frauen und Kinder sowie Minderheiten wie LGBTIQ+-Personen und Menschen mit Behinderungen.

## Auswahl von Partnerländern und Vermittlungsabsprachen

Die Auswahl von Partnerländern hat für die Arbeitsmigrationspolitik zentrale Bedeutung. Sie ist dementsprechend strittig. So hat sich die BA für das Thema engagiert, indem sie eine Bedarfsanalyse für die Auslandsrekrutierung und eine Potenzialanalyse zur Identifikation geeigneter Partnerländer erstellt hat. Im Rahmen dieses Prozesses wurden bislang zwölf »potenzialträchtige Partnerländer« identifiziert.<sup>159</sup> Die BA erwartet, dass sich aus den praktischen Erfahrungen mit neuen Rekrutierungsprojekten zusätzliche Erkenntnisse für die Gestaltung von Vermittlungsabsprachen und andere Formen der

<sup>159</sup> Die Potenzialanalyse der BA bewertet avisierte Partnerländer hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktsituation, Kooperationsbereitschaft und berufsspezifischen Möglichkeiten. Auch werden das Migrationspotenzial für beschäftigungsbezogene Zuwanderung (Arbeitslosenquote und demografische Entwicklung) und die »Affinität zu Deutschland« (z. B. Deutschlernende und bereits in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten) berücksichtigt. Auf dieser Grundlage wurden bislang folgende Länder ausgewählt: Ägypten, Brasilien, Bosnien-Herzegowina, Indien, Indonesien, Jordanien, Kolumbien, Marokko, Mexiko, Philippinen, Tunesien und Vietnam; vgl. BA, 2021. *Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit*, Nürnberg, April 2022.

bilateralen Zusammenarbeit bei der Arbeitskräfteanwerbung ergeben.<sup>160</sup>

Solche Potenzialanalysen können politisch heikel sein und bilateral Spannungen verursachen. Die BA-Analysen werden daher nur für interne Planungszwecke der Bundesregierung verwendet. Nach Ansicht des BMAS sind sie aber hilfreich bei der Entscheidung, auf welche Länder man zugehen sollte, um ihnen begründete Kooperationsangebote zu machen. Das Ministerium weist auch immer wieder darauf hin, dass dadurch andere Drittstaaten nicht von der migrationspolitischen Zusammenarbeit ausgeschlossen würden. Es gelte weiterhin die rechtliche Grundlage, dass Fachkräfte aus Drittstaaten – ganz gleich, aus welchem – kommen dürfen, sofern sie über eine anerkannte Qualifikation und nachgewiesene Sprachkenntnisse verfügen. Aus entwicklungspolitischen Kreisen wird an der bisherigen Potenzialanalyse vor allem kritisiert, dass außen- und entwicklungspolitische Akteure nicht hinreichend einbezogen würden.

Die Auswahl der Partnerländer wirft zudem eine grundsätzliche Frage auf: Bilaterale Partnerschaften erfordern per Definition länderspezifische Ansätze. Die rechtliche Fundierung der deutschen Arbeitsmigrationspolitik ist jedoch universell und auf eine meritokratische Auswahl ausgerichtet, bei der die Zuwanderungsmöglichkeiten primär von den individuellen Qualifikationen der Bewerberinnen und Bewerber abhängig sind, nicht von deren Herkunft. Bis zu einem gewissen Grad hat sich dies durch die Westbalkan-Verordnung geändert. Wenn es mehr Länderpartikularismus geben sollte, könnte hier ein Spannungsverhältnis entstehen.<sup>161</sup>

Ein weiteres Problem der bisherigen Bestimmung der Partnerländer bestand darin, dass kritische Stimmen etwa von Gewerkschaften und NGOs sowie die Positionen der potenziellen Partnerländer nicht systematisch berücksichtigt wurden. Eine Auseinandersetzung mit solchen Positionen würde der Bundesregierung aber bei der Formulierung von Grundsätzen für eine gut begründete Anwerbepolitik helfen.

<sup>160</sup> Ebd., S. 83: Vermittlungsabsprachen bestehen mit Indien und Indonesien (jeweils Pflegefachkräfte), Mexiko (Pflegefachkräfte, Köchinnen und Köche), Kolumbien (Elektroberufe, Gärtnerinnen und Gärtner) und Moldau (Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft), Rahmenkooperationsvereinbarungen zur Ausweitung der Zusammenarbeit bei der Erwerbsmigration gibt es mit Jordanien und Mexiko.

<sup>161</sup> Gespräch mit Jan Schneider, SVR.

In der Vergangenheit gab es zudem häufig Einwände gegen eine Anwerbung in afrikanischen Staaten, unter Hinweis auf die besonderen Folgen der Anwerbung von Gesundheitsfachkräften für ohnehin schwach ausgebaute Gesundheitssysteme und auf Verstöße gegen Grundsätze der ILO, wie sie etwa in der »Fair Recruitment Initiative«<sup>162</sup> niedergelegt wurden. Weniger vehement wurden solche Einwände allerdings gegen eine Anwerbung aus asiatischen Ländern vorgebracht; oft hieß es, Länder wie die Philippinen (bereits Export-Hub von Pflegekräften), Indonesien (erste Vermittlungsabgabe des BA im Rahmen des FEG) und Indien (im Dezember 2021 Vermittlungsabgabe mit der staatlichen Partneragentur Norka Roots für den indischen Bundesstaat Kerala) hätten nicht nur einen Überschuss von Arbeitskräften, sondern auch geeignete Verwaltungsstrukturen, um eine Zusammenarbeit zu gewährleisten. Ähnliche Argumente sind von Rekrutierungsagenturen zu hören: Große Unternehmen, die aktiv um Arbeitskräfte aus Drittstaaten werben, bevorzugten asiatische Staaten – auch aus praktischen Gründen, weil sie dort oft Niederlassungen haben, die sie bei der Arbeitskräfterekrutierung unterstützen. Am afrikanischen Kontinent hingegen hätten die Unternehmen ein deutlich geringeres Interesse. In größerem Umfang würde allenfalls noch in Südafrika, Nigeria und in nordafrikanischen Ländern wie Ägypten rekrutiert.

In die Auswahl von Partnerländern sollten alle relevanten Interessengruppen – Arbeitgeberverbände, Forschungseinrichtungen und Ausbildungszentren vor Ort, IHKs und AHKs, Zertifizierungsstellen und Botschaften – einbezogen werden. Dies stellt den Schlüssel zu fairer Migration dar. Als Vorbild könnte das »Joint Monitoring Committee« für die Umsetzung des Triple-Win-Projektes der GIZ dienen, an dem Gewerkschaften, ZAV, Botschaften, GIZ und die einschlägigen Ministerien der Partnerregierungen beteiligt sind.

Auch beim Thema Vermittlungsabgaben zeigen sich die Interessenunterschiede und Zielkonflikte von Arbeitsmarktpolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Aus dem BMAS wird darauf hingewiesen, dass die Vermittlungsabgaben zwischen der BA und den Arbeitsministerien in den Partnerstaaten entwicklungspolitisch flankiert werden sollten. Dabei stelle sich aber die Frage der konkreten Umsetzung,

und die BA sei eben keine Entwicklungsorganisation. Aus entwicklungspolitischer Sicht hingegen wird betont, dass entwicklungspolitische Akteure stärker in die Vermittlungsabgaben integriert werden müssten. Nur dann ließe sich auch das im BMZ vorhandene Länderwissen hinreichend einbringen und sicherstellen, dass die Gestaltung der Partnerschaft beiden Seiten nützt. Insgesamt würden entwicklungspolitische Aspekte nicht so stark berücksichtigt, wie dies möglich und geboten wäre.

Bei der Länderauswahl würde eine stärkere Konzentration auf afrikanische Staaten Deutschland eine Chance bieten, seine Vorreiterrolle bei partnerschaftlichen und entwicklungsorientierten Ansätzen in der Arbeits- und Ausbildungsmigration weiter auszubauen und auch auf EU-Ebene für ein solches Vorgehen zu werben.<sup>163</sup> In die Gestaltung der geplanten Zentren für Migration und Entwicklung sollten diese Ansätze ebenfalls einfließen.

### Empfehlung 7

Die Bundesregierung sollte bei der Auswahl von Partnerländern stärker als bisher entwicklungs- und migrationsaußenpolitische Kriterien berücksichtigen und dabei auch Länder in den Blick nehmen, die bislang weniger im Fokus internationaler Anwerbung stehen, wie zum Beispiel afrikanische Länder. Grundsätzlich sollten Vermittlungsabgaben in langfristige und umfassende Migrationspartnerschaften münden, die auch eine kontingentierte und qualifikationsunabhängige Einreise zur Beschäftigung ermöglicht. Für solche Migrationspartnerschaften sollte die im BMZ und in der GIZ vorhandene Expertise stärker genutzt werden.

## Übergang von Pilotprojekten zu langfristigen Anwerbemaßnahmen

Eine gesamtwirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Bewertung der Pilotprojekte deutscher Anwerbepolitik ist kaum möglich, da die Fallzahlen nach wie vor gering sind. Es gibt zwar vielversprechende Pilotprojekte, doch größer angelegte Programme entstehen daraus meist nicht. Eine Ausnahme ist das seit 2013 bestehende Triple-Win-Programm der GIZ. Die meisten anderen Qualifikations- und Mobilitätspartnerschaften sind nicht über den Status von Pilot-

<sup>162</sup> International Labour Organization (ILO), »Fair Recruitment Initiative«, Genf 2022.

<sup>163</sup> Azahaf, *Wie transnationale Ausbildungspartnerschaften in Deutschland vorangebracht werden können* [wie Fn. 112], S. 8.

projekten hinausgekommen.<sup>164</sup> Ein Grund liegt darin, dass die Programme – besonders in der Anfangsphase – meist voraussetzungsreich, teuer und schwer umsetzbar sind. Gleichwohl gäbe es Projekte, die sich für eine Skalierung eignen würden, etwa die oben beschriebenen Projekte PAM und THAMM.

Die Skalierung hapert auch daran, dass es noch keinen nachhaltigen Finanzierungsmechanismus für transnationale Qualifikations- und Mobilitätspartnerschaften und die entsprechenden Anwerbeprogramme gibt. Vor allem ist ungeklärt, wie die Privatwirtschaft die Kosten übernehmen könnte. Auch wenn der Einsatz von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit für den Anschlag von Pilotprojekten notwendig und sinnvoll ist, wäre eine dauerhafte (Ko-)Finanzierung aus öffentlichen Mitteln entwicklungspolitisch nicht begründbar – schließlich geht es bei der Arbeitskräfteanwerbung nicht nur um die Sicherung des nationalen Arbeitskräftevolumens als Fundament von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Wohlstand, sondern auch um das betriebswirtschaftliche Interesse von Unternehmen.<sup>165</sup> Letztlich ist hier wieder ein Zielkonflikt zwischen Arbeitsmarktpolitik und Entwicklungszusammenarbeit zu erkennen – deutlich wird aber auch, dass Pilotprojekte helfen können, positive Standards für die Anwerbung aus Drittstaaten zu etablieren.

Ein Ausweg aus diesem Zielkonflikt kann in einer frühzeitigen Beteiligung von Arbeitgeberinnen und -gebern an staatlichen Projekten bestehen, beispielsweise über Private Public Partnerships. Eine weitere Finanzierungsmöglichkeit wäre eine privatwirtschaftliche Förderung von Vermittlungsakteuren. Die von mehreren Unternehmen gegründete Initiative »Labor Migration Partnerships« schlägt dafür drei Modelle vor:

- 1) Philanthropische Einrichtungen bieten Vermittlungsakteuren eine Vorfinanzierung zu günstigen Zinssätzen, wenn diese bestimmte Qualitätsstandards erfüllen.
- 2) Größere Arbeitgeberinnen und -geber bieten Vermittlungsakteuren eine günstige Vorfinanzierung für die faire Rekrutierung benötigter Arbeitskräfte.
- 3) Kapitalgeber investieren in Vermittlungsakteure, die sich bereits für faire Anwerbung engagieren

<sup>164</sup> Sauer/Volarević, *Transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (tQMP)* [wie Fn. 112], S. 9.

<sup>165</sup> Helen Dempster u. a., *Financing Legal Labor Migration Pathways. From Pilot to Scale*, Washington, D.C.: CGD, Juni 2022 (Policy Paper 261/2022).

und dadurch ihre Rekrutierungsbemühungen intensivieren und skalieren können.<sup>166</sup>

### Empfehlung 8

Inzwischen gibt es viele Erfahrungen aus Pilotprojekten zur Arbeitskräftegewinnung. Angesichts des wachsenden Arbeitskräftebedarfs wäre es geboten, diese Erkenntnisse umgehend für größere Projekte zur Fachkräftegewinnung zu nutzen. Die auch im Eckpunktepapier zur Fachkräfteeinwanderung empfohlene Skalierung der bestehenden Projekte sollte prioritär verfolgt und neben der Evaluierung der einschlägigen Programme und Projekte mit Analysen zu den wirtschaftlichen, arbeitsmarktrechtlichen und entwicklungspolitischen Folgen in den Herkunftsländern sowie den Erlebnissen der Migrantinnen und Migranten selbst unterfüttert werden. Eine Skalierung insbesondere der GIZ-Projekte PAM und THAMM bietet sich an. Grundsätzlich ist vor allem die Förderung transnationaler Partnerschaften zur Arbeitskräfteentwicklung und -sicherung empfehlenswert. Zudem wäre es ratsam, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber frühzeitig im Rahmen von Mischfinanzierungsansätzen (z. B. Public Private Partnerships) einzubeziehen.

### Maßnahmen gegen unfaire Anwerbepraktiken

Ein besonderes Problemfeld stellt der große Bereich nichtstaatlicher Anwerbung dar, dessen entwicklungspolitische Wirkungen sich nur schwer beeinflussen und bewerten lassen. Dies liegt auch daran, dass sich die Forschung bisher vornehmlich auf staatliche Akteure konzentriert und der Rolle nichtstaatlicher Akteure weniger Aufmerksamkeit gewidmet hat.

Gleichwohl lassen sich aus den für diese Studie geführten Hintergrundgesprächen einige Erkenntnisse über das Verhältnis von staatlicher und privatwirtschaftlicher Anwerbung und über mögliche Maßnahmen gegen unfaire Praktiken ableiten:

- In der Forschung wird auf mögliche Probleme der Aufnahmeländer hingewiesen: Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen in Deutschland, die vor allem den heimischen Markt bedienen und nicht über internationale Netzwerke verfügen, hätten oft weder eine ausreichende Personalinfra-

<sup>166</sup> Labor Mobility Partnerships, »We Need Better Solutions to the Capital Constraints Faced by Responsible Recruitment Agencies«, 6.4.2022.

struktur noch genügend Wissen über Drittstaaten, um dort aktiv zu rekrutieren oder potenzielle Migrationsinteressierte zu identifizieren.<sup>167</sup>

- Die Anwerbung über staatliche Anwerbestrukturen ist meist teuer, weil bestimmte Standards eingehalten werden müssen.<sup>168</sup> Das ist wichtig, weil den Bewerberinnen und Bewerbern eigene Kosten weitestgehend erspart werden sollen. Vor diesem Hintergrund ist die Beauftragung privater Vermittlungsakteure aus betriebswirtschaftlicher Sicht oft günstiger, da die Unternehmen dann nicht nach dem Prinzip »the employer pays« verfahren müssen.
- Aus Gewerkschaftskreisen wird beispielsweise mit Bezug auf die deutsche Anwerbung von Pflegekräften in den Philippinen argumentiert, man hätte mehr Fachkräfte rekrutieren können, wenn man nicht mit der Privatwirtschaft konkurriert hätte. Die Philippinen hätten das vereinbarte Kontingent an Pflegekräften nicht eingehalten, während die Zahl der nichtstaatlich angeworbenen Arbeitskräfte gestiegen sei. Daraus wird die Forderung abgeleitet, dass bilaterale Abkommen und Vermittlungsabsprachen die Grundlage für die Arbeitskräfterekrutierung darstellen und Kooperationen mit privaten Vermittlungsagenturen nur im Einzelfall erlaubt sein sollten, und zwar unter Einhaltung eines Gütesiegels.<sup>169</sup>
- NGOs und Gewerkschaften beklagen Ausbeutung im nichtstaatlichen Rekrutierungssektor – das gelte insbesondere im großen Graumarkt der ambulanten Pflege, der im Vergleich zu Krankenhäusern sowie Alten- und Pflegeheimen unübersichtlich und schwer zu regeln sei. Die Arbeitsbedingungen seien zum Teil miserabel, die Bezahlung schlecht, die Pflegekräfte seien Übergriffen

**167** Hanne Beirens u. a., *Legale Wege nach Europa. Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive*, Berlin: SVR, Oktober 2019 (Studie des SVR-Forschungsbereichs 2019-2), S. 53; ICMPD, *Labour Mobility Scheme Guide. Key Steps to Consider When Setting Up Mobility Schemes*, Brüssel 2021, S. 18.

**168** Vgl. etwa die IOM-Grundsätze für ihre IRIS-Initiative: 1) Sensibilisierung und Kapazitätsaufbau, 2) Mitspracherecht und Empowerment von Migrantinnen und Migranten, 3) Regulierung der internationalen Anwerbung, 4) freiwillige Zertifizierung privater Personalvermittlungsagenturen und 5) Partnerschaft und Dialog mit Interessengruppen; vgl. IOM, »IRIS Ethical Recruitment«, 2023.

**169** Hierfür setzt sich auch das vom BMAS unterstützte Beratungsnetzwerk »Faire Mobilität« des Deutschen Gewerkschaftsbundes für Beschäftigte aus Mittel- und Osteuropa ein, vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, »Faire Mobilität«.

und Willkür von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern häufig schutzlos ausgeliefert. Recherchen zeigen, dass viele Pflegekräfte aus der EU-Binnenmigration in Abhängigkeitsverhältnissen leben, die Vermittlungsgebühren oft sittenwidrig hoch sind und die Pflegekräfte hohe Rückzahlungsverpflichtungen im Falle nicht bestandener Prüfungen etc. eingehen müssen. Insgesamt treffe Ausbeutung vor allem geringer qualifizierte Arbeitskräfte.<sup>170</sup>

Die Forschung hält hier als Gegenmaßnahme gemischte Regulierungsmodelle für erfolgversprechend, also eine aus staatlichen Maßnahmen, Marktanreizen und Partizipation von Gewerkschaften und Zivilgesellschaft kombinierte Steuerung.<sup>171</sup> Dadurch ließen sich Unternehmen auch noch stärker als bisher dazu bewegen, sich für bessere und geschlechtergerechte Arbeitsbedingungen einzusetzen – zumal wenn zusätzliche und gezielte Unterstützungsmaßnahmen für die Arbeitsmarktteilnahme und Zuwanderung weiblicher Arbeitskräfte hinzukämen, etwa hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (z. B. Kinderbetreuung) sowie Sprach- und Weiterbildung.

### Empfehlung 9

Insbesondere bei der nichtstaatlichen Anwerbung kommt es immer wieder zur Vermittlung in ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse. Die Bundesregierung muss weiterhin dagegen vorgehen, die Entwicklung nationaler Gütesiegel für die Fachkräftegewinnung unterstützen und die Einbeziehung von Unternehmen, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft in die Entwicklung staatlicher Anwerbeprogramme ausbauen.

## Internationale Standards für faire Anwerbung

In den Foren der globalen migrationspolitischen Prozesse wird seit langem über faire Anwerbung diskutiert. Dabei wird immer wieder die Verbesserung der internationalen Kooperation gefordert, um zu verhindern, dass Arbeitsmigrantinnen und -migranten Vermittlungsgebühren aufgebürdet werden, die in

**170** Olaya Argüeso/Frederik Richter, »Ein ausbeuterisches Geschäft: Wie dubiose Vermittler ausländische Pflegekräfte zur Ware machen«, in: *Correctiv* (online), 25.11.2020.

**171** Andrees, *Regulating the Business of Labour Migration Intermediaries* [wie Fn. 96], S. 237ff.

langfristige Verschuldung und problematische Abhängigkeitsverhältnisse münden können.<sup>172</sup> In den Globalen Pakt für Migration der Vereinten Nationen wurde das Anliegen im Jahr 2018 als Ziel 6 unter der Überschrift »Förderung einer fairen und ethisch vertretbaren Rekrutierung von Arbeitskräften und Gewährleistung der Bedingungen für eine menschenwürdige Arbeit« aufgenommen.<sup>173</sup>

Erste Ansätze für freiwillige Verhaltenskodizes zur fairen Anwerbung gehen auf das Global Forum on Migration and Development (GFMD) zurück. Auf dem High Level Dialogue zu Migration und Entwicklung der Vereinten Nationen im Jahr 2013 wurde vereinbart, globale Standards für die Anwerbungspraktiken von Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu entwickeln, was zu unterschiedlichen – teilweise konkurrierenden – Initiativen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) geführt hat.<sup>174</sup> Die ILO startete 2014 eine Initiative für faire Rekrutierung (ILO-FAIR) und formulierte 2016 die (unverbindlichen) »Allgemeinen Grundsätzen und operativen Leitlinien für faire Rekrutierung« im Rahmen von Verhandlungen zwischen Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberinnen und -gebern. Die IOM wiederum erarbeitete im Jahr 2014 gemeinsam mit der International Organisation of Employers (IOE) Grundsätze zur ethischen Rekrutierung und rief das International Recruitment Integrity System (IRIS) ins Leben. Dabei handelt es sich um Standards, für deren Einhaltung sich private Vermittlungsakteure seit 2018 zertifizieren lassen können. Im Rahmen der weltweit ersten internationalen Konferenz zu diesem Thema stellte die IOM zudem einen eigenen Leitfaden für faire Anwerbung vor, die sogenannten Montreal-Empfehlungen, die auf eine bessere Überwachung der privaten Anwerbungsindustrie zielen.<sup>175</sup>

**172** Steffen Angenendt/Anne Koch, »Global Migration Governance« im Zeitalter gemischter Wanderungen. *Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2017 (SWP-Studie 8/2017), S. 11.

**173** Vereinte Nationen, *Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration*, A/CONF.231/3, Marrakesch, 11./12.12.2018, S. 12f.

**174** Nicola Piper/Laura Foley, »Global Partnerships in Governing Labour Migration: The Uneasy Relationship between the ILO and IOM in the Promotion of Decent Work for Migrants«, in: *Global Public Policy and Governance*, 1 (2021), S. 256–278.

**175** IOM, *The Montreal Recommendations on Recruitment: A Road Map towards Better Regulation*, Genf 2020.

Auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat sich des Themas angenommen und einen Verhaltenskodex zur Anwerbung internationaler Gesundheitsfachkräfte erstellt.<sup>176</sup> Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, den Aufbau geeigneter regulatorischer Rahmenbedingungen, den Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen und den Technologie- und Wissenstransfer im Hinblick auf die Migration von Gesundheitsfachkräften zu unterstützen.<sup>177</sup>

### Empfehlung 10

In der deutschen Reformdiskussion wird die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit für faire Anwerbung und Eindämmung unfairer Praktiken meist ausgeblendet. Umso wichtiger ist es, diese Dimension im Übergang von Pilotprojekten zu langfristigen Anwerbe-maßnahmen zu betonen. Die Bundesregierung sollte ihre Erfahrungen mit dem Gütesiegel »Faire Anwerbung Pflege Deutschland«, das sich an IRIS-Standards orientiert, als einen Beitrag zur Umsetzung von Ziel 6 des Globalen Pakts für Migration hervorheben und darüber hinaus die Herausforderung »globaler Sorgeketten« im Hinblick auf die Migration von Pflegekräften in den einschlägigen Foren und Prozessen thematisieren.

**176** Steffen Angenendt u. a., *Der WHO-Verhaltenskodex. Eine gute Grundlage für die Rekrutierung von Gesundheitsfachkräften?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2014 (SWP-Aktuell 25/2014).

**177** World Health Organization (WHO), *The WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel*, Genf, Mai 2010 (WHA63.16).

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt	IHK	Industrie- und Handelskammer
AfD	Alternative für Deutschland	IHK FOSA	IHK Foreign Skills Approval
AHK	Auslandshandelskammer	IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
APAL	Ausbildungspartnerschaften mit Lateinamerika	ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
AufenthG	Aufenthaltsgesetz	IMIS	Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien
AZR	Ausländerzentralregister	INSPIRE	Incubating Skills Partnerships Beneficial to Migrants, Countries of Origin and Destination (Aufbau von Qualifikationspartnerschaften zum Nutzen von Migrantinnen und Migranten, Herkunfts- und Zielländern)
BA	Bundesagentur für Arbeit	IOE	International Organisation of Employers
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	IOM	Internationale Organisation für Migration
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	IRIS	International Recruitment Integrity System (Internationales System für die Integrität von Rekrutierung)
BfAA	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten	IT	Informationstechnik
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung	IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
BIDS	Betreuungsinitiative Deutsche Auslands- und Partnerschulen	KDA	Kuratorium Deutsche Altershilfe
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung	KOFA	Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	LGBTIQ+	Lesbians, Gays, Bisexuals, Transgender, Intersex, Queers (und weitere)
BMG	Bundesministerium für Gesundheit	MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat	NAP-I	Nationaler Aktionsplan Integration
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	NGO	Non-governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	PAD	Pädagogischer Austauschdienst
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz	PALIM	Pilot Project Addressing Labour Shortages through Innovative Labour Migration Models (Pilotprojekt zur Bekämpfung des Arbeitskräftemangels durch innovative Arbeitsmigrationsmodelle)
BVA	Bundesverwaltungsamt	PAM	Partnerschaftliche Ansätze für entwicklungsorientierte Ausbildungs- und Arbeitsmigration
CGD	Centre for Global Development (Zentrum für Globale Entwicklung)	PASCH	Schulen: Partner der Zukunft
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
DeFa	Deutsche Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe	SVR	Sachverständigenrat für Integration und Migration
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag	SWR	Südwestrundfunk
DKF	Deutsches Kompetenzzentrum für internationale Fachkräfte in den Gesundheits- und Pflegeberufen	THAMM	Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa (Unterstützung regulärer Arbeitsmigration und -mobilität zwischen Nordafrika und Europa)
EMN	European Migration Network	tQMP	Transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften
EU	Europäische Union	UKB	Universitätsklinikum Bonn
FDP	Freie Demokratische Partei	WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
FEG	Fachkräfteeinwanderungsgesetz	WISO	Wirtschafts- und Sozialpolitik
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung	ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
GCM	Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (Globaler Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration)	ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen		
GFMD	Global Forum on Migration and Development		
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit		
GMF	German Marshall Fund of the United States		
GSP	Global Skills Partnerships (Transnationale Ausbildungspartnerschaften)		
HabiZu	Handwerk bietet Zukunft		
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung		
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development (Internationales Zentrum für die Entwicklung der Migrationspolitik)		
ICT	Intra Corporate Transfer (Unternehmensinterner Transfer)		



## Lektüreempfehlungen

*Steffen Angenendt*

### **Warum Deutschland einen Sonderbevollmächtigten für Migration braucht**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 4.5.2022  
(SWP Kurz gesagt)

*Steffen Angenendt/Nadine Biehler/Nadine Knapp/*

*Anne Koch/Amrei Meier*

### **Deutsche und europäische Asyl- und Migrationspolitik: Vom Krisenmodus zur vorausschauenden Gestaltung**

in: Stefan Mair u.a. (Hg.), *Deutsche Außenpolitik*

*im Wandel. Unstete Bedingungen, neue Impulse,*

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,

September 2021 (SWP-Studie 21/2021), S. 89 – 92

*Steffen Angenendt/Anne Koch/Melanie Müller*

### **Foresight: Globaler Wettlauf um Gesundheitsfachkräfte aus Afrika**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,

November 2020 (SWP-Aktuell 87/2020)



