



# Transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (tQMP):

Kontext – Konzeption – Praxis

Prof. Dr. Michael Sauer und Jurica Volarevic



# Transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (tQMP):

Kontext – Konzeption – Praxis

Prof. Dr. Michael Sauer und Jurica Volarevic

## Inhalt

---

1	Einleitung	4
2	Kontext	6
3	Transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (tQMP) – konzeptionelle Annäherung	8
4	Fallbeispiel Kosovo	19
5	Analyse	28
6	Fazit	33
	Literatur	35
	Anhang	38
	Über die Autoren und Danksagung	41
	Impressum	42

# 1 Einleitung

---

„Wir verpflichten uns, in innovative Lösungen zu investieren, die die gegenseitige Anerkennung der Fertigkeiten, Qualifikationen und Kompetenzen von Arbeitsmigranten auf allen Qualifikationsniveaus erleichtern und eine bedarfsorientierte Aus- und Weiterbildung fördern, um die Beschäftigungsfähigkeit von Migranten auf dem formalen Arbeitsmarkt in den Zielländern und nach ihrer Rückkehr in die Herkunftsländer zu optimieren und eine menschenwürdige Arbeit für Arbeitsmigranten zu gewährleisten.“ (Vereinte Nationen 2018: 24)

Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration beschreibt globale Kompetenzpartnerschaften bzw. *Global Skills Partnerships (GSP)* als eine innovative Möglichkeit, der oben zitierten Verpflichtung nachzukommen. Allerdings sind GSP in Zahl und Reichweite sehr begrenzt und es liegen bisweilen nur limitierte empirische Analysen zu ihnen vor. Hier schafft die vorliegende Studie Abhilfe, indem sie existierende GSP bzw. GSP-nahe Ansätze (allgemein: transnationale Ausbildungspartnerschaften) insbesondere aus dem Erfahrungsraum der Republik Kosovo vorstellt und analytisch beleuchtet.

Das Ziel der Studie ist eine Bestandsaufnahme der konzeptionellen Diskurse und Praxiserfahrungen zu transnationalen Ausbildungspartnerschaften. Mithilfe des Fallbeispiels Kosovo werden die Struktur und die Prozesse dieser Partnerschaften herausgearbeitet, Erfahrungen dokumentiert und hieraus Erfolgsfaktoren destilliert. Unter Rückgriff

auf das Praxisbeispiel wird im Verlauf der Studie ein Kategorisierungsvorschlag unternommen, mit dessen Hilfe die empirische Vielfalt besser geordnet und konzeptionell greifbar gemacht werden kann. Ein weiteres Ziel dieser Studie ist, eine Forschungslücke im Hinblick auf die Herkunftsländer zu schließen und die Nutzenverteilung der am Migrationsprozess beteiligten Akteure intensiver zu beleuchten.

Eine grundlegende Frage, der im Folgenden nachgegangen wird, ist, ob es ein gemeinsames konzeptionelles Verständnis von Ausbildungspartnerschaften gibt. Nach der Betrachtung existierender Terminologien (*GSP* und *Skills and Mobility Partnerships*) wird dies in der vorliegenden Studie verneint. Alternativ unterbreiten wir einen Vorschlag für eine begriffliche Synthese. Der einzuführende Begriff *transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (tQMP)* versucht, die Breite der empirischen Ansätze zu integrieren,

indem er sich offen zeigt für unterschiedliche inhaltliche Ausrichtungen und nicht, wie etwa der GSP-Begriff, auf einzelne empirische Praxisbeispiele zu reduzieren ist (Kapitel 3.1). Wir definieren *tQMP* als einen facettenreichen und strukturell komplexen Ansatz, der einen ganzheitlichen konzeptionellen Rahmen erfordert. Dieser Rahmen soll der Anforderung genügen, unterschiedliche räumliche, analytische und prozessuale Schwerpunkte abbilden zu können. Im Lichte der Vorstellung von vorhandenen Typologisierungen von Ausbildungspartnerschaften entwerfen wir in Kapitel 3.2 eine eigenständige Typologie und schlagen darüber hinaus vor, die *tQMP*-Ansätze in einer feiner gegliederten Modalitätenmatrix zu kategorisieren.

Im Zentrum dieser Studie steht das empirische Beispiel eines holistischen *tQMP*-Ansatzes, das wir in Kapitel 4 vorstellen und intensiv beleuchten. Dabei handelt es sich um ein Projekt aus der Republik Kosovo, in dem das kosovarische Ministerium für Arbeit und Soziales (MLSW), die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) und der Landesverband Bayerischer Bauinnungen (LBB) gemeinsam einen systemischen Arbeitsmigrationsansatz entworfen und mit einer inkrementellen Reform des kosovarischen Ausbildungssystems verbunden haben. Die abschließende Analyse in Kapitel 5 greift dann insbesondere die Frage auf, wie sich *tQMP*-Ansätze vor dem Hintergrund der Erfahrungswerte analytisch greifen lassen, vor allem im Hinblick auf ihre Typologisierung, ihre Skalier-, Übertrag- und Steuerbarkeit.

Diese Studie fußt auf einem Literaturüberblick über die Studienlandschaft zu transnationalen Ausbildungspartnerschaften mit dem Ziel, unterschiedliche Spielarten von Partnerschaften zu identifizieren sowie deren Strukturen und Dynamiken offenzulegen. Der analytische Zugang zu transnationalen Ausbildungspartnerschaften wurde bislang, bis auf wenige Ausnahmen, weitestgehend vernachlässigt, sodass sich die Zusammenschau nur auf wenige relevante Studien stützen kann. Der Literaturüberblick wird eng verknüpft mit einer systematischen Dokumentation der empirischen Erfahrungen unserer Studienautoren in der Entwicklung, Implementierung und Evaluierung von Ausbildungspartnerschaften (in Kosovo). Um zusätzliche Einblicke in die Umsetzungsdynamik und die Trends transnationaler Ausbildungspartnerschaften zu erhalten, wurden 24 Institutionen anhand eines Fragebogens zu dem grundlegenden Verständnis von und der Praxiserfahrung mit transnationalen Ausbildungspartnerschaften befragt. Aufgrund der geringen Rücklaufquote greift die Studie nur punktuell und nicht repräsentativ auf diese Ergebnisse zurück.

Michael Sauer und Jurica Volarevic haben diese Expertise Anfang 2020 verfasst.

## 2 Kontext

Der demographische Wandel, die positive Wirtschaftslage und die gute Entwicklung der Beschäftigung<sup>1</sup> haben die Aufmerksamkeit in Deutschland zunehmend auf den globalen Wettbewerb um Fachkräfte gelenkt. Dieser Wettbewerb ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der Herausforderungen der Digitalisierung und der sich rasant verändernden Arbeits- und Qualifikationsanforderungen zu betrachten.

Deutschland und Europa altern rasant. Laut der 14. koordinierten Bevölkerungsprojektion des Statistischen Bundesamtes (2019) werden bis 2060 rund 42,7 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter sein, ein Rückgang von 9,1 Millionen oder 17,6 Prozent gegenüber 2019. Die Fachkräftengpassanalysen der Bundesagentur für Arbeit (2019) deuten derzeit nicht auf einen bundesweiten, branchenübergreifenden Fachkräftemangel hin. Allerdings wird in bestimmten Berufsfeldern (Bauberufen, Gesundheits- und Pflegeberufen sowie einzelnen technischen Berufsfeldern) ein großflächiger, teils bundesweiter Fachkräftemangel konstatiert (Juni 2019). Dem DIHK-Arbeitsmarktreport (DIHK 2019) zufolge stellt der Fachkräftemangel das umfänglichste Geschäftsrisiko für die hiesige Wirtschaft dar: Fast 50 Prozent der befragten Unternehmen (ca. 23.000) können offene Stellen aufgrund des Fachkräftemangels nicht besetzen. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Mehrheit der befragten Unternehmen sich offen zeigt gegenüber der Anwerbung von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten. Eine 2018 vom Institut

für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) vorgelegte Studie (Fuchs, Kubis und Schneider 2018) unterstreicht die Notwendigkeit verstärkter Anstrengungen auf dem Gebiet der Arbeitsmigration sowie zur Entwicklung von Strategien nachhaltiger Sicherung des Fachkräfteangebots in Deutschland. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass deutsche Arbeitgeber im internationalen Wettbewerb deutlich attraktiver werden müssen für ausländische Fachkräfte aus Drittländern. Laut IAB müssten bis 2060 jedes Jahr 260.000 Menschen nach Deutschland einwandern, um den Mangel an Fachkräften auszugleichen.

In einem Spitzentreffen zum Fachkräftemangel, das am 16.12.2019 im Kanzleramt unter Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung, der Länder, der Wirtschaft und der Gewerkschaften stattfand, bezeichnete Bundeskanzlerin Merkel das Fachkräfteeinwanderungsgesetz – in Kraft getreten am 1. März 2020 – als einen Paradigmenwechsel, mit dem sich Deutschland im globalen Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte gut aufgestellt sieht. Laut Bundesregierung zählt die Sicherung des Fachkräftebedarfs zu den größten Herausforderungen für den Wirtschaftsstandort Deutschland.

Um sich im globalen Wettbewerb um qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zukunftsfähig aufzustellen, hat die Bundesregierung Ende 2019 die *Strategie zur gezielten Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten* vorgestellt (BMWi 2019).<sup>2</sup>

1 Zumindest bis zum Vorabend des Beginns der Covid-19-Pandemie. Aufgrund des Erstellungsdatums nimmt die vorliegende Analyse keinen Bezug auf die Pandemie.

2 Das bereits 2011 von der Bundesregierung vorgelegte Fachkräftesicherungskonzept (BMAS 2011) skizziert Instrumente und Maßnahmen, mit denen die Bundesregierung Unternehmen und Sozialpartner bei ihrer Aufgabe unterstützt, den Nachwuchs an Fachkräften zu sichern. Die in dem Konzept beschriebenen fünf Wege sollen die Erwerbsbeteiligung erhöhen und das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte verbessern. Weg Nr. 5, *Integration und qualifizierte Einwanderung*, zielt darauf ab, die berufliche Integration von (arbeitslosen) Migrierenden zu verbessern sowie schnellere und transparentere Verfahren zur Bewertung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen bereitzustellen. Die Relevanz der Zuwanderung gegenüber den anderen vier Sicherungswegen wurde 2011 als nachrangig eingestuft.

Das unter der Federführung des BMWi erstellte Papier fußt auf drei Säulen und enthält ein ganzes Bündel ressortübergreifender und konzertierter Maßnahmen. Als dritte Säule soll die Zuwanderung aus dem Nicht EU-Ausland in den Mittelpunkt des Handelns gerückt werden. Grundlage ist das am 1. März 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG), das durch die Erweiterung des rechtlichen Rahmens und den Abbau bürokratischer Hemmnisse die Einreise für qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten einfacher und attraktiver machen soll.

#### INFOBOX Konzertierte Aktion Pflege (KAP)

Vor dem Hintergrund dessen, was Tews (1993) „Altersstrukturwandel“ nennt,<sup>3</sup> fehlen bereits heute, je nach Schätzung, zwischen 50.000 und 100.000 Pflegekräfte. Bei fortschreitendem Altersstrukturwandel ergibt sich bis 2030 in einem Worst-Case-Szenario (Fortschreibung der bisherigen Entwicklung) eine Fachkräftelücke von bis zu 1,3 Millionen Vollzeitstellen im Gesundheits- und Sozialwesen (Augurzky und Kolodziej 2018). Welchen Stellenwert das Thema in Anbetracht dieser Prognosen mittlerweile für die Bundesregierung hat und welche Herausforderungen künftig bevorstehen, zeigt die Tatsache, dass gleich drei Ministerien fast ein Jahr lang mit allen relevanten Akteuren über Maßnahmen gegen den Personalmangel in der Pflege beraten haben. Im Frühjahr 2019 präsentierten das Gesundheitsministerium (BMG), das Familienministerium (BMFSFJ) und das Arbeitsministerium (BMAS) in einer „konzertierten Aktion“ ihre Ergebnisse. Kernelement des 180 Seiten umfassenden Papiers ist eine Attraktivitätssteigerung des Pflegeberufes durch bessere Bezahlung, Ausbildung und bessere Arbeitsbedingungen.

Die Maßnahmen der KAP sind mit der Gesamtstrategie zur Fachkräftegewinnung der Bundesregierung abgestimmt (BMG 2018: 134), sodass

auch beim Thema Pflege und Gesundheit die Anwerbung von Fachkräften im Ausland eine zentrale Rolle einnimmt. Der Fokus richtet sich ebenso auf ein verbessertes Marketing wie auf Sprach-, Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen nebst Abbau bürokratischer Hürden. Die neu gegründete Deutsche Fachagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe (DeFa) soll ausländische Pflegefachkräfte bei der Bewältigung des hohen Verwaltungsaufwandes unterstützen.

Das Ende Oktober 2019 mit Förderung des BMG ins Leben gerufene Deutsche Kompetenzzentrum für internationale Fachkräfte in den Gesundheits- und Pflegeberufen (DKF) soll das Ministerium bei der Entwicklung eines entsprechenden Modellvorhabens unterstützen. Wie die Zusammenarbeit des neu gegründeten Zentrums mit bereits etablierten Akteuren, wie BMWi, BMZ, GIZ und BA / ZAV, bei der Entwicklung, Begleitung und Umsetzung von Maßnahmen zur Gewinnung von Pflegekräften aus Drittländern aussehen wird, bleibt abzuwarten.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der gegenläufigen demographischen Entwicklung im globalen Norden und im globalen Süden rückt das Thema Arbeitskräftemobilität zunehmend auch in den Fokus der Entwicklungszusammenarbeit, wobei hier insbesondere die Auswirkungen der Arbeitskräftemobilität in den Herkunftsländern fokussiert werden. Herausforderungen, die sich bei dieser Betrachtung ergeben, sind unter anderem die *Brain-Waste*-Problematik, die Informationsasymmetrien bei Entscheidungsprozessen, die Weiterentwicklung und Nutzung von Qualifikationen (im Herkunftsland) oder die Dokumentation von Lerneffekten entlang von Migrationskorridoren. Ein korrespondierender Ansatz, der zugleich die Problemlagen in Zielländern und die Bedingungen der Herkunftsländer berücksichtigt, ist das Konzept von transnationalen Ausbildungspartnerschaften.

3 Bei Tews hat dieser Altersstrukturwandel drei Dimensionen: eine demographische, eine gesellschaftliche (z. B. sich verändernde Familien- und Haushaltsstrukturen) und eine epidemiologische (z. B. der beobachtbare und erwartbare Wandel hinsichtlich der Prävalenz von Erkrankungen bei alten Menschen).

# 3 Transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (tQMP) – konzeptionelle Annäherung

Der Begriff transnationale Ausbildungspartnerschaften beschreibt eine spezifische, tendenziell neuartige Form der Arbeitsmigration und wurde in dieser Analyse bis dato verwendet als ein Überbegriff für transnationale Modelle, die entwicklungsorientierte Migrationspolitik mit (Berufs-) Bildungspolitik verknüpfen und dabei auf eine gerechte Verteilung der durch qualifizierte Migration erzielten Vorteile abzielen. In der Praxis werden heterogene Begrifflichkeiten verwendet, die sich meist auf spezifische Formen der Fachkräftemigration beziehen. Die beiden bekanntesten Begriffe, *Skills and Mobility Partnerships (SMP)* und *Global Skills Partnerships (GSP)*, werden im Folgenden eingeführt und kritisch beleuchtet. Hieraus ergibt sich dann die Forderung nach einem neuen, synthetischen Terminus, der eine breitere Integrationskraft hat gegenüber der Varianz an empirischen Ansätzen.

Dieser Forderung wird mit der Einführung der Begrifflichkeit *transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (tQMP)* Rechnung getragen. Wohl wissend, dass andere Begriffe, besonders der GSP-Begriff, in der Praxis bereits eine breite Anwendung finden, ließe sich an dieser Stelle auch der Rückgriff auf existierende Termini als Überbegriff begründen. Allerdings bedürfte dies einer Re- bzw. Neuinterpretation des Ausdrucks im Sinne einer konzeptionellen Öffnung, um somit die Breite der empirischen Praxis bzw. der verschiedenen Spielarten der Fachkräftemigration zu

erfassen. Vor diesem Hintergrund nehmen wir von dieser Alternative Abstand und plädieren für eine konsequente Einführung eines neuen Begriffs mit hoher terminologischer Integrationskraft.

## 3.1 Transnationale Ausbildungspartnerschaften

### 3.1.1 Skills and Mobility Partnerships (SMP)

In dem von der OECD (2018) skizzierten Verständnis von *Skills and Mobility Partnerships* zielen entsprechende Ansätze darauf ab, die aus der Migration sich ergebenden Migrationsrenditen gemäß einer Modalität zu teilen, die von den beteiligten Partnern gemeinsam bestimmt und getragen wird. Außerhalb von SMP fallen die Vorteile qualifizierter Migration meist sehr unausgewogen aus – mit einem klaren Ungleichgewicht zugunsten der Zielländer. SMP reagieren somit auf Risiken, die sich infolge qualifizierter Migration ergeben, wie etwa der Abwanderung von Humanressourcen (Braindrain) oder der Erosion von Berufsbildungssystemen in den Herkunftsländern. SMP-Ansätze wollen den Pool an Humanressourcen im Herkunftsland aufbauen und erweitern und gleichzeitig die internationale Mobilität in bestimmten Wirtschaftssektoren erhöhen. Eine Grundvoraussetzung von SMP ist, das quantitative und qualitative Arbeitsangebot bzw. die Arbeitsnachfrage dieser Sektoren in den Herkunftsländern und in

den Zielländern zu erheben. Auf diese Weise soll das Potenzial von Arbeitsmigration ausgeschöpft werden, bei gleichzeitiger Vermeidung negativer Auswirkungen. Die funktionale Logik von SMP ist in der Annahme begründet, dass die Kosten für die grenzüberschreitende Übertragbarkeit von Kompetenzen niedriger sind als die Erträge durch den Kompetenzgewinn in den Herkunftsländern (OECD 2018: 2). SMP sind geprägt durch die Forderung nach einer Partnerschaft auf Augenhöhe, was sich zum Beispiel darin manifestiert, dass technische und finanzielle Unterstützung bei der Kompetenzentwicklung und der Kompetenzübertragung gefordert werden. Zusammenfassend lassen sich drei SMP-Kernelemente im Verständnis der OECD identifizieren: Kompetenzentwicklung und -anerkennung, Partnerschaft sowie die Umsetzung des *Triple-Win*-Gedankens.

#### INFOBOX Triple Win

Die Definition von Migration als potenziell vorteilhafter Prozess hängt häufig mit dem *Triple-Win*-Narrativ zusammen. Der Begriff *Triple Win* ist seit 2003 im internationalen Sprachgebrauch geläufig. Ursächlich hierfür gilt die Einrichtung der Globalen Kommission für internationale Migration durch den früheren UN-Generalsekretär Kofi Annan. Er definiert *Triple Win* als Chance, eine positive Migrationsrendite sowohl für die Migrierenden als auch für das Herkunfts- sowie für das Zielland zu generieren (Vereinte Nationen 2006). *Triple Win* bezieht sich also auf jene Formen der Arbeitsmigration, die die unterschiedlichen Interessen der drei Akteure Migrierende, Herkunfts- und Zielland berücksichtigen und versuchen, eine gerechte Aufteilung der Migrationsrenditen zu ermöglichen. Zwar haben sich einzelne Länder bzw. Institutionen auf entsprechende Regelungen und Standards der Arbeitsmigration geeinigt (z. B. der WHO *Global Code of Practice* für die internationale Rekrutierung von Gesundheitspersonal, WHO 2010), doch fehlt ein umfassendes Regelwerk für die faire bzw. sozialverträgliche Rekrutierung

von Fachkräften aus Drittländern. Das *Triple-Win*-Narrativ kann diese Lücke füllen, sofern konkrete Kriterien für die Zusammenarbeit und für die Abgrenzung von Nutzen und Kosten vorliegen. Gegenwärtige *Triple-Win*-Modelle entsprechen dieser Anforderung zuweilen allerdings nicht und können unter Umständen gar als reines Lippenbekenntnis kritisiert werden.

Auf der Grundlage von bilateralen Abkommen zwischen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und den jeweiligen Arbeitsministerien der Partnerländer vor Ort bringen die GIZ und die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) in einem ganzheitlichen Multi-Stakeholder-Ansatz *sutherlandischer* bzw. *clemensscher* Lesart<sup>4</sup> (Vereinte Nationen 2017, Clemens 2015) öffentliche und privatwirtschaftliche Akteure aus den Herkunftsländern und Deutschland zusammen und führen aktuell *Triple-Win*-Projekte in Bosnien-Herzegovina, Serbien (bis Februar 2020), den Philippinen und Tunesien durch. Alle rechtlichen und formalen Modalitäten zur Information, Auswahl und Vorbereitung der Fachkräfte, zur Verteilung der Kosten und Anerkennung der Berufsabschlüsse im Zielland werden ex ante gemeinsam ausgearbeitet und vertraglich festgelegt. Mit dem profunden Erfahrungsschatz gilt das *Triple-Win*-Projekt der GIZ, das als Erstes von der Bundesregierung bereits 2010 zur Konzeption und Pilotierung aufgesetzt wurde, quasi als die Mutter aller deutschen GSP-Ansätze. Damit lieferte und liefert das Vorreiterprojekt, das in hohem Maße auf die Bedarfe von Arbeitgebern, Fachkräften und Herkunftsländern ausgerichtet ist, essenzielle Erkenntnisse zur Entwicklung, Umsetzung und Übertragbarkeit vergleichbarer Ansätze (SVR und MPI 2019: 48).<sup>5</sup>

Die meisten empirischen Beispiele für SMP haben den Status von Pilotprojekten nie überschritten bzw. verharren in einer eng definierten Nische. Die hierfür angeführte Hauptursache ist die Selbstbeschränkung bilateraler Programme auf exklusive Zielgruppen. Um die Entwicklung von SMP zu un-

4 Siehe zum Sutherland Report der Vereinten Nationen (2017) auch Kapitel 3.1.4 und zum *clemensschen* Begriffsverständnis von Global Skills Partnerships das nachfolgende Kapitel 3.1.2.

5 Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit *Triple Win* vgl. GIZ (2019), Angenendt (2015), Brennan und Wittenborg (2015), Castles und Ozkul (2014), Abella, Gächter und Tschank (2014), Wickramasekara (2011) sowie Thränhardt (2008).

terstützen, votiert die OECD (2018: 6–7) für eine konzeptionelle Erweiterung des Ansatzes im Sinne einer umfassenderen Einbeziehung von *Stakeholdern* sowie für die institutionelle Entwicklung von Kapazitäten in den Herkunftsländern zur Initiierung, Verwaltung und Überwachung von *SMP*. Ziel dieser Vorschläge ist eine bessere Abstimmung von Qualifikations- und Arbeitsmarktbedürfnissen zwischen den Herkunfts- und Zielländern sowie eine bessere Verwaltung der integrierten Rückkehrprogramme.

### 3.1.2 Global Skills Partnerships (GSP)

Das Konzept der *Global Skills Partnerships*,<sup>6</sup> wie Michael Clemens es definiert, dürfte den größten Verbreitungsgrad unter den verschiedenen Ansätzen zu transnationalen Ausbildungspartnerschaften haben. Clemens (2015: 1) definiert *GSP* als

- ein bilaterales Ex-ante-Abkommen
- zwischen öffentlichen und privaten Institutionen
- mit der Zielstellung, die Themen Qualifizierung und qualifizierte Migration so miteinander zu verknüpfen,
- dass Herkunftsländer, Zielländer und Migrierende von der Partnerschaft profitieren.

Die beteiligten Institutionen des Ziellandes erklären sich einverstanden, Wissen und Finanzmittel bereitzustellen, um im Herkunftsland Qualifikationen entlang der Bedarfe der Arbeitsmärkte des Herkunfts- wie auch des Ziellandes (weiter) zu entwickeln und diese zu vermitteln. Damit findet faktisch ein *Outsourcing* von Bildungsdienstleistungen statt (van de Pas und Mans 2018: 9). Die beteiligten Institutionen des Herkunftslandes erklären sich einverstanden, die dabei definierten Qualifikationen zu vermitteln. Es ist vorgesehen, dass ein Teil der so qualifizierten Personen nach

der Ausbildung migriert, um im Zielland erwerbstätig zu sein. Im Gegenzug erhöht die Ausbildung von Nicht-Migrierenden den Humankapitalstock im Herkunftsland. *GSP* berücksichtigen explizit die Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten sowie die Bedarfe der Arbeitgeber in den beteiligten Herkunfts- und den Zielländern. Im *GSP*-Verständnis werden explizit mittlere Ausbildungsstufen und keine tertiären Bildungseinrichtungen fokussiert. Die Qualifizierung findet im Wesentlichen vor der Migration statt und nutzt letztlich die unterschiedlichen Kostenstrukturen bei der Bereitstellung der Ausbildung, womit ein zusätzlicher finanzieller Anreiz zur Verlagerung der Ausbildung in das Herkunftsland gesetzt wird.<sup>7</sup> Der *GSP*-Ansatz nach Clemens basiert auf einem Entwicklungsimperativ, der explizit die Herkunftsländerperspektive stärkt und somit den Nutzen aller Beteiligten zu erhöhen vermag.

Als ein Beispiel für die Umsetzung der *GSP*-Logik führt Clemens sogenannte *Dual-Track*-Ausbildungsgänge an, in denen zum Beispiel Pflegefachkräfte in einem *Home-Track* für die Arbeitsmärkte des Herkunftslandes und zugleich in einem *Away-Track* für die Arbeitsmärkte in einem bestimmten Zielland qualifiziert werden. Idealerweise überschneiden sich die Inhalte in den beiden Ausbildungssträngen weitestgehend. In dem *Away-Track* werden zusätzlich Module entlang der spezifischen inhaltlichen Anforderungen des Ziellandes ausgerichtet und angeboten (z. B. Sprachkurse, Qualitätssicherung). Durch die höheren Studiengebühren im *Away-Track* kann die Ausbildung im *Home-Track* quersubventioniert werden.

Der von Clemens skizzierte Ansatz hat prominent Eingang gefunden im *Global Compact for Migration (GCM)*, der am 19.12.2018 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde. Die Investition in die Entwicklung von Kompetenzen und die Erleichterung der Anerkennung von Kompetenzen wird dabei als eine wesentliche Zielstellung (Nummer 18) definiert. *Global Skills Partnerships* werden bei der Umsetzung

6 Die Europäische Stiftung für Berufsbildung (European Training Foundation, ETF) definiert *Global Skills Partnerships* als eine von elf Unterstützungsmaßnahmen für Migrierende hinsichtlich Beschäftigung und Qualifikation (*Migrant support measures from an employment and skills perspective, MISMES*). *MISMES* sind Interventionen, die die Arbeitsmarktintegration von Migrierenden verbessern und/oder die Qualifizierung von Migrierenden effektiver nutzen sollen (ETF 2015).

7 Hooper (2019: 4) unterstreicht die massiven Kostenunterschiede, z. B. für eine dreijährige Pflegeausbildung in Marokko oder Tunesien (ca. 14.000 US-Dollar) im Vergleich zu Deutschland oder England (80.000 bis 100.000 US-Dollar).

dieses Ziels eine wichtige Bedeutung beigemessen. Der GCM unterstreicht die Notwendigkeit, globale Partnerschaften für die Entwicklung von Qualifikationen in bilateralen oder internationalen Beziehungen aufzubauen, um so die Idee der Ausbildung zu stärken und die Kompetenzentwicklung potenzieller Migrierender zu fördern.

Die empirische Umsetzung von GSP Programmen, zumindest in dem engen *clemensschen* Verständnis, blieb bisweilen auf Einzelfälle und Nischen begrenzt. Umso bedeutender ist es, Fallstudien zu identifizieren und zu analysieren, um hieraus Aussagen zur Effektivität, zur Skalierbarkeit und zur Übertragbarkeit abzuleiten.

### 3.1.3 Bewertung

Ein Goldstandard der Begrifflichkeiten existiert nicht, obwohl sich der Terminus *Global Skills Partnerships*, trotz seiner limitierten Reichweite, als Standard durchzusetzen scheint, wovon nicht zuletzt sein Einzug in den GCM zeugt. Dabei ist anzumerken, dass der GCM den *clemensschen* Begriff übernimmt, allerdings eine weite Definition anlegt.<sup>8</sup> Die Qualifizierungsmaßnahmen können sowohl im Herkunftsland als auch im Zielland ansetzen. Das geht über das Konzept von Clemens hinaus, auch wenn es seine Bezeichnung verwendet. Implizit meint der GMC also transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften.

Der blinde Fleck vieler *Triple-Win*-Ansätze ist die unausgewogene Anrechnung von Vorteilen mit einer Tendenz zugunsten der Zielländer. Viele dieser Ansätze geben darüber hinaus keine befriedigende Antwort auf die Frage „Wer gewinnt?“ bzw. „Wie wird *Triple Win* gedacht?“. Eine wahre Partnerschaft, die dem *rawlsschen* Gerechtigkeitkriterium entsprechen würde, müsste die Übertragung von Ressourcen in das Herkunftsland

priorisieren.<sup>9</sup> Dies hängt eng zusammen mit der mangelnden Ausgestaltung der Zirkularität und den korrespondierenden Fragen im Hinblick auf den Zugang zu sozialen Leistungen, die Übertragbarkeit von Ansprüchen gegenüber den sozialen Sicherungssystemen sowie die Sicherheit und Prekarität der Arbeitsmigrierenden. Zudem sind die den Projekten zugrunde liegenden Steuerungsmodalitäten meist nicht in der Lage, die komplexen Wechselwirkungen der angestoßenen Prozesse zu moderieren. Intendierte oder nicht intendierte Vorteile für die Herkunftsländer außerhalb von Geldrücküberweisungen werden oft nicht erreicht bzw. angestrebt. Auch ist das reine Vorhandensein von Geldrücküberweisungen kein Gütemerkmal per se, da deren genaue Wirkungen in den jeweiligen Kontext eingebettet werden müssen. Neben der Frage nach der Verteilung der Migrationsrenditen ist die unzureichende Differenzierung der beteiligten Akteure und die terminologische Engführung der zu betrachtenden Akteure auf drei ein Kritikpunkt an den *Triple-Win*-Ansätzen. Wird auf der Mesoebene die zentrale Bedeutung der Arbeitgeber für die Migration von Arbeitskräften akzeptiert, sollten entsprechende Ansätze eher als *Quadruple Win* oder einfacher als *Multiple Win* bezeichnet werden, womit die Notwendigkeit einer Differenzierung der beteiligten Akteure hervorgehoben wird.

Ein empirisch beobachtbares Problem vieler Ausbildungspartnerschaften ist deren mangelnde Nachhaltigkeit im Sinne von Dauerhaftigkeit und Kosteneffizienz. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass viele Projekte nicht über den Status der Pilotierung hinauskommen bzw. in engen Nischen verharren. Bei der Betrachtung kurzfristiger Effekte werden in der Regel finanzielle Aspekte fokussiert und eine holistische Betrachtung unterbleibt meist vollständig.<sup>10</sup>

8 „[G]lobale Kompetenzpartnerschaften (in der englischsprachigen Version steht hier ‚global skills partnerships‘, Anmerkung M. S.) zwischen Ländern aufbauen, die die Ausbildungskapazitäten der nationalen Behörden und relevanten Interessenträger, einschließlich des Privatsektors und der Gewerkschaften stärken und die Aus- und Weiterbildung von Arbeitskräften in den Herkunftsländern und von Migranten in den Zielländern fördern, mit dem Ziel, die Auszubildenden für eine Beschäftigung auf den Arbeitsmärkten aller teilnehmenden Länder zu qualifizieren“ (Vereinte Nationen 2019: 27).

9 John Rawls' (1973: 83) klassische Gerechtigkeitstheorie basiert auf zwei Gerechtigkeitsprinzipien: dem Prinzip der gleichen Freiheit und dem Differenzprinzip. Das normative Differenzprinzip besagt, dass eine Nutzenverteilung so beschaffen sein soll, dass sie zum Vorteil der am schlechtesten Gestellten ist.

10 So lässt sich bei der Betrachtung von landesweiten durchschnittlichen Arbeitslosenquoten eine Fachkräftezuwanderung im Sinne von *Triple Win* legitimieren (z. B. anhand des statistisch belegbaren Angebotsüberhangs von Pflegefachkräften in Serbien). Diese Kennzahl trifft allerdings keine Aussage über die regionale Struktur der sektoralen Arbeitsmärkte und somit über die regionale Verfügbarkeit von Pflegedienstleistungen (vgl. zur Situation in Serbien Sauer und Perišić 2014). Auch *cream-skimming*-Effekte werden bei einer Betrachtung von durchschnittlichen Arbeitsmarktzahlen nicht sichtbar.

Offensichtlich ist, dass diese Art der Projekte eines ganzheitlichen Ansatzes und einer komplexen Steuerung entlang des kompletten Prozessverlaufes bedürfen, um die teils divergierenden Logiken von Entwicklungs-, Sozial-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie Wirtschafts-, Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik zu einem nachhaltigen *Multiple Win* zusammenzuführen.

In der Zusammenschau der beiden vorgestellten Begriffe lässt sich terminologisch zwischen einem engen und einem breiten Verständnis von Ausbildungspartnerschaften unterscheiden. Ein breites Verständnis umfasst eine Vielzahl bilateraler Austauschprogramme mit integrierter Qualifizierungskomponente auf Basis einer breit definierten Partnerschaft. Beispiele hierfür sind traditionell bilateral, zumeist öffentlich finanzierte Programme der Entwicklungszusammenarbeit. Dieses Verständnis ist offen gegenüber der expliziten Berücksichtigung sozialer Rechte des adressierten Wirtschaftssektors sowie der Berücksichtigung von über das Ökonomische hinausgehenden Effekten, wie jenen, die auf die internationalen Beziehungen, das Migrationsmanagement, die Entwicklungszusammenarbeit, die Sozialpolitik oder die regionale Integration bezogen sind (Plotnovika 2014).

Die enge Interpretation von Ausbildungspartnerschaften rekurriert sehr viel stärker auf ökonomische Ansätze mit der Kernrationalität der unterschiedlichen Ausbildungskosten (z. B. GSP) und dem ökonomischen Investment in Humankapital und auf die Integration in Arbeitsmärkte. Hierbei handelt es sich oft um *Stand-alone*-Kooperationen, die weniger stark auf die Verknüpfung von Politikfeldern abzielen und in der Regel nicht auf breit angelegten Steuerungsstrukturen aufbauen.

Der GSP-Ansatz nach Clemens hat ein enges Verständnis von transnationalen Ausbildungspartnerschaften, denn die Betrachtung bezieht sich im Wesentlichen auf ein Modell: die *Dual-Track*-Ausbildung im Herkunftsland. Als wesentliche Anreizstruktur werden die Kostenvorteile einer Ausbildung im Herkunftsland gegenüber einer Ausbildung im Zielland aufgeführt. Des Weiteren liegt der GSP-Fokus auf einer bestimmten Modalität in der Programmgestaltung, nämlich auf bilateralen Partnerschaften unter Beteiligung

staatlicher Akteure, was einerseits rein privatwirtschaftliche Modelle ausschließt und andererseits multilaterale (z. B. regionale) Initiativen vernachlässigt. In der praktischen Betrachtung findet meistens eine Engführung auf den Gesundheitsbereich statt. Die globale Gewerkschaftsföderation Internationale der öffentlichen Dienste (PSI) kritisiert das enge technische Verständnis von Qualifizierung im GSP-Ansatz, was zwar zu kurzfristigen Effizienzgewinnen führt, aber keine holistische Langzeitperspektive integriert (van da Pas und Mans 2018: 22).

### 3.1.4 Transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (tQMP)

Der hier vorgeschlagene Begriff transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (tQMP) will zuvorderst die Vielfalt der unterschiedlichen empirischen Ansätze, Modelle und Projekte zwischen Beschäftigungs-, Bildungs-, Migrations- und Entwicklungspolitik anerkennen und begreifen. Er ist somit offen gegenüber der Komplexität dieser Ansätze und verknüpft Qualifizierungsprozesse und die Anerkennung der erreichten Qualifikation mit Fragen der (zirkulären) Migration – mit dem Ziel, einen Nutzen für die beteiligten Partner zu stiften. Der Begriff tQMP basiert auf einem breiten Kompetenzverständnis (daher auch Qualifizierung), indem formalisierte und nicht formalisierte Kompetenzen auf unterschiedlichen Kompetenzniveaus berücksichtigt werden. Bei tQMP findet vorab keine Limitierung auf bestimmte Partnersettings statt. Im Gegenteil: Privatwirtschaftliche Akteure werden im Sinne einer *Multi-Stakeholder*-Partnerschaft – so wie sie im Sutherland-Report der Vereinten Nationen (2017: 7) gefordert wird – sowie im Sinne eines *Multiple Wins* konzeptionell integriert. Somit handelt es sich bei tQMP um zielgerichtete Ansätze, die die spezifische Situation der beteiligten Akteure berücksichtigen. tQMP können zudem quasi als freiwillige Vereinbarung beschrieben werden, angestrebt aus dem Selbstinteresse der beteiligten Akteure heraus und vor dem Hintergrund interdependenter Nutzenfunktionen.

Unser tQMP-Begriff greift wesentliche Charakteristika des GSP-Begriffs auf und erweitert diesen vor dem Hintergrund der skizzierten Kritik mit dem Ziel, ausreichend Gravität und Elastizität

für die empirische Praxis zu bieten und zu einem holistischen Verständnis von transnationalen Ausbildungs- und Mobilitätspartnerschaften beizutragen. In diesem Sinne können transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (*tQMP*) verstanden werden als ...

... eine Vereinbarung zwischen Institutionen mit der Zielstellung, die Themen Vermittlung und Anerkennung von Qualifizierung und (zirkuläre) Migration über verschiedene Politikfelder hinweg so miteinander zu verknüpfen, dass ein ausbalancierter Nutzen bei den wesentlichen Interessengruppen gestiftet wird.

Wir definieren *tQMP* als einen facettenreichen und strukturell komplexen Ansatz, der einen ganzheitlichen konzeptionellen Rahmen erfordert. Dieser Rahmen soll der Anforderung genügen, unterschiedliche räumliche, analytische und prozessuale Schwerpunkte abbilden zu können, wie dies beispielsweise im Analyserahmenkonzept von Sauer und Meyn (2018) vorgestellt wird.

In unserem holistischen Begriffsverständnis handelt es sich bei *tQMP* um eine fundamentale Rekonstruktion dessen, was qualifizierte Arbeitsmigration ist bzw. sein kann. Wir betrachten *tQMP* als ein geeignetes Konzept, um positive Effekte auf verschiedenen Ebenen in den Herkunfts- und Zielländern zu erreichen und die Vorteile unter den beteiligten Akteuren gerechter zu verteilen. Darüber hinaus verstehen wir *tQMP* als eine Strategie, mit deren Hilfe einem Fachkräftemangel unter Zuhilfenahme spezifischer Qualifizierungs- und Mobilitätsmodalitäten begegnet wird. Schließlich sind diese Ausbildungs- und Mobilitätspartnerschaften ein Instrument, um Ressourcen zu bündeln und die Komplexität des Veränderungsmanagements im Hinblick auf künftige Qualifikationsanforderungen und Beschäftigungsbedürfnisse in den Herkunfts- und Zielländern zu erfassen.

## 3.2 Typologisierung und Kategorisierung

In der Literatur existieren zwei bekannte Typologisierungen, die die empirische Vielfalt von *tQMP*-Ansätzen ordnen und dadurch Komplexität reduzieren. Diese beiden Versuche werden im Folgenden als OECD-Typologie und Hooper-Typologie bezeichnet, in ihren Grundzügen vorgestellt und einer kritischen Bewertung unterzogen.

### 3.2.1 OECD-Typologie

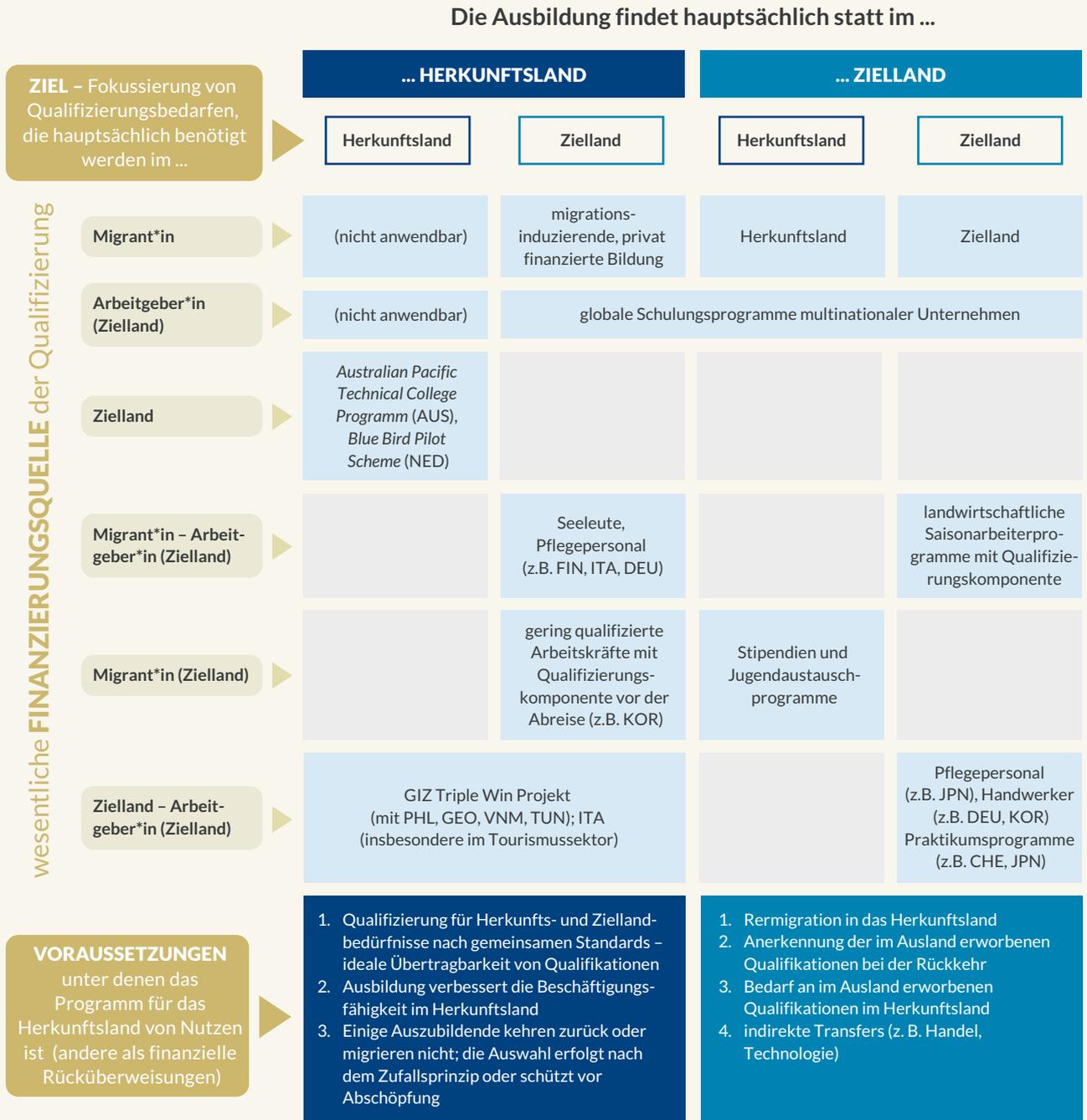
Es existieren vielfältige Beispiele von *SMP*, die sich in der Kostenstruktur und -aufteilung, dem zugrunde liegenden Migrationstypus, dem Gesamtziel, dem Ausbildungsort und der Modalität der Partnerschaft unterscheiden. Entlang dieser Kriterien nimmt die OECD eine Kategorisierung von *SMP* vor und überführt diese in die abgebildete Typologie. Die OECD-Typologie ordnet eine Vielzahl empirischer Fälle entlang der drei Dimensionen Finanzierung, Ausbildungsort und primäre Zielebene. Siehe Abbildung 1 auf der nächsten Seite.

Eine explizite Herleitung und Begründung der Kategorieneinteilung unterbleibt in der Analyse. Darüber hinaus kommt es bei der Zuordnung der Fälle zu einer Vermischung von konkreten Praxisprojekten (z. B. *Blue Bird Pilot Scheme*) einerseits und allgemeinen Kategorien (z. B. *trainee schemes*) andererseits. Demnach wird die Typologie nicht konsistent und stringent angewendet. Die OECD-Typologie nimmt ferner keine explizite Benennung der identifizierten Typen vor.

### 3.2.2 Hooper-Typologie

In dem *Policy Brief* mit dem Titel *Reimagining Skilled Migration Partnerships to Support Development* nimmt Kate Hooper (2019) vom Migration Policy Institute eine typologische Einteilung von Qualifizierungspartnerschaften vor, in der sie traditionelle Modelle und *Global-Skills-Partnerships*-Modelle entlang der drei Kriterien Inhalte, Zielgruppe und Migrationsrendite für die Herkunftsländer gegenüberstellt. Siehe Abbildung 2 auf der nächsten Seite.

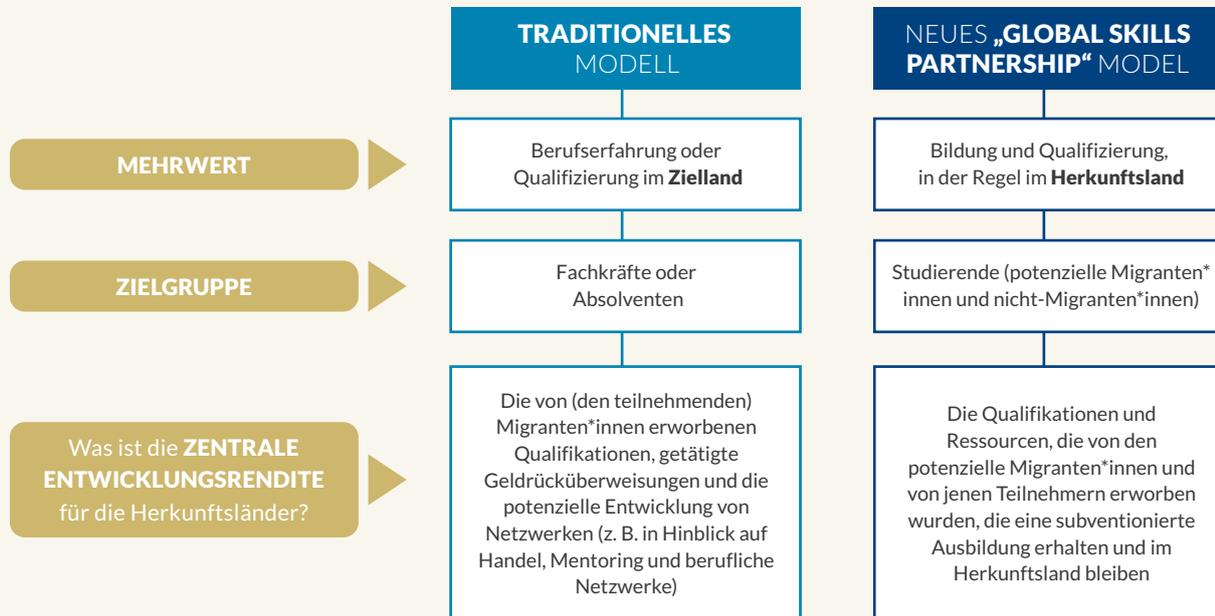
ABBILDUNG 1 OECD-Typologie



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 2 Hooper-Typologie



Quelle: Hooper (2019: 5)

| BertelsmannStiftung

Traditionelle Qualifizierungspartnerschaften umfassen demnach Hospitationen, Praktika sowie verschiedene Formen der Aus- und Weiterbildung im Zielland mit der Möglichkeit, dort temporär oder dauerhaft eine Anschlussbeschäftigung zu finden. Als wesentliche Zielgruppe werden Fachkräfte und Absolventen benannt, wobei hier nicht klar unterschieden wird, ob es sich um (Hoch-) Schulabgänger oder Auszubildende handelt. Der Nutzen aus diesen traditionellen Qualifizierungspartnerschaften leitet sich für die Herkunftsländer indirekt aus den erworbenen Qualifikationen, den Einkommen und den Erfahrungen der Programmteilnehmenden ab und manifestiert sich im Wesentlichen über Geldrücküberweisungen und individuelle Wissenstransfers. Entgegen der identifizierten Zielgruppe werden empirisch meist niedrige Qualifikationsniveaus (z. B. Saisonarbeit in der Landwirtschaft oder im Hotel- und Gaststättengewerbe) von diesen traditionellen Formen angesprochen, indem spezielle Anpassungsqualifizierungen angeboten werden.

*Global-Skills-Partnerships*-Modelle beinhalten hingegen Qualifizierungsangebote im Herkunftsland und richten sich sowohl an potenzielle Migrierende als auch an Nichtmigrierende. Die Modelle haben in der Regel eine längerfristige Orientierung und zielen explizit auf die Organisationsentwicklung der beteiligten Akteure im Herkunftsland. Der Nutzen für die Herkunftsländer leitet sich demnach nicht ausschließlich aus den Qualifikationen, Einkommen und Erfahrungen der potenziellen Migrierenden ab, sondern bezieht sich eben auch auf Nichtmigrierende und die Entwicklung von lokalen Institutionen, etwa im Bildungssystem.

Die Typologie von Hooper hat den Charme, die Andersartigkeit bzw. den innovativen Charakter von *Global Skills Partnerships* herauszustellen. Allerdings ist die Sammelkategorie der traditionellen Modelle zu holzschnittartig, um die Vielfalt der empirischen Ansätze zu erfassen. Die Reduktion innovativer Ansätze auf das *GSP*-Modell schließt per se die Betrachtung anderer innovativer Mo-

bilitäts- und Qualifizierungspartnerschaften aus. Der Fokus auf die Nutzenszuschreibung in den Herkunftsländern ist aus entwicklungspolitischer Perspektive und gerade vor der hier angelegten Kritik an dem *Triple-Win*-Narrativ geboten. Allerdings sollte dies im Sinne einer ganzheitlichen Perspektive angewendet werden.

### 3.2.3 Sauer-Volarevic-Typologie

In dem Bestreben, einen eigenen Typologierungsversuch vorzunehmen und dabei die jüngsten Erkenntnisse von Clemens, Dempster und Gough (2019) zu berücksichtigen, wird im Folgenden eine dreigliedrige Typenbildung vorgeschlagen. Entlang der Fragestellungen

- Wo finden welche Qualifizierungsmaßnahmen statt?
- Welche Form der Anerkennung vorhandener Qualifizierungen wird angestrebt? und
- Wie lässt sich die Verteilung der entstehenden Migrationsrenditen im Sinne eines expliziten oder impliziten *Triple-Win*-Ansatzes beschreiben?

können empirische Ansätze einem der drei Typen „Fachkräftemobilität“, „Ausbildungspartnerschaften“ (im Zielland) und „Berufsentwicklungspartnerschaften“ (im Herkunftsland) zugeordnet werden.

Bei der **Fachkräftemobilität** (Typ 1) wird der Zugang zur Mobilität über die Würdigung und Anerkennung existierender Qualifikationen angestrebt. Ein Beispiel für diesen Typus wäre der *Triple-Win*-Projektansatz zur Rekrutierung von Pflegefachkräften, so wie er von der GIZ implementiert wird.

Bei **Ausbildungspartnerschaften** (Typ 2) findet die umfassende (fachliche) Qualifizierung zu weiten Teilen im Zielland statt. Beispiele sind das später umfassend zu beschreibende LBB-Projekt (Kosovo) oder das GIZ-Weltbank-ANAPEC-Projekt im Hotel- und Gaststättengewerbe (Marokko).

#### Infobox Deutsch-marokkanische Partnerschaft für Ausbildung und Fachkräftegewinnung<sup>11</sup>

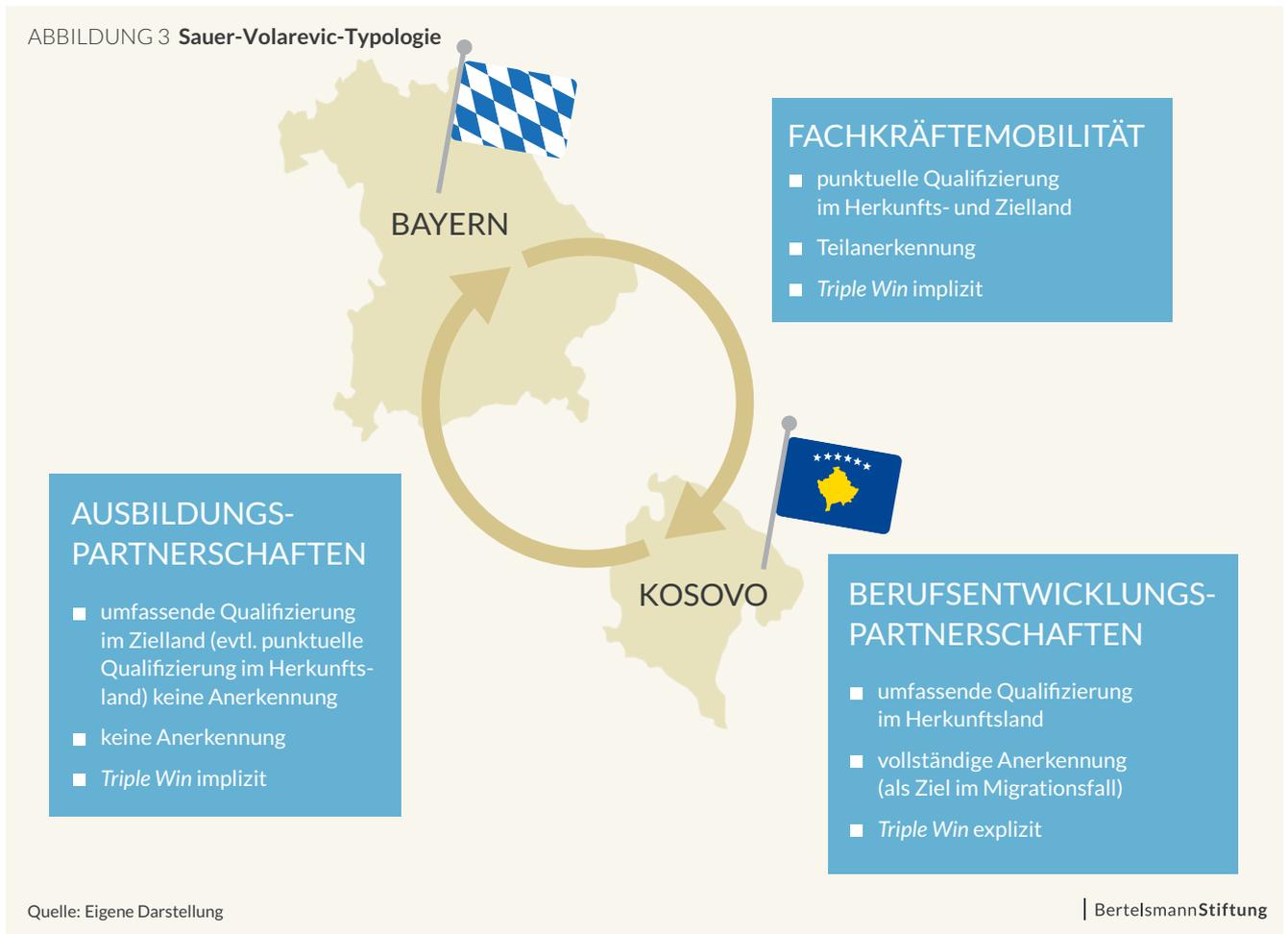
Im Auftrag der marokkanischen Arbeitsagentur (ANAPEC) führt die GIZ das Vorhaben *Deutsch-marokkanische Partnerschaft für Ausbildung und Fachkräftegewinnung* durch. Dabei absolvieren seit 2017 insgesamt 110 marokkanische Abiturientinnen und Abiturienten eine dreijährige duale Berufsausbildung bei Arbeitgebern im Hotel-, Gaststätten- und Baugewerbe in Deutschland (GIZ 2019). Die GIZ arbeitet in dem von der Weltbank finanzierten Projekt eng mit den Arbeitgeberverbänden (Deutscher Hotel- und Gaststättenverband – DEHOGA) in Thüringen und Bayern zusammen. Im August 2019 ist eine neue Kohorte mit 100 Auszubildenden gestartet, die jeweils zur Hälfte eine zwei- bis dreijährige Ausbildung im Gastgewerbe sowie im Bausektor in Deutschland absolviert.

**Berufsentwicklungspartnerschaften** (Typ 3) umfassen das, was im *GSP*-Verständnis als *Dual-Track*-Ansatz bezeichnet wird. Die korrespondierenden Maßnahmen finden schwerpunktmäßig im Herkunftsland statt bzw. zielen in ihrer Wirkung vornehmlich auf das Herkunftsland. Hierbei ist neben den bekannten Entwicklungseffekten explizit ein Wissens- und Entwicklungstransfer verankert. Ein Großteil der Qualifizierung wird ins Herkunftsland verlagert und verknüpft dabei die Qualifikation von (potenziell) Migrierenden und Nichtmigrierenden. Die Qualität und Quantität von Fachkräften wird erhöht und der Nutzen stellt sich innerhalb einer kürzeren Zeitspanne ein, nämlich sofort mit Ende des ersten Ausbildungsjahrgangs gegenüber einem Wissenstransfer durch Zirkulärmigration, der sich meist erst nach einer Spanne von fünf bis 20 Jahren materialisiert. Ein Beispiel für eine Berufsentwicklungspartnerschaft ist das Projekt *Maurer-Bau Academy* (Kosovo).

Die Typen Fachkräftemobilität und Ausbildungspartnerschaften zielen auf klassische Effekte wie Entlastung der Arbeitsmärkte in den Herkunftsländern, Reduktion des Fachkräftemangels in den

<sup>11</sup> Siehe hierzu auch Azahaf (2020).

ABBILDUNG 3 Sauer-Volarevic-Typologie



Zielländern, Einkommenseffekte, Humankapitaleffekte, Finanzierungseffekte und Wissenstransfereffekte. Dabei wird angenommen, dass sich eine positive Nutzenverteilung zugunsten der drei wesentlichen Akteure Migrierende, Herkunftsländer und Zielländer einstellt. Der Nutzengewinn für die Herkunftsländer beschränkt sich zuweilen auf Geldrücküberweisungen und die Entlastung des Arbeitsmarktes. Eine explizite oder gar primäre Orientierung am Nutzen der Herkunftsländer unterbleibt dabei zumeist. Im Gegenzug fokussieren Berufsentwicklungspartnerschaften ganz bewusst die strukturelle Organisationsentwicklung in den Herkunftsländern, wodurch die Rendite der Partnerschaft in den Herkunftsländer *ceteris paribus* ansteigt und das *Triple-Win*- bzw. *Multiple-Win*-Narrativ explizit statt implizit verfolgt wird.

Auch diese Typologie muss sich, wie alle hier vorgestellten Versuche, mit der Kritik auseinandersetzen, dass letzten Endes die Auswahl der Vergleichskriterien willkürlich anmutet und je nach deren Auswahl in eine andere Typenzuordnung mündet. Darüber hinaus vermag die Typologie nicht alle Fälle trennscharf einzuordnen, sodass Grenzfälle existieren, die Elemente der Fachkräftemobilität aufweisen und zudem die Berufsbildungssysteme im Herkunftsland stärken. Das Urteil, dass die Typen Fachkräftemobilität und Ausbildungs-Partnerschaften das *Triple-Win*-Narrativ lediglich implizit verankern, ist sicherlich vereinfachend. So können beide Typen durch die Gestaltung von Wissenstransfer bewusst, also explizit, zur Entwicklung in den Herkunftsländern beitragen.

Letztlich kommt es bei allen Typologisierungsvorhaben auf die konkrete Zielstellung an, was dann auch, bei aller Kritik, die einzelnen Vorgehensweisen legitimiert und einen spezifischen Erkenntnisgewinn zutage fördert. Es gilt allerdings auch zu konstatieren, dass der Erkenntnisgewinn von Typologien – gerade bei der Analyse eines komplexen Gebildes, wie es *tQMP* darstellen – begrenzt ausfällt. Daher stellen wir im Folgenden den skizzierten Typologien eine Kategorisierung zur Seite, die umfassend die wesentlichen Variablen von *tQMP* berücksichtigt und mit deren Hilfe eine sinnhafte Verortung empirischer Fälle vorgenommen werden kann.

### 3.2.4 Modalitätenmatrix

Diese Kategorisierung, die im Folgenden als *tQMP*-Modalitätenmatrix bezeichnet wird, stellt einen Versuch dar, die wesentlichen Variablen, die bei der Analyse und Umsetzung von *tQMP* als relevant identifiziert wurden, strukturiert wiederzugeben. Die vorgeschlagene Kategorisierung bietet eine feinere und bei Bedarf vergleichende Zuschreibung von Attributen an.

Entlang des hier entwickelten terminologischen Grundverständnisses werden die empirisch beobachtbaren *tQMP*-Ausprägungen in den vier Kategorien „Qualifizierung“, „Mobilität“, „Partnerschaft“ und „Finanzierung“ beschrieben. Hierzu gesellt sich eine fünfte residuale Kategorie „Sons-tige“, in der relevante Fragen erfasst sind, die nicht einer der vier ersten Kategorien zugeordnet werden können. In der Kategorie „Qualifizierung“ geht es um die Frage, gemäß welcher Modalitäten Qualifikationen vermittelt und anerkannt werden. In der Kategorie „Migration/Mobilität“ werden Fragen bezüglich des Charakters der Mobilität aufgeworfen. In der Kategorie „Partnerschaft“ geht es um die Definition und Ausgestaltung der Partnerschaft, auf deren Basis die Qualifizierungsmaßnahmen und die Migrationsprozesse beruhen. Die Kategorie „Finanzierung“ umfasst Fragen hinsichtlich der Struktur, des Umfangs und der Quellen der Finanzierung.

Im Anhang dieser Studie geben wir einen Überblick zu korrespondierenden Fragestellungen samt Erläuterungen und exemplifizieren die Anwendung der Modalitätenmatrix anhand des Fallbeispiels aus Kosovo in tabellarischer Form.

---

## 4 Fallbeispiel Kosovo

---

### 4.1 Kontext

Während die Bevölkerungsstruktur Kosovos – der Staat hat mit einem Durchschnittsalter von etwa 29 Jahren die jüngste Bevölkerung Europas – als einer der komparativen Wettbewerbsvorteile des Landes dargestellt wird (Republik Kosovo 2011), ist dieser Umstand gleichzeitig eine große Herausforderung für die Gesellschaft.

Die **Arbeitsmärkte** in Kosovo sind durch multiple strukturelle Probleme gekennzeichnet: eine extrem niedrige Erwerbsbeteiligung, insbesondere unter Frauen, ein hohes Maß an Langzeitarbeitslosigkeit, ein extrem hohes Maß an Jugendarbeitslosigkeit und sehr viel informelle Beschäftigung. Aktuellen Daten des Statistischen Amtes der Republik Kosovo zufolge lag die Arbeitslosenquote im vierten Quartal 2019 bei 25,9 Prozent und die Beschäftigungsquote bei 30,7 Prozent (Statistisches Amt der Republik Kosovo 2020).

26 Prozent der Bevölkerung (470.000) sind Schülerinnen und Schüler sowie Studierende (ebd. 2019). Rund ein Drittel aller jungen Kosovarinnen und Kosovaren geht allerdings weder einer **Schul-** noch einer **Aus- oder Weiterbildung** nach oder übt eine Beschäftigung aus, sog. *NEET (not in education, employment or training)*. Diese Zahl verdeutlicht die immensen Herausforderungen bei der Reform des Bildungssektors, insbesondere im Hinblick auf die Statuspassage zwischen (Hoch-)Schulbildung und den Arbeitsmärkten. Der Mangel an gut qualifizierten und ausgebildeten jungen Leuten in Kosovo bleibt eines der größten Entwicklungshemmnisse

für die kosovarische Gesellschaft und vor allem für die kosovarische Wirtschaft. Die Finanzierung der beruflichen Bildung im Land ist vergleichsweise schlecht. Für die Berufsschulen gilt die gleiche Finanzierungsformel (ca. 23 € pro Kopf) wie für die allgemeinbildenden Schulen. Infolgedessen fehlen den meisten Schulen die infrastrukturellen Grundvoraussetzungen (z. B. Werkstätten), um eine praktische Ausbildung zu ermöglichen. Obwohl die Idee des dualen oder kooperativen Ansatzes der Berufsbildung viele Fürsprecher hat, sehen die meisten Dreijahreslehrpläne fast ausschließlich Unterricht im schulischen Kontext vor, ohne praktische berufsbezogene Lernmöglichkeiten.

Die **Wirtschaft** des Landes steht vor einer Vielzahl an Herausforderungen. Das wachsende Handelsdefizit ist ein Entwicklungshemmnis und macht Kosovo abhängig von Geldmittelrückflüssen aus dem Ausland, insbesondere von Zahlungen der Diaspora, aber auch von finanziellen Unterstützungsleistungen der internationalen Gemeinschaft. Die Geldrücküberweisungen aus dem Ausland beliefen sich im Jahr 2018 auf 800 Millionen Euro. Davon stammen 40 Prozent aus Deutschland (Zentralbank der Republik Kosovo 2019). Die Produktionsbasis der kosovarischen Wirtschaft sowie deren Wettbewerbsfähigkeit sind schwach. Weitere Herausforderungen ergeben sich besonders aus der Umsetzung von Rechtsreformen, der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Vetternwirtschaft. In der Zusammenschau lässt sich Kosovo als eine *remittance- and aid-based*-Ökonomie charakterisieren, was den

gesamtgesellschaftlichen Stellenwert von Migration und der Diaspora unterstreicht.<sup>12</sup>

Die Bevölkerung des Kosovo hat eine lange Migrationsgeschichte, und **Migration** ist ein wesentlicher Bestandteil der kosovarischen Nation und ihres Narrativs (Gashi und Haxhikadrija 2012). Dies drückt sich vor allem (aber nicht nur) durch die essenziellen und vielfältigen Bindungen vieler Familien an die Diaspora aus. Große Bereiche des gesellschaftlichen Lebens waren und sind stark von historischen und aktuellen Migrationsströmen geprägt. Insbesondere vor dem Hintergrund eines rudimentären sozialen Sicherungssystems gewinnen individuelle Risikovorstrategien wie migrationsbasierte finanzielle Unterstützungssysteme an Bedeutung (Sauer 2012).

Die große Migrationsbewegung von 2014 und 2015<sup>13</sup> ist vor dem Hintergrund einer migrationsfördernden Grundmotivation zu sehen, die in Kombination mit der Pfadabhängigkeit von Migrationsentscheidungen, der Rolle der Diaspora sowie spezifischen Faktoren (z. B. nachlässige Grenzkontrollen) zu einer Gesamtsituation führten, in der bei niedrigem finanziellem Risiko eine irreguläre Einwanderung in die EU möglich war (FES 2015, UNDP 2015). Vor allem im Vergleich mit den oft langwierigen und kostspieligen legalen Einreisemöglichkeiten stellte die irreguläre Einreise in die EU eine populäre Alternative dar (Sauer 2019, Halili und Ibrahim 2017, Möllers et al. 2017).

Die deutsche Bundesregierung reagierte hierauf insbesondere mit zwei Interventionen. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (1) wurden im Oktober 2015 Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsländer in Deutschland eingestuft – diese Neuausrichtung der Asylgesetzgebung ging mit einer Überarbeitung der Beschäf-

tigungsverordnung einher. Mit der sogenannten Westbalkanregelung (2) wurden die Kriterien für die Suche und die Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland für Staatsbürgerinnen und Staatsbürger Kosovos, Albanien, Bosnien-Herzegowinas, Serbiens, Montenegros und Nordmazedoniens vereinfacht.<sup>14</sup>

Vor dem Hintergrund des spezifischen Migrationsgeschehens in Kosovo seit 2015 haben sich das Arbeits- und Sozialministerium der Republik Kosovo (MLSW) und die Agentur für Arbeit der Republik Kosovo (EARK) verstärkt der Thematik Arbeitsmigration zugewandt und verfolgen zumindest implizit eine kohärente Arbeitsmigrationspolitik. Ziel dieses Ansatzes ist, neue legale Wege für Arbeitsmigration zu eröffnen und bestehende legale Migrationsmöglichkeiten zu optimieren, um so irreguläre Formen der Migration einzudämmen. Im Rahmen dieses Ansatzes zur Steuerung von Arbeitsmigration wurden vier Interventionskategorien identifiziert.

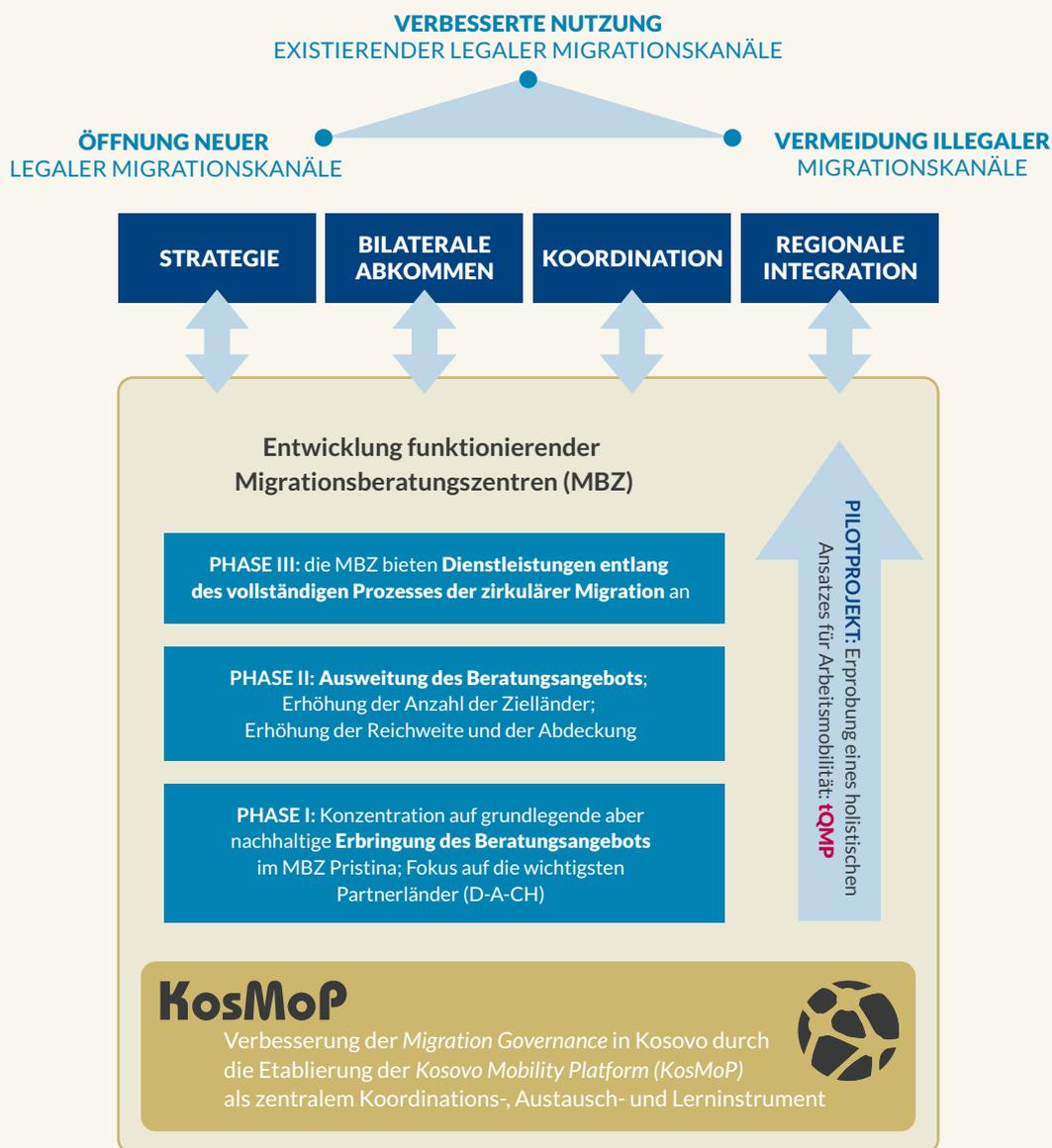
Neben der Formulierung und Umsetzung eines strategischen Ansatzes zur Arbeitsmigration (1) stehen Aspekte wie regionale Integration, die Vernetzung von Interessengruppen und der Ausbau strategischer Partnerschaften durch bilaterale Partnerschaften im Mittelpunkt dieses strategischen Handlungsfeldes. In der Organisationsentwicklung (2) geht es um den Auf- und Ausbau effizienter Strukturen, über die moderne migrationsbezogene Dienstleistungen angeboten werden können. Im Handlungsfeld Pilotierung (3) ist die Umsetzung ganzheitlich konzipierter Pilotprojekte im Bereich transnationaler Ausbildungs- und Mobilitätspartnerschaften angesiedelt. Das Handlungsfeld Steuerung und Vernetzung (4) zielt auf den Aufbau einer Steuerungsstruktur für arbeitsmigrationsbezogene Prozesse. Ein in

12 Nach Myant und Drahokoupil (2011) zeichnet sich eine *remittance- and aid-based*-Ökonomie durch ein geringes Maß an politischer und wirtschaftlicher Entwicklung aus, wobei die Bedeutung von informellen Institutionen für diese Entwicklung evident ist. Die Abhängigkeit von internationalen Marktbedingungen im Ausland, ein (traditionell) hohes Maß an Arbeitsmigration, die Verbreitung von Kleinst- und Kleinunternehmen sowie die große Bedeutung von Rücküberweisungen, die überwiegend für Konsum und Importe und weniger für Investitionen ausgegeben werden, kennzeichnen diese Form der Ökonomie.

13 Ende 2014 und in der ersten Hälfte des Jahres 2015 erfasste eine massive Migrationsbewegung die Republik Kosovo. Binnen weniger Monate haben mehr als 50.000 Kosovarinnen und Kosovaren – das entspricht rund 2,5 Prozent der Gesamtbevölkerung – das Land verlassen.

14 Folgenden Daten veranschaulichen die bisherigen Auswirkungen dieser Verordnung für den Fall Kosovo. Von 2016 bis Ende 2018 erhielten fast 54.000 kosovarische Bürgerinnen und Bürger (das entspricht ca. drei Prozent der kosovarischen Bevölkerung) eine Arbeitserlaubnis gemäß der geänderten Beschäftigungsverordnung. Nicht zuletzt aufgrund zeitweilig erheblicher Wartezeiten bei der deutschen Botschaft in Pristina schlägt sich die Zahl der Arbeitserlaubnisse in einer deutlich geringeren Zahl an vergebenen Arbeitsvisa nieder. Dennoch ist der enorme Zuwachs an Arbeitsvisa für kosovarische Staatsbürgerinnen und -bürger offensichtlich: Im Jahr 2015 erteilte die deutsche Botschaft in Pristina 3.350 Visa (davon 121 Arbeitsvisa); 2017 stieg die Zahl auf beeindruckende 11.960 Visa (davon 6.293 Arbeitsvisa). 70 Prozent des Anstiegs in diesem Zeitraum sind auf die Westbalkan-Verordnung zurückzuführen (Deutscher Bundestag 2019).

ABBILDUNG 4 Politikansatz MLSW



Quelle: Sauer und Kllokoqi (2017), S. 109 (eigene Übersetzung)

| BertelsmannStiftung

der Diskussion befindlicher Lösungsvorschlag sieht den Aufbau eines Stakeholder-Netzwerks in Form einer öffentlich-privaten Partnerschaft vor. Die sog. *Kosovo Mobility Platform (KosMoP)* soll als

Diskussions- und Steuerungsplattform eine beratende Funktion für die Beschäftigungsagentur übernehmen.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Die Kosovo-Mobilitätsplattform soll einen Koordinierungsmechanismus sowie ein Instrument zum Lernen und Kapazitätsaufbau für alle Beteiligten anbieten und zugleich als Denkfabrik zur Optimierung des Migrationspotenzials fungieren. Durch ein verbessertes migrationsbezogenes Management soll die *KosMoP* die Rückkehr und Wiedereingliederung von Migrierenden adressieren. Die *KosMoP*-Initiative wird vom Südosteuropäischen Institut für Gesundheits- und Sozialpolitik in Abstimmung mit der Beschäftigungsagentur der Republik Kosovo getragen. Aktuell befindet sich der Aufbau der *Kosovo Mobility Platform* im Wartestand, da die Finanzierung sowie die Aufteilung von Verantwortungsbereichen noch nicht abschließend geklärt sind.

## 4.2 tQMP Bau, Kosovo

Vor dem Hintergrund des skizzierten Politikansatzes war das MLSW seit dem Jahr 2015 auf der Suche nach Partnerschaften, die der oben entwickelten Definition transnationaler Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften entsprechen. Ohne diesen Begriff zu Beginn explizit zu verwenden, war bzw. ist es die Grundüberzeugung des MLSW, in bilateralen und multilateralen Partnerschaften die Frage nach der Nutzenverteilung aus der Perspektive des Herkunftslandes zu stellen und eine ausgeglichene Verteilung des Nutzens einzufordern.

Manifestiert hat sich diese Herangehensweise in einer Absichtserklärung, die im Februar 2016 von dem MLSW, dem Landesverband Bayerischer Bauinnungen (LBB) und der GIZ unterzeichnet wurde. Darin verpflichten sich die beteiligten Akteure einerseits, junge Kosovarinnen und Kosovaren in eine Berufsausbildung im Bausektor in ein LBB-Mitgliedsunternehmen in Bayern zu vermitteln. Andererseits wurde vertraglich fixiert, dass die deutschen Vertragspartner einen (damals noch nicht näher spezifizierten) Beitrag zur Verbesserung der Berufsausbildung im kosovarischen Bausektor leisten. Das Projekt integriert und kombiniert die Bereiche Berufsbildung, Arbeitsmigration und Entwicklungspolitik und kann somit als eine transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaft definiert werden.

Der Bausektor wurde bewusst für das Pilotvorhaben ausgewählt. Der Entscheidung zugrunde liegen Überlegungen im Hinblick auf die Wirtschaftsstruktur, auf mögliche Wachstumspotenziale, den aktuellen und künftigen Fachkräftebedarf, die Ausbildungsstruktur und die Partnerstruktur in Kosovo und in Deutschland. Neben der Auswertung relevanter Statistiken und Analysen wurden bei der Auswahl der Sektoren das Expertenwissen der beteiligten Akteure und der betroffenen Stakeholder umfassend berücksichtigt. Letztlich muss allerdings auch attestiert werden, dass der Faktor Zufall und das punktuelle Vorhandensein von Möglichkeitsfenstern eine Rolle bei der Entscheidungsfindung spielten. Das Projekt lässt sich in zwei Komponenten aufteilen, die streng genommen eigenständig sind, sich vor dem Hintergrund ihrer Genese allerdings nur in einer Zusammenschau durchdringen lassen. Sie werden in den folgenden Unterkapiteln vorgestellt.

Das Pilotprojekt tQMP Bau wurde konzipiert auf der Basis von Vorerfahrungen und Lernkurven, die aus zwei lokalen Vorläuferprojekten kondensiert werden konnten. Hierbei handelt es sich um die beiden in der Infobox skizzierten Projekte der Beschäftigungsförderungsgesellschaft Kosovo (APPK) und des Heimerer-Kollegs. In beiden Projekten geht es um die Ausbildung und Vermittlung von Pflegepersonal von Kosovo nach Deutschland.

### Infobox APPK und das Heimerer-Kolleg als Vorläuferprojekte

Seit dem Ausbildungsjahr 2015 fördert die Diakonie Württemberg in ihrem Netzwerk Internationale Ausbildung die Migration junger Menschen aus Kosovo nach Deutschland – mit dem Ziel, eine berufliche Altenpflegeausbildung abzuschließen und danach eine Beschäftigung als Fachkraft in Deutschland anzutreten. Unterstützt wird die Diakonie Württemberg dabei von der kosovarischen NGO APPK (Agjensioni i Përkrahjes së Punësimit në Kosovë) sowie punktuell von der GIZ und dem MLSW. Neben den Vermittlungstätigkeiten leistet die APPK insbesondere die sprachliche und interkulturelle Ausbildung der jungen Kosovarinnen und Kosovaren in ihrem Heimatland (Flachenecker 2015). Auf Basis von seitens der Diakonie zur Verfügung gestellter Daten lässt sich die Zahl der über das Projekt in eine Pflegeausbildung vermittelten jungen Menschen aus Kosovo auf 350 bis 400 beziffern. Die Quote der jungen Kosovarinnen und Kosovaren aus den ersten beiden Jahrgängen, die nach ihrer Ausbildung als Pflegefachkraft in Deutschland beschäftigt sind, liegt bei nahezu 90 Prozent. An dem Programmansatz zu kritisieren ist die Tatsache, dass die Mehrzahl der Programmteilnehmenden bereits eine Ausbildung im medizinischen Bereich in Kosovo abgeschlossen hat, die jedoch in Deutschland nicht anerkannt wird, was somit eine Schleife im deutschen Ausbildungssystem bedingt. Eine Ausweitung des Projekts auf andere Länder ist geplant.

Seit 2010 bietet die private Universität Kolegji qeap-heimerer in Pristina einen *Dual-Track*-Bachelorstudiengang Krankenpflege an. Das Basisprogramm ist national akkreditiert und wurde unter Berücksichtigung von EU-Standards entwickelt, um die Kompatibilität mit dem Europäischen

Qualifikationsrahmen zu gewährleisten. In einem *Away-Track* werden zusätzlich zu den obligatorischen Inhalten Sprachmodule und spezifisch auf das deutsche Anforderungsprofil ausgerichtete Fachmodule (z. B. Sozialrecht, Dokumentation und Qualitätssicherung) angeboten. Mit dieser Ausbildung wird eine vollständige Anerkennung der Qualifikation in Deutschland angestrebt. Zwischen 2010 und 2019 haben über 1.800 Studierende einen entsprechenden Bachelor erhalten, 35 Prozent davon im *Away-Track*. Seit Start des Programms wurden rund 50 Prozent der erfolgreichen Absolventinnen und Absolventen als Fachkraft nach Deutschland vermittelt. Die Erfolgsquote derer, die nach ihrer Ausbildung in Kosovo eine Tätigkeit als Fachkraft suchen, liegt nach Angaben der Hochschule bei 90 Prozent. Die Studiengebühren von 1.850 Euro pro Jahr sind vergleichbar mit den Gebühren anderer privater Hochschulen in Kosovo. Die Gebühr für die Vermittlung der Absolventinnen und Absolventen im *Away-Track*, die von den interessierten Unternehmen in Deutschland gezahlt wird, liegt am unteren Ende der marktüblichen Spanne von 4.000 bis 12.000 Euro. Eine Rückkehr von Fachkräften aus den Kohorten der Bachelorstudierenden wird seitens der Hochschule und des angeschlossenen Forschungsinstituts angestrebt.

#### 4.2.1 Ausbildungspartnerschaft: LBB-Initiative

Diese Komponente, die den inoffiziellen Namen *LBB-Initiative* trägt, startete am 1. September 2017 mit acht jungen Kosovaren, die zu diesem Zeitpunkt ihre zwei- bzw. dreijährige Ausbildung in einem Bauberuf in insgesamt drei bayerischen LBB-Mitgliedsunternehmen antraten. In der zweiten Ausbildungskohorte der LBB-Initiative begannen Anfang September 2018 dreizehn kosovarische Jugendliche eine berufliche Ausbildung in einem Bauberuf bei insgesamt acht LBB-Mitgliedsunternehmen. 2019 wurden 17 junge Menschen aus Kosovo im LBB-Projekt an Unternehmen nach Bayern vermittelt.

Während des Auswahlverfahrens werden die Bewerber und Bewerberinnen intensiv vorbereitet, besonders im Hinblick auf Sprachkenntnisse und Kenntnisse über das anstehende Bewerbungsverfahren (z. B. Schreibwerkstatt, Interviewtraining). Nach der Auswahl der potenziellen Auszubildenden werden Sprachkenntnisse vertieft geschult und spezifische Vorbereitungsseminare (z. B. Ankommen, Leben und Arbeiten in Deutschland) angeboten. Die potenziellen Auszubildenden erhalten darüber hinaus Unterstützung bei den Visa-Verfahren und bei der Organisation der Ausreise. Die teilnehmenden LBB-Mitgliedsunternehmen werden in bilateralen Coachings hinsichtlich der administrativen, infrastrukturellen und kulturellen Bedingungen und der Besonderheiten bei der Einstellung, Ankunft und Integration der Auszubildenden begleitet.<sup>16</sup>

Mit Beginn der Ausbildung der zweiten Kohorte startete ein Integrationsprogramm, das von der kosovarischen Diaspora-Organisation DIJA e. V.<sup>17</sup> durchgeführt und von der GIZ gefördert wird. Um die Integration der nach Deutschland kommenden Auszubildenden optimal zu gestalten, bietet das sog. *Buddy-Programm* eine Erstorientierung, zum Beispiel mit einem Willkommenspaket, in dem Informationen und Tipps zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration in Deutschland enthalten sind. Die Jugendlichen (wie auch die Ausbildungsbetriebe) werden in den ersten Wochen nach ihrer Ankunft in Deutschland und auch während der Ausbildung unterstützt und bei Fragen beraten. Die weiteren Maßnahmen konzentrieren sich auf die Vermittlung von Alltagskompetenzen und interkulturellen Kompetenzen sowie auf Berufsberatung bzw. die Vermittlung von Karrierechancen in Deutschland und Kosovo. Den Auszubildenden und den Ausbildungsbetrieben wird hierbei eine Ansprechstruktur außerhalb des Ausbildungsverhältnisses angeboten.

Obwohl das Projekt zirkulär gedacht ist, werden die Teilnehmenden nicht vertraglich zu einer Rückkehr verpflichtet. Diese beruht daher auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Die zu realisierende zir-

<sup>16</sup> Folgende Videos geben einen Eindruck zur Einbettung und Durchführung der LBB-Initiative: CIM (2018) und DIMAK (2018).

<sup>17</sup> Die Gesellschaft albanischer Akademiker DIJA (zu Deutsch „Wissen“) ist ein gemeinnütziger Verein, der 2010 in München gegründet wurde. Er engagiert sich im Bereich wissenschaftliche Förderungen, Wissenstransfer, Fachaustausch sowie der Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen Partnern und Institutionen aus albanischsprachigen und deutschsprachigen Ländern sowie Ländern der EU.

kuläre Ausprägung der Migration soll dazu beitragen, Entwicklungspotenziale zu identifizieren und zu verwirklichen.<sup>18</sup> An das Ende der Ausbildung (die erste Kohorte schloss ihre Ausbildung im August 2020 ab) sollen Anreize für eine (vorübergehende) Rückkehr in den Kosovo gesetzt werden. Dies kann in Form konkreter Stellenangebote gestaltet sein, aber auch als Unterstützungsleistungen bei der Arbeitsplatzsuche (Vermittlung), bei der finanziellen Förderung von Arbeitsplätzen (Lohnsubvention, z. B. die finanzielle Förderung, die das Centrum für Internationale Migration und Entwicklung in ihren Programmen für rückkehrende Fachkräfte oder Diasporafachkräfte zur Verfügung stellt) oder bei der Gründung von Unternehmen.

Alle Projektpartner (LBB, GIZ und MLSW) sind vertraglich zur paritätischen Finanzierung der vorgesehenen Leistungen verpflichtet. Die Auszubildenden werden an den Kosten der Ausreise nach Deutschland geringfügig beteiligt.

#### 4.2.2 Berufsentwicklungspartnerschaft: Bau Academy

Ziel bei dem Aufbau der binationalen Berufsentwicklungspartnerschaft ist, die Qualität der Berufsausbildung im Bausektor in Kosovo entlang der Anforderungen des Baugewerbes in beiden Ländern (Kosovo und Deutschland) zu verbessern. In dieser binationalen Partnerschaft geht es um die Interessen beider Länder, mit dem Ziel, auf lange Sicht einen für beide Seiten vorteilhaften und fairen Ausgleich zu erreichen. In einem Modellprozess werden in Kosovo die Qualifizierung, die Kompetenzbewertung und die Gleichwertigkeitsprüfung für den ausgewählten Referenzberuf Maurer pilotiert. Begleitet wird der Prozess von einem deutsch-kosovarischen Lenkungsausschuss. Dieser setzt sich aus direkt und indirekt am Projekt beteiligten öffentlichen und privaten

Akteuren von kosovarischer und deutscher Seite zusammen, die sich mit der Entwicklung und Anerkennung von Bildungsstandards und -programmen sowie mit der Verbesserung der Aus- und Weiterbildung befassen.<sup>19</sup> Seit September 2019 bietet die in Pristina ansässige *Bau Academy* – ein Joint Venture kosovarischer und deutscher Bauunternehmen – eine dreijährige Ausbildung zum Maurer an, die sich am Berufsstandard des deutschen dualen Ausbildungssystems orientiert und zugleich auf die Bedürfnisse des kosovarischen Arbeitsmarktes ausgerichtet ist. Der beschriebene Berufsbildungsstandard Maurer wurde 2019 von den kosovarischen Behörden akkreditiert. Nach der Genehmigung gilt der Standard für das gesamte kosovarische Berufsbildungssystem, und entsprechende Programme können an öffentlichen und privaten Berufsbildungsschulen gleichermaßen angeboten werden. Siehe Abbildung 5 auf der nächsten Seite.<sup>20</sup>

#### 4.2.3 Bewertung

Seit der Unterzeichnung der ersten Absichtserklärung zum Aufbau einer bilateralen Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaft im Februar 2016 wurden in mittlerweile drei Kohorten 38 Jugendliche in das duale Berufsbildungssystem in Deutschland vermittelt. Darüber hinaus wurde 2019 der neue Berufsstandard „Maurer“ von der Nationalen Qualifikationsbehörde der Republik Kosovo akkreditiert, sodass seit September 2019 die ersten Jugendlichen einer Berufsausbildung zum Maurer in Kosovo nachgehen.

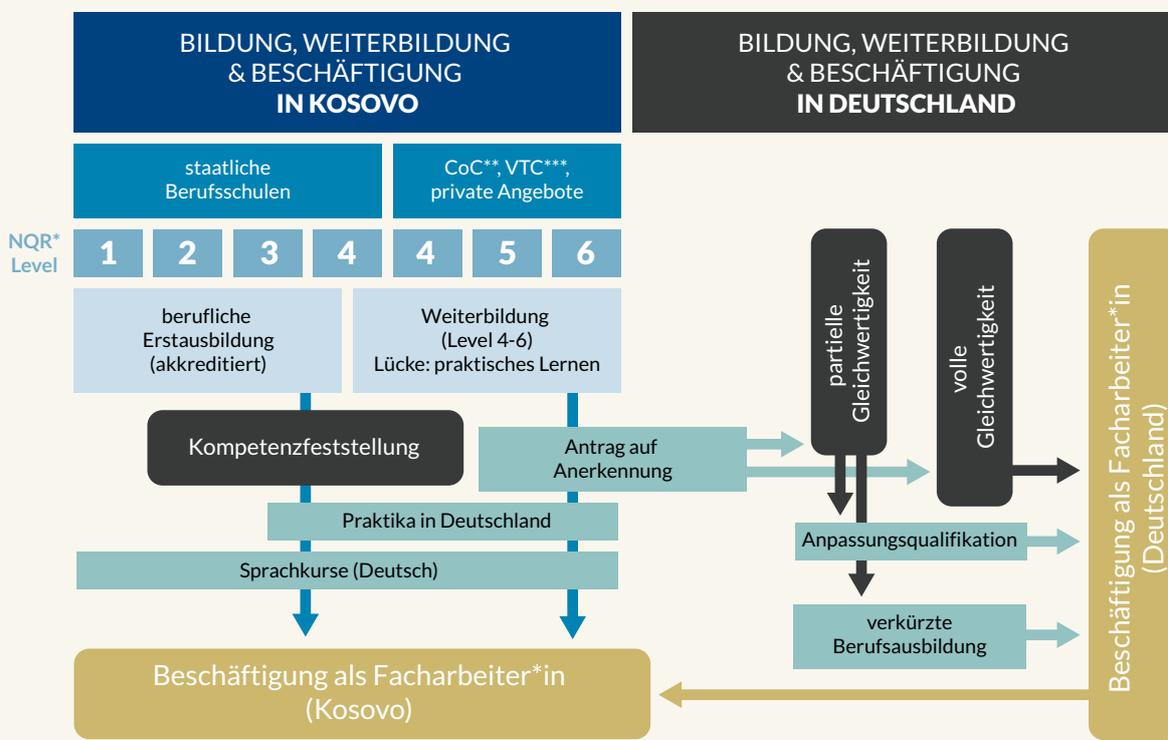
Die Auswahl des Bausektors für die Durchführung des Pilotansatzes basiert auf einer systematischen Analyse sozioökonomischer, politischer und sozialer Rahmenbedingungen und korrespondiert mit dem arbeitsmigrationspolitischen Ansatz des MLSW. Das Bauhandwerk wurde insbesondere ausgewählt auf der Grundlage einer kurz- bis mit-

18 Zirkularität wird hier nicht zwangsläufig im Sinne einer dauerhaften Rückkehr verstanden. Vielmehr sind darunter auch Pendelmigration, die temporäre Rückkehr oder die virtuelle „Rückkehr“ zu verstehen. Virtuelle „Rückkehr“ meint beispielsweise bestimmte Formen des Wissenstransfers über digitale Medien (z. B. *E-Health*-Applikationen im medizinischen und pflegerischen Bereich oder virtuelle Unterrichts-räume in der handwerklichen Ausbildung).

19 Das Steuerungskomitee dient dem regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Beteiligten über ihre jeweiligen Aktivitäten mit Bezug zu Kosovo und der Entwicklung von gemeinsamen Ansätzen, die sich auf die Verbesserung der Qualifizierung und Anerkennung auswirken. Durch den Austausch, die Abstimmung im Vorfeld und durch potenziell komplementäre Maßnahmen der beteiligten Organisationen sollen Synergien für alle Beteiligten entstehen. Im Sinne eines Beirates beraten sich die beteiligten Organisationen kollegial und stellen hierfür ihre Informationen, ihre Expertise und ihre jeweiligen Erfahrungen zur Verfügung. Die GIZ unterstützt den Austausch logistisch und finanziell.

20 Mit freundlicher Genehmigung von Andreas Meyn.

ABBILDUNG 5 Anerkennungswege von in Kosovo erworbenen Qualifikationen



\* nationaler Qualifikationsrahmen, \*\* Kompetenzzentren, \*\*\* berufliche Trainingszentren

Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

telfristigen Prognose der Nachfrage nach entsprechenden qualifizierten Arbeitskräften in Deutschland und in Kosovo.

Wie oben skizziert, wird das MLSW seit 2015 von der GIZ dabei unterstützt, Kapazitäten für die Entwicklung und Umsetzung einer Arbeitsmigrationspolitik auf- und auszubauen. Auf diese Weise wurde das Arbeits- und Sozialministerium der Republik Kosovo in die Lage versetzt, eine führende Rolle bei der Steuerung der LBB-Initiative zu übernehmen und somit die Herkunftslandperspektive bereits bei der Programmplanung und später bei der Programmumsetzung zu vertreten.

Mit der skizzierten bilateralen Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaft in Kosovo ist ein kohärentes und ganzheitliches Projekt entstanden,

das die Arbeitsmarkt-, die Bildungs- sowie die Entwicklungs- und Migrationspolitik in den beiden Ländern Deutschland und Kosovo erfolgreich miteinander verbindet. Insbesondere die starke Beteiligung der (potenziellen) Arbeitgeber bzw. Ausbildungsbetriebe (in Kosovo und Deutschland) als Initiatoren, Antreiber und Sponsoren des Projekts wird von den beteiligten Stakeholdern sehr positiv aufgefasst.

Die **Auswirkungen** des Projekts sind sehr vielfältig und können unterschiedlichen Analysekatégorien (Mikro-Meso-Makro, Herkunftsland-Zielland) zugeschrieben werden:

- Abgesehen von der großen Bedeutung von Geldrücküberweisungen für viele kosovarische Familien und die kosovarische Gesellschaft,<sup>21</sup>

21 Vgl. hierzu auch die Studie *Das gekappte Rettungsseil* (ESI 2006).

hängt der potenzielle Nutzen der Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaft für die kosovarische Gesellschaft stark von der Quantität und Qualität der Rückwanderung ab. Der Einbezug der kosovarischen Diaspora bei der Integration der jugendlichen Auszubildenden und bei der Berufs- und Karriereberatung (in Deutschland und Kosovo) wird hier als ein wesentlicher Faktor identifiziert, um zirkuläre Migrationswege zu benennen und zu unterstützen.<sup>22</sup>

- Das Berufsbildungssystem in Kosovo wird durch einen neuen Berufsstandard bereichert und erfährt die Pilotierung neuer berufsbildnerischer Elemente, insbesondere die Verknüpfung von systematisch praktischem Lernen am Arbeitsplatz und theoretischem Lernen in den Schulen. Inwiefern diese innovativen Impulse zu einer strukturellen Veränderung des Berufsbildungssystems führen, lässt sich aktuell noch nicht abschätzen.
- Durch das Projekt werden die Beschäftigungsfähigkeit und die Produktivität künftiger Arbeitskräfte erhöht und Fachkräfte in Mangelberufen für die Arbeitsmärkte in Kosovo und in Deutschland ausgebildet.
- Im Hinblick auf die deutschen Arbeitgeber ist der positive Effekt eindeutig auf die kurzfristige Verfügbarkeit von Auszubildenden und den konstanten Zustrom von Fachkräften zu identifizieren. Die Ausbildungskosten für die an der *Bau Academy* aktuell ausgebildeten Maurer sind signifikant niedriger als die einer äquivalenten Berufsausbildung in Deutschland, auch wenn sich die genauen Aufwendungen nicht abschließend quantifizieren lassen.
- Die möglichen Auswirkungen der Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaft auf das Berufsbildungssystem in Deutschland sind im Vergleich zu Kosovo weniger offensichtlich. Das Projekt beinhaltet allerdings durch-

aus Potenzial für eine Diskussion über die grundlegende Frage, zu welchen Bedingungen Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen wo durchgeführt werden sollen und wie ausländische Berufsbildungssysteme von den Erfahrungen in Deutschland profitieren können. Ein Berufsbildungsexport im Sinne eines politischen Lernansatzes,<sup>23</sup> der das simple Kopieren von Lösungen zurückweist, wird in der pilotierten Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaft von den beteiligten Akteuren explizit begrüßt und bis dato erfolgreich umgesetzt.

- Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die im Ausland erworbenen Kompetenzen leichter erkannt und integriert werden können. In den beiden beteiligten Ländern werden demnach (mit unterschiedlicher Reichweite) Strukturen und Prozesse der Berufsbildung zur Debatte gestellt, mit dem Ziel, mehr Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an die sich dynamisch verändernde Arbeitswelt zu schaffen. Die beiden am Projekt beteiligten Handwerkskammern (HWK Dortmund und HWK Oberbayern/München) haben diese Anpassungsprozesse des deutschen und kosovarischen Berufsbildungssystems unterstützt und begleitet. Äußerst relevant scheint eine weiterführende organisationssoziologische Betrachtung der Dynamiken, die eine Teilnahme an dieser und an weiteren transnationalen Partnerschaften in Institutionen auszulösen vermögen.

Die **Herausforderungen** bei der Realisierung der Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaft in Kosovo bestanden und bestehen vor allem in folgenden Bereichen:

- Strategische migrationspolitische Überlegungen und Steuerungsfragen (z. B., wie sie im Rahmen der Mobilitätsplattform vorgesehen sind) genießen auf politischer Ebene (noch) nicht oberste Priorität.

22 Ein Beispiel für bereits in Kosovo umgesetzte Rückführungsanreize ist das von CIM (2020) angebotene Rückführungsexperten- und Diaspora-Expertenprogramm. Unterstützend für die zirkuläre Migration wäre ein EU-weites Jugendmobilitätsprogramm für Drittstaatsangehörige, das das bereits bestehende ERASMUS+-Programm nutzt und erweitert. Kosovo ist derzeit nur teilweise förderfähig, könnte jedoch bald in vollem Umfang an diesen Mobilitätsprogrammen teilnehmen.

23 Für eine Diskussion über die Grenzen des Exports von Elementen des deutschen Berufsbildungssystems siehe z. B. Euler (2013) oder Heusinger (2014).

- Bisweilen mangelt es an Konzepten und Ressourcen für die Umsetzung zielgruppenspezifischer Angebote zur Rückkehr und Wiedereingliederung.
- Die Interpretationen der (positiven) Auswirkungen der Berufsentwicklungspartnerschaft fokussieren meist die Effekte im Hinblick auf die Entlastung der Arbeitsmärkte, auf Geldrücküberweisungen und die individuelle Einkommenssituation der Migrierenden – sie lassen somit wichtige Aspekte (z. B. die Fortentwicklung des Berufsbildungssystems in Kosovo) außer Acht.
- Aus den Unterschieden zwischen den nationalen Ausbildungssystemen und ihren jeweiligen Qualifikationen (z. B. hinsichtlich der Struktur und Art der Kompetenzentwicklung) ergeben sich Friktionen in der Umsetzung der Partnerschaft.
- Die unflexiblen und teils intransparenten Anerkennungsprozesse in Deutschland hinsichtlich der Berufsqualifikationen verursachen Unsicherheiten bei der Planung der Migrationsprozesse.
- Der Mangel an qualifizierten „Ausbildungsunternehmen“ in Kosovo begrenzt die praktischen Lernmöglichkeiten.
- Die beschränkten Ressourcen des öffentlichen Berufsschulwesens in Kosovo (Mangel an Ausrüstung sowie fehlendes oder unzureichend qualifiziertes Ausbildungspersonal) erschweren eine passfähige Gestaltung der Berufsbildung im Referenzberuf an der Schnittstelle öffentlicher und privater Bildungseinrichtungen.

Die dargestellte Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaft induziert in vielerlei Hinsicht positive Auswirkungen. In der aktuellen Phase des Pilotprojekts ist es wichtig, diese Erfahrungen zu dokumentieren und auszuwerten, um sie zu konsolidieren und die Fragen nach der Skalierbarkeit und Übertragbarkeit mit Fakten zu untermauern. Die Partnerschaft hat das Potenzial, ein Motor für die Förderung einer spezifischen Form der Mobilität zwischen Kosovo und Deutschland zu werden

und somit einen wirtschaftlichen und sozialen Mehrwert zu schaffen, der zur Verwirklichung des Ziels Nr. 18 des *Global Compact for Migration* beizutragen vermag. Durch die Verknüpfung der beiden Themen „Arbeitsmigration“ und „berufliche Bildung im Herkunftsland“ erweitert sich der Migrationsdiskurs für die Entwicklungszusammenarbeit und ermöglicht eine bessere Verteilung der Mobilitätsdividenden zwischen den Zielländern (hier Deutschland) und den Herkunftsländern (hier Kosovo) sowie den Migrierenden.

Die konsequente Einbindung der lokalen Partner in den gesamten Prozess und die Ausrichtung des Projekts auf die strategischen Ziele des kosovarischen Ministeriums für Arbeit und Soziales trägt zur Nachhaltigkeit des Projekts sowie zur Organisationsentwicklung der beteiligten Partner bei. Die holistische Zusammenführung unterschiedlicher Themen, Sektoren und Akteure erfordert die Zusammenarbeit verschiedenster Akteure, was sich empirisch als motivierend und synergetisch gewinnbringend erwiesen hat. Durch ihr Zusammenspiel wurde fachliches, branchen- und institutionenspezifisches Scheuklappendenken überwunden und eine zielgerichtete Zusammenarbeit aufgebaut, was den komplexen Anforderungen der Thematik gerecht wird. Künftig wird es darum gehen, die im Pilotprojekt ausgeübte Steuerungsfunktion nachhaltig zu institutionalisieren und die Verantwortung der beteiligten Herkunftsländereinstellungen weiter zu stärken.

Transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften sind zumeist auf Pilotprojekte oder bestimmte Nischen begrenzt. Anhand der skizzierten Genese des Beispiels aus Kosovo wurde allerdings dargestellt, dass einerseits eine Übertragung (aus dem Gesundheitssektor auf den Bausektor) und andererseits eine Skalierung der Projekte möglich ist. Hier gilt es allerdings auch hervorzuheben, dass der größte Teil der Arbeitsmigration außerhalb der skizzierten Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften stattfindet. Das Gesamtvolumen der Migration aufgrund von *tQMP*-Projekten von Kosovo nach Deutschland lässt sich für den Zeitraum von 2015 bis 2019 grob auf 1.000 Personen beziffern.

## 5 Analyse

---

### 5.1 Bestandsaufnahme

Unsere ursprüngliche Vermutung, dass zu dem Thema transnationale Ausbildungspartnerschaften unzureichende Daten und Informationen vorliegen, hat sich in der Analyse bestätigt. Systematische Evaluierungen und somit verallgemeinerbare Lernkurven existieren in der Regel nicht. Daher ist es aktuell nur begrenzt möglich, die Umsetzung von *tQMP* und deren Auswirkungen auf die beteiligten Akteure umfassend und adäquat zu bewerten.

*TQMP*-Projekte umfassen meist eine niedrige Zahl an Teilnehmenden – der größte Teil der Arbeitsmigration findet außerhalb von *tQMP* statt. Diese Vorhaben sind kosten- und zeitintensiv, stehen in Konkurrenz zu rein privatwirtschaftlichen Vermittlungsansätzen und müssen sich oft mit familiär geprägten Einstellungen zu Arbeitsmigration auseinandersetzen. Die geringe Relevanz von *tQMP*-Projekten im Verhältnis zu dem gesamten Umfang der Arbeitsmigration gilt selbst für das Beispielland Kosovo, wo *tQMP*-Ansätze erfolgreich skaliert und auf andere Sektoren übertragen wurden. Ausbildungspartnerschaften sind tendenziell geberorientiert und meistens an den Prioritäten der Zielländer orientiert. In den seltensten Fällen ist gewährleistet, dass ein wahrer *Triple* oder *Multiple Win* – der eine ausbalancierte Verteilung der erzielten Migrationsrenditen oder gar eine Verteilung der Migrationsrenditen im *rawlschen* Sinne anstrebt – bedacht wird. Ein weiteres Problem, dass bei vielen *tQMP*-Beispielen entsteht, ist die

Tatsache der mangelnden Kontinuität der Maßnahmen nach Ende der Pilotphase aufgrund hoher operationaler Kosten bzw. mangelnder Steuerung der Maßnahme, Stichwort: *Ownership*. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass *tQMP* als ein Instrument des Migrationsmanagements bisweilen eine eher marginale Bedeutung haben, auch wenn sie zunehmend Aufmerksamkeit erhalten, etwa durch die Aufnahme als *Global Skills Partnerships* in den *GCM*.

Trotz dieser tendenziell herausfordernden Attribute lassen sich *tQMP* als nützliches Tool zur Steuerung von Arbeitsmigration beschreiben, die ein immenses Potenzial haben und die das fehlende Glied bei der Verknüpfung von Vermittlung, Anerkennung und Nutzung von Qualifikationen darstellen können. Eines ihrer Ziele ist, passgenaue Qualifikationen zum Nutzen für die Herkunftsländer und Zielländer zu generieren. Mit *tQMP* werden neue Wege in der Steuerung von Arbeitsmigration beschritten, die insbesondere gekennzeichnet sind durch die explizite Inkorporation der Interessen der Herkunftsländer, der vielfältigen Akteure und der verschiedenen thematischen Felder. Dies erfordert analytische Flexibilität und eine vertiefte Beschäftigung mit den Spezifika der beteiligten Akteure und Politikfelder. *TQMP* können als Querschnittsintervention eine nachhaltige Antwort auf die Frage nach bestimmten qualitativen und quantitativen Ungleichgewichten von Arbeitsangebot und -nachfrage in Herkunfts- und Zielländern liefern.

Positive Ergebnisse der analysierten Praxisbeispiele sind ein höheres Humankapital und eine höhere Beschäftigungsfähigkeit, eine erhöhte Produktivität, höhere Einkommen, höhere Erwerbsquoten, positive fiskalpolitische Effekte, positive Effekte auf Handel und Investitionen sowie erhöhte Geldrücküberweisungen. Diese Effekte werden allerdings oft nicht systematisch analysiert und beruhen weitgehend auf der Analyse deskriptiver Statistiken sowie auf anekdotischer Evidenz. Diesen Umstand gilt es künftig in der *tQMP*-Forschung und -Praxis stärker zu berücksichtigen. Effizienzgewinne gegenüber unregulierten Formen der Arbeitsmigration als einer suboptimalen Modalität sind allerdings offensichtlich.

## 5.2 Erfolgskriterien

Ein wesentliches Kriterium für den Erfolg des Praxisbeispiels Kosovo liegt in der spezifischen Konstellation der beteiligten Akteure. Ausgehend von dem oben skizzierten privaten Pilotprojekt *Heimerer* haben sich aufseiten der beteiligten kosovarischen und deutschen Institutionen Einzelpersonen zusammengefunden, die von dem *tQMP*-Grundgedanken überzeugt sind und die entsprechenden Maßnahmen erfolgreich in die Praxis umgesetzt haben. Zentral dabei waren bzw. sind einzelne privatwirtschaftliche Akteure aus der Bauwirtschaft in Bayern, die das Potenzial von *tQMP* im Hinblick auf die Fachkräftegewinnung erkannt und sich zugleich bewusst an dem Aufbau von Institutionen in Kosovo beteiligt haben. Diese Akteure tragen die Erfahrungen mit dem *tQMP*-Ansatz aus Kosovo in die Institutionenlandschaft (kommunale Strukturen, lokale Unternehmensnetzwerke, Handwerkskammern, LBB, Bayerische Staatsministerien etc.), was eine vielfältige institutionelle Unterstützungslandschaft zur Folge hat. Das *tQMP*-Projekt Bau wird entsprechend vom LBB und von der HWK München/Oberbayern mitgestaltet und implementiert.

Auf Seiten der kosovarischen Institutionen waren bzw. sind es die politischen und administrativen Führungspersonlichkeiten des MLSW und der EARK, die mit visionärem Weitblick das Potenzial von gesteuerter Arbeitsmigration erkannt und sich seither aktiv für deren Entwicklung und Umsetzung eingesetzt haben. Mit einem Ministerwechsel 2017 ging diese visionäre Kraft nahezu vollständig verloren, was allerdings dadurch aufgefangen wurde, dass die *tQMP*-Maßnahmen bereits in den administrativen Prozessen von MLSW und EARK verwurzelt waren, sodass das Projekt auch ohne ministerielle Unterstützung störungsarm weiterlaufen konnte. Eine wichtige Scharnierfunktion bei der Anbahnung und Umsetzung des Pilotprojekts in Kosovo haben die Vertreterinnen und Vertreter des *Kolegji Heimerer* – insbesondere bei der Vermittlung zwischen der deutschen und der kosovarischen Privatwirtschaft. Die zwischen 2015 und 2018 im MLSW und in der EARK tätige integrierte CIM-Fachkraft (IF) konnte insbesondere zwischen den Bedarfen und Anforderungen der beteiligten kosovarischen und deutschen Institutionen vermitteln. Ebenso hervorzuheben ist die bedeutende Rolle des DIMAK<sup>24</sup> – vor allem seine Mobilitätskomponenten sowie seine Unterstützung beim Kapazitätsaufbau lokaler Institutionen entlang der praktischen Umsetzung der *tQMP*-Maßnahmen.

Der Erfolg von *tQMP*-Projekten wird sicher immer ein Stück weit von der Motivation und von Einzelpersonen abhängen. Allerdings kann durch die Vermittlung und Moderation des *tQMP*-Potenzials, den konsequenten Einsatz von Potenzialanalysen zur Ausrichtung der Maßnahmen an den Bedarfen der Herkunfts- und Zielländer sowie eine von Beginn an zu entwickelnde Steuerungsstruktur ein hohes Maß an Unabhängigkeit gegenüber Einzelpersonen und/oder einzelnen Institutionen erreicht werden.

<sup>24</sup> In Kooperation mit dem MLSW und mit Unterstützung durch die GIZ wurde im Mai 2015 in Pristina ein Migrationsinformationszentrum (Deutsches Informationszentrum für Migration, Ausbildung und Karriere, kurz DIMAK) eröffnet, das unter anderem über legale Migrationsmöglichkeiten nach Deutschland berät und bei dem Aufbau und der Entwicklung entsprechender lokaler institutioneller Kapazitäten involviert ist. Das DIMAK in Kosovo dient seither als Vorbild bei der Entwicklung ähnlicher Beratungsansätze in anderen Ländern.

Zusammenfassend lassen sich folgende **Erfolgsfaktoren** benennen:

- Die frühzeitige und konsequente **Einbindung der Privatwirtschaft**: Insbesondere Triple-Win-Programme, die sich terminologisch stark auf die Makro- und Mikroebene beziehen, vernachlässigen zuweilen die Relevanz der Mesoebene. Wie hier gezeigt werden konnte, ist vor allem der (organisierte) Privatsektor ein wichtiger Handlungsakteur, wenn es um die Nachhaltigkeit von Pilotprojekten geht. Der institutionellen Ebene sollte demnach bei der künftigen Betrachtung und Gestaltung von transnationalen Ausbildungs- und Mobilitätspartnerschaften mehr Aufmerksamkeit zukommen.
- Das konsequente und prioritäre Denken der Partnerschaft entlang der **Bedarfe des Herkunftslandes** (bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Bedarfe des Ziellandes, insbesondere des Fachkräftemangels) ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg von tQMP-Projekten, zumindest dann, wenn Erfolg im Sinne eines „wahren“ *Multiple Win* angesehen wird.
- Der Aufbau einer nachhaltigen, im Herkunftsland verankerten **Steuerungsstruktur** und der frühzeitige Aufbau eines **Erwartungsmanagements** sind elementar für die nachhaltige und erfolgreiche Gestaltung von tQMP-Projekten.
- Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die konsequente **Vorbereitung und Prüfung der Maßnahme**. Im Fallbeispiel Kosovo ist dies nicht durchgehend im Sinne einer strukturierten und dokumentierten Analyse erfolgt. Allerdings basiert die Planung der Maßnahme auf einer Zusammenschau unterschiedlicher analytischer Auswertungen, die die beteiligten Akteure unisono zu der Grundüberzeugung geführt hat, dass die geplanten tQMP-Maßnahmen im Bausektor zielführend im Sinne eines *Multiple Win* sind. Insbesondere die Auswertung der Erfahrungen aus den Vorläuferprojekten war hilfreich, um eine realistische und nachhaltige Planung zu gewährleisten. Folglich wird hier der Vorschlag unterbreitet, eine umfassende **Potenzial- bzw. Machbarkeitsanalyse** vor Beginn eines tQMP-Projekts durchzuführen. Eine solche Analyse sollte zumindest folgende Bausteine umfassen:
  - **Sprache**: Einigkeit besteht über die einzelnen Evaluationsergebnisse hinweg, dass eine adäquate sprachliche Vorbereitung eine Grundvoraussetzung für eine gelingende Migration darstellt. Dies gilt umso mehr, wenn es um berufliche Qualifizierungen geht, in denen personengebundene Dienstleistungen eine große Rolle spielen, wie dies etwa bei Pflegedienstleistungen der Fall ist. Die Berücksichtigung dieser Tatsache impliziert dann logistische und finanzielle Folgen, die bei der Planung der Maßnahmen zu beachten sind. Die Kosten für die Sprachausbildung machen einen Großteil der Gesamtkosten aus. Die Frage nach der Aufteilung der Kosten bzw. nach den privaten Zuzahlungen seitens der Migrierenden impliziert eine Selektionswirkung im Hinblick auf die Struktur der Programmteilnehmenden.
  - **Integration**: Eine gelungene Integration beginnt bereits vor der Abreise mit der Vorbereitung auf das Herkunftsland. Neben den Sprachkompetenzen sind hier die interkulturellen Kompetenzen im Sinne von Sozial- und Alltagskompetenzen zu sehen. Die Vermittlung dieser Kenntnisse betrifft die Migrierenden ebenso wie die beteiligten Unternehmen (und Institutionen).
  - **Rückkehr**: In den verschiedenen empirischen tQMP-Ansätzen wurde teilweise wenig Erfahrung zu den Themen Rückkehr und Reintegration gesammelt. Dort, wo die Rückkehr bei Programmstart (vertraglich) festgehalten wird (z. B. GIZ-Projekt Georgien<sup>25</sup>), findet sie konsequent statt. Allerdings liegen zumeist keine belastbaren Ergebnisse über die Karrierepfade

<sup>25</sup> Im Rahmen des EU-Vorhabens *EU Thematic Programme on Migration and Asylum* startete 2013 ein dreijähriges Pilotprogramm zu zirkulärer Migration unter der Leitung von CIM in Zusammenarbeit mit lokalen Partnern. Ziel des Projekts war, Georgiens Kapazitäten bei der Entwicklung und Umsetzung von Mobilitätspartnerschaften zu stärken. Neben der Unterstützung der beteiligten georgischen Institutionen zur Förderung von potenzialorientierter Migration und Verhinderung der Abwanderung von Fachkräften, fokussierte das Projekt die Erprobung eines Pilotprogramms der zirkulären Migration von Fachkräften. Insgesamt nahmen 28 georgische Fachkräfte an dem Programm teil.

im Herkunftsland nach der Rückkehr vor, wie sie zum Beispiel durch Verbleibstudien erhoben werden könnten. In jüngeren Projekten (z. B. tQMP Bau, Kosovo) sind oft noch keine Aussagen über die konkrete Rückkehrbereitschaft möglich, da bis dato keine Kohorte den Ausbildungszyklus komplett durchlaufen hat. In informellen Gesprächen mit den Auszubildenden wird allerdings einhellig der Wunsch geäußert, zunächst im Zielland zu bleiben, um in dem erlernten Beruf zu arbeiten. Diese Einschätzung wird durch Erfahrungen aus länger laufenden Projekten (z. B. APPK-Projekt) bestätigt, in denen die Rückkehr nach der Qualifizierung nicht obligatorisch ist. Eine nicht repräsentative Befragung von kosovarischen Auszubildenden, die ihre Berufsausbildung in Deutschland (vermittelt durch die HWK Dortmund) bereits abgeschlossen haben und hier aktuell einer Berufstätigkeit nachgehen, zeigt, dass grundsätzlich ein große Offenheit/Interesse hinsichtlich einer Rückkehr besteht, insbesondere dann, wenn der Begriff Rückkehr im Sinne von temporärer Rückkehr, Pendelmigration oder virtuellem Wissenstransfer verstanden wird.

#### INFOBOX Potenzial- und Machbarkeitsanalyse<sup>26</sup>

**Arbeitsmarktanalysen** zur Entwicklung eines tieferen Verständnisses spezifischer An- und Herausforderungen auf den Arbeitsmärkten in Herkunfts- und Zielländern: Grundlegend Eingang finden sollen in der Betrachtung zumindest das Arbeitskräfteangebot, die Arbeitskräftenachfrage sowie Interventionen und Institutionen, die das Funktionieren von Arbeitsmärkten gewährleisten. Eine solche Arbeitsmarktanalyse würde weit hinausreichen über die reine Betrachtung landesweiter Durchschnittswerte der Arbeitslosenquote bestimmter Berufsgruppen (z. B. Pflegepersonal). Quantitative und qualitative Mehrebenenbetrachtungen vermögen im Vergleich zu rein deskriptiven Analyseverfahren andere Schlüsse zu generieren. Mithilfe dieser Analysen lassen sich

jene Berufe herauskristallisieren, in denen im gesamten Herkunftsland mittel- bis langfristig kein Risiko für einen Fachkräftemangel besteht und somit der Gefahr eines Braindrains kein Vorschub geleistet wird.

**Berufsbildungsanalysen:** Auch hier gilt es, die Angebots- und Nachfrageseite im Hinblick auf die beruflichen Handlungskompetenzen und Qualifikationen zu beleuchten. Korrespondierende Fragen sind: „Welche Kompetenzen werden von der Wirtschaft im Herkunfts- und im Zielland benötigt?“, „Wie wird das Erwerbspersonalpotenzial im Herkunftsland aktuell qualifiziert?“, „Besteht im Herkunftsland ein Bedarf an jenen Qualifikationen, die im Zielland über die Qualifizierungsinstitutionen vermittelt werden, also existiert diesbezüglich eine Schnittmenge?“, oder „In welchem Maße bzw. an welchen Stellen sind die lokalen Berufsbildungsinstitutionen bereit, sich gegenüber einem Berufsbildungsimport zu öffnen?“.

**Markt- und Sektoranalysen:** In einem Überblick über den potenziell zu adressierenden Sektor sollen grundlegende Daten (z. B. regionale Schwerpunkte, Struktur der Unternehmen, Struktur der Interessenvertretung), ökonomische Kennzahlen (z. B. Wachstum des Sektors, Umsatz, Absatzmärkte), arbeitskräftebezogene Daten (z. B. Qualifikationsprofile, Altersstruktur, Arbeitskräftenachfrage) und mögliche ökonomische Verbindungen im Zielland (z. B. strategische Partnerschaften, Investitionen, Absatzmärkte) erfasst werden. Diese Sektoranalyse soll Herausforderungen und Entwicklungspotenzial offenlegen.

**Migrationspolitische Analysen:** Hier wird der Rahmen betrachtet, in dem ein tQMP-Projekt stattfinden soll. Neben den demographischen und allgemein politischen Rahmenbedingungen (z. B. Förderung von Arbeitsmigration durch die Regierung des Herkunftslandes) gilt es, die Grundstruktur des Migrationsgeschehens (z. B. Genese, Hauptzielländer, Migrationsarten, Rolle der Diaspora) und der existierenden Steuerungsstrukturen im Bereich Migration im Herkunftsland und

<sup>26</sup> In der Modalitätenmatrix (siehe Anhang) werden die beschriebenen Analysen in der Kategorie „Sonstiges“ aufgegriffen im Hinblick auf die Frage, unter Zuhilfenahme welcher Methoden eine antizipative Beurteilung der auszuwählenden Sektoren/Berufsfelder stattfindet.

im Zielland offenzulegen. Die Diskussion über die erwartete Generierung (und Verteilung) von Migrationsrenditen sollte hier ebenso geführt werden wie die über die Finanzierung und Verstetigung der Maßnahme.

### 5.3 Übertragbarkeit und Skalierbarkeit

Die Fälle, die in dieser Analyse im Zentrum stehen, liefern Beispiele, in denen erfolgreiche Ansätze nicht nur inkrementell skaliert, sondern Erfahrungswerte intersektoral transferiert wurden. Ausgangspunkt sind die Lernkurven, die in den *tQMP*-Projekten im Gesundheitssektor in Kosovo generiert und auf den Bausektor erfolgreich übertragen werden konnten. Punktuell wurden erfolgreiche Elemente auch auf Projekte in anderen Sektoren übertragen (z. B. Hotel- und Gaststätten-gewerbe sowie andere Handwerksberufe). Interesse an einer Übertragung auf weitere Sektoren (z. B. IT, Mechatronik) haben die Projektpartner bekundet.

Neben der erfolgreichen Übertragbarkeit der *tQMP*-Idee konnte in Kosovo die Skalierbarkeit der einzelnen Ansätze belegt werden. Das Heimerer-Projekt, das LBB-Projekt und das APPK-Projekt sind über die Pilotierungsphase hinaus und entsprechende Strukturen und Prozesse wurden institutionalisiert. Allein über diese drei Kanäle migrieren mittlerweile jährlich mehr als 100 junge Kosovarinnen und Kosovaren nach Deutschland zum Zwecke einer Ausbildung bzw. einer Beschäftigung. In Relation zu der Gesamtbevölkerung Kosovos und dem gesamten jährlichen Arbeitsmigrationsaufkommen – so lässt sich hier

feststellen – nehmen *tQMP*-Ansätze in Kosovo mittlerweile einen festen Platz im Migrationsgeschehen ein. Folglich kann man Clemens, Dempster und Gough (2019: 14) zustimmen, die die holistisch angelegten *tQMP*-Fallbeispiele aus Kosovo als eine Blaupause für künftige Projekte in anderen Ländern identifizieren. Der Begriff Blaupause darf allerdings nicht den Blick darauf verstellen, dass die spezifischen Bedingungen Kosovos und der betrachteten Fallbeispiele bei einer Übertragung auf einen anderen Länderkontext beachtet werden müssen. Unter anderem sind dabei folgende kosovospezifische Faktoren zu berücksichtigen:

- die spezifische demographische Struktur Kosovos als (im doppelten Sinne) jüngstes Land Europas,
- die kulturelle Migrationsgeschichte Kosovos,
- die ökonomische Bedeutung von Migration für Kosovo, (remittance and aid based-Ökonomie),
- die hier beschriebene spezifische Akteurskonstellation unter Berücksichtigung von Einzelpersonen als Katalysatoren für die Projektgenese,
- die geographische, politische, ökonomische und migrationsspezifische Verbundenheit Kosovos mit Deutschland,
- die spezifischen Grundstrukturen der beruflichen Bildung in Kosovo und
- Kosovos Bestrebungen zu einer EU-Mitgliedschaft und seine Teilnahme am korrespondierenden Assoziierungsprozess (z. B. Förderung bestimmter Mobilitäten durch das ERASMUS+ Programm).

---

## 6 Fazit

---

Der Fachkräftemangel ist in der Mitte der Gesellschaft angekommen und wird in den unterschiedlichen gesellschaftlichen Arenen intensiv diskutiert, wobei das Befinden zwischen Panik und Goldgräberstimmung changiert.<sup>27</sup> Fachkräftemigration wird dabei oft als eine mögliche Antwort auf die Frage nach den qualitativen und quantitativen Ungleichgewichten von Arbeitsangebot und -nachfrage gesehen.

Vor dem Hintergrund der kritischen Auseinandersetzung mit der Literatur zu transnationalen Ausbildungspartnerschaften liefern wir mit der vorliegenden Expertise eine Bestandsaufnahme unterschiedlicher konzeptioneller Verständnisse und empirischer Beispiele von Ausbildungspartnerschaften. Wir haben darüber hinaus eine neue Begrifflichkeit eingeführt: *transnationale Qualifizierungs- und Mobilitätspartnerschaften (tQMP)*. In einem holistischen Begriffsverständnis handelt es sich bei tQMP um eine fundamentale Rekonstruktion dessen, was qualifizierte Arbeitsmigration ist bzw. sein kann. Wir betrachten tQMP als ein geeignetes Konzept, um positive Effekte auf verschiedenen Ebenen in Herkunfts- und Zielländern zu erzielen und Vorteile unter den beteiligten Akteuren besser zu verteilen. Darüber hinaus verstehen wir tQMP als eine Strategie, mit deren Unterstützung einem Fachkräftemangel unter Zuhilfenahme spezifischer Qualifizierungs- und Mo-

bilitätsmodalitäten begegnet wird. Schließlich sind diese Ausbildungspartnerschaften ein Instrument, um Ressourcen zu bündeln und die Komplexität des Veränderungsmanagements im Hinblick auf künftige Qualifikationsanforderungen und Beschäftigungsbedürfnisse in Herkunfts- und Zielländern zu erfassen.

Der facettenreiche und strukturell komplexe tQMP-Ansatz erfordert einen ganzheitlichen konzeptionellen Rahmen. Der von Sauer und Meyn (2018) entworfene Analyserahmen mag als Ansatz für diese Aufgabe dienen. Wir argumentieren, dass tQMP eine bedeutende Rolle bei der Anreicherung von Migrationsagenden spielen können. Der Analyserahmen ist mit einem interdisziplinären Verständnis von tQMP zu hinterlegen. Dann lassen sich unterschiedliche Perspektiven (z. B. ökonomische Kosten-Nutzen Betrachtung, institutionentheoretische Ansätze) und Analysen kombinieren. Aufgrund ihrer inhärenten Komplexität bedürfen tQMP-Ansätze eines kohärenten Vorgehens, das auf einer ganzheitlichen Integration von Politikfeldern (z. B. Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik) fußt, auf verschiedenen Analyseebenen (Mikro, Meso, Makro), auf der Dyade der beteiligten Länder (Herkunfts- und Zielland) und auf den hinterlegten Migrationsprozessen (Kreislaufmodell der zirkulären Migration).

<sup>27</sup> Ein Beleg für diese emotionale Zerrissenheit sind die Kommentare der Onlineberichterstattung über den Fachkräftemangel, zum Beispiel in Die Zeit (2019).

Ein zentrales Anliegen dieser Studie ist, die Bedingungen zu identifizieren, unter denen die Migrations- und Qualifizierungsansätze zum Nutzen für Ziel- und Herkunftsländer sowie für die Migrierenden ausgestaltet werden können. Ein Ansatzpunkt für weitere Untersuchungen ist, die im Migrationsprozess entstehenden Vor- und Nachteile in ihrer Breite herauszuarbeiten und die Verteilung der Gewinne und Kosten zielgenauer den beteiligten Akteuren zuzuordnen. Dies könnte zu einer Neubewertung des *Triple-Win*-Diskurses führen, in dem häufig nicht die Frage beantwortet wird, wie Nutzen und Kosten (einschließlich der Opportunitätskosten und sozialen Kosten<sup>28</sup>) zwischen den Beteiligten aufgeteilt werden. Eine Mindestanforderung für viele *Triple-Win*-Ansätze ist, dass alle Beteiligten eine Migrationsrendite erhalten und sich über die Aufteilung von Nutzen und Kosten einigen. Eine solche Vereinbarung beinhaltet allerdings meist unzureichende Aussagen zu Letzterem. Somit lässt sich die Frage nach Gerechtigkeit oder Fairness nicht zufriedenstellend beantworten.

Die Praxis des Austauschs und der Verzahnung vielfältiger Maßnahmen multipler Akteure zu einem holistischen und nachhaltigen Gesamtansatz wurde in der vorliegenden Studie mehrfach als Erfolgsgeheimnis der Schaffung von *Multiple-Win*-Szenarios gewürdigt. Dies setzt die ziel- und ergebnisorientierte Nutzung von vorhandenem Know-how, Erfahrungen und bestehenden Strukturen voraus sowie die Zusammenarbeit heterogener Partner inklusive des Ausgleichs unterschiedlicher und teils divergierender Zielstellungen und Interessen. Um innovative Ansätze zu entwickeln und Komplexität sowie Herausforderungen zu bewältigen, bedarf es Offenheit, Mut und Neugier sowie der Überzeugung, dass Kooperation sich auszahlt.

Das hier betrachtete Fallbeispiel *tQMP*, Kosovo Bau wird in dieser Studie als ein *Good-Practice*-Ansatz vorgestellt, der die Forderung nach einem „wahren“ *Triple Win* erfüllt und in dem aus *Communities*

*of Practice Communities of Trust* entstanden sind. In diesem Sinne lässt sich Clemens, Dempster und Gough (2019) zustimmen, die das Kosovo-Fallbeispiel als eine Blaupause für andere Projektansätze identifiziert haben. Der Begriff Blaupause darf dabei nicht den Blick darauf verstellen, dass in Kosovo sehr spezifische (hier skizzierte) Umstände vorzufinden sind und eine Übertragung im Stile von Copy-and-paste nicht zielführend sein wird.

Mit der von uns entwickelten, hier dargestellten Typologie und der *tQMP*-Modalitätenmatrix bieten wir ein Instrumentarium an, mit dessen Hilfe die Breite von *tQMP*-Ansätzen erfasst und vergleichend interpretiert werden kann. Somit lassen sich Gemeinsamkeiten zwischen einzelnen Modellen identifizieren und Herausforderungen bei der Übertragung spezifischer Ansätze kondensieren.

Künftige empirische Ansätze und ihre Forschungen sollten verstärkt darauf abzielen, die Tiefengrammatik der Migrationspolitik in den Herkunftsländern und die Rolle, die diese Länder bei der Steuerung von Migration spielen, besser zu verstehen. Die vorliegende Expertise kann als ein Ausgangspunkt für die weitere Diskussion über und Analyse von transnationalen Ausbildungspartnerschaften betrachtet werden.

Vor diesem Hintergrund ist besonders im Hinblick auf die jüngsten Bestrebungen der Fachkräfte-rekrutierung seitens des Bundesministeriums für Gesundheit zu fragen, ob die etablierten und angedachten Interventionen einem holistischen Verständnis von *tQMP* und dem *Triple-Win*- bzw. *Multiple-Win*-Imperativ gerecht werden. Das in der vorliegenden Studie entwickelte Instrumentarium bietet sich für die Aufgabe an, Antworten zu dieser Frage offenzulegen.

Wir hoffen, zu einer strukturellen Ordnung beigetragen, Interesse geweckt, Denkanstöße gegeben und zu einer Diskussion über mögliche Wege für weitere Forschungen auf dem Gebiet der Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte beigetragen zu haben.

28 Zu sozialen Kosten vgl. klassisch Kapp (1971) und bezogen auf den Bereich Pflege Sauer, Maier-Rigaud und Schulz-Nieswandt (2012).

---

## Literatur

---

**Abella, Manolo, Gächter, August, und Tschank, Juliet (2014):** A Triple Win in Migration: Ensuring Migrant Workers' Rights to Protect All Workers. Singapur: Asia-Europe Foundation (ASEF) & Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

**Angenendt, Steffen (2015):** Triple Win – ein neues Paradigma der Migrationsgestaltung? In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Migration gerecht gestalten. Weltweite Impulse für einen fairen Wettbewerb um Fachkräfte. Gütersloh.

**Augurzky, Boris, und Kolodziej, Ingo (2018):** Fachkräftebedarf im Gesundheits- und Sozialwesen 2030. Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. RWI Projektbericht 06/2018. Essen.

**Azahaf, Najim (2020):** Wie transnationale Ausbildungspartnerschaften in Deutschland vorangebracht werden können. Policy Brief Migration. Gütersloh.

**Brennan, Janina, und Wittenborg, Anna (2015):** Gemeinsam zum Triple Win – Faire Gewinnung von Fachkräften aus Entwicklungs- und Schwellenländern – Kriterien und Länderbeispiele zur Identifizierung geeigneter Herkunftsländer. Gütersloh.

**BA – Bundesagentur für Arbeit (2019):** Fachkräfteengpassanalyse. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Footer/Top-Produkte/Fachkraefteengpassanalyse-Nav.html> (zuletzt abgerufen am 8.1.2020).

**BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011):** Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung. Berlin.

**BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2018):** Konzertierte Aktion Pflege. Vereinbarungen der Arbeitsgruppen 1 bis 5. Berlin.

**BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019):** Strategie zur gezielten Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten. Fachkräftegewinnungs-Strategie. Berlin.

**Castles, Stephen, und Ozkul, Derya (2014):** Circular Migration: Triple Win, or a New Label for Temporary Migration? In: Battistella, Graziano (Hrsg.): Global and Asian Perspectives on International Migration. Global Migration Issues (IOMS), Vol. 4. Wiesbaden, S. 27–49.

**Central Bank of the Republic of Kosovo (2019):** Annual Report 2018. Pristina.

**CIM – Centre for International Migration and Development (2020):** Returning experts. [www.cimonline.de/en/html/returning-experts.html](http://www.cimonline.de/en/html/returning-experts.html) (zuletzt abgerufen am 8.1.2020).

**CIM – Centre for International Migration and Development (2018):** Migrationspolitikberatung. Win-Win für Kosovo und Deutschland. [www.https://www.cimonline.de/de/html/migrationspolitikberatung-im-kosovo.html](https://www.cimonline.de/de/html/migrationspolitikberatung-im-kosovo.html) (zuletzt abgerufen am 8.10.2020).

**Clemens, Michael (2015):** Global Skill Partnerships: a Proposal for Technical Training in a Mobile World. In: IZA Journal of Labour Policy 4 (2), S. 1–18.

- Clemens, Michael, Dempster, Helen, und Gough, Katelyn (2019):** Maximizing the Shared Benefits of Legal Migration Pathways: Lessons from Germany's Skills Partnerships. Center for Global Development (CGD) Policy Paper 150. Washington.
- Deutscher Bundestag (2019):** Abschiebungen, Rücküberstellungen und freiwillige Ausreisen seit 2013. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Linda Teuteberg, Stephan Thomae, Christine Aschenberg-Dugnus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Drucksache 19/4767. Berlin.
- Die Zeit (2019):** Bundesregierung will gezielt ausländische Fachkräfte anwerben. Zeit Online 16.12.2019. [www.zeit.de/wirtschaft/2019-12/arbeitsmarkt-fachkraeftegipfel-kanzleramt-fachkraeftemangel-zuwanderung](http://www.zeit.de/wirtschaft/2019-12/arbeitsmarkt-fachkraeftegipfel-kanzleramt-fachkraeftemangel-zuwanderung) (zuletzt abgerufen am 8.1.2020).
- DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (2019):** DIHK-Arbeitsmarktreport 2019. Berlin.
- DIMAK – Deutsches Informationszentrum für Migration, Ausbildung und Karriere (2018):** Ausbildungspartnerschaften für Entwicklung. [www.https://www.facebook.com/852902738079415/videos/296236177635746/?\\_so\\_\\_=channel\\_tab&rv\\_\\_=all\\_videos\\_card](https://www.facebook.com/852902738079415/videos/296236177635746/?_so__=channel_tab&rv__=all_videos_card) (zuletzt abgerufen am 8.10.2020).
- ESI – European Stability Initiative (2006):** Das gekappte Rettungsseil. Auswanderung, Familien und die Zukunft des Kosovos. Bern & Istanbul.
- ETF – European Training Foundation (2015):** Migrant Support Measures from an Employment and Skills Perspective (MISMES). Global Inventory with a Focus on Countries of Origin. Turin: ETF.
- Euler, Dieter (2013):** Das duale System in Deutschland – Vorbild für einen Transfer ins Ausland? Gütersloh.
- FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (2015):** The Kosovo Torrent to EU. Pristina.
- Flachenecker, Bianca (2015):** Eine deutsch-kosovarische Pioniergeschichte. Pilotprojekt in Baden-Württemberg: Legale Migration für die Altenpflege. In: Health & Care Management 6 (2015), S. 42–45.
- Fuchs, Johann, Kubis, Alexander, und Schneider, Lutz (2018):** Die deutsche Wirtschaft braucht künftig mehr Fachkräfte aus Drittstaaten. IAB Forum. Nürnberg.
- Gashi, Ardiana, und Haxhikadrija, Amir (2012):** Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe Final Country Report. Köln.
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (2019):** Nachhaltig ausgerichtete Gewinnung von Pflegefachkräften (Triple Win). Bonn und Eschborn.
- Halili, Xhevdet, und Ibrahim, Adrianit (2017):** Causes for the Irregular Migration Crises: Case of Kosovo. In: Strategos: Scientific Journal of the Croatian Defence Academy 1 (2), S. 79–98.
- Heusinger, Winfried (2014):** Warum Deutschland der Berufsbildungsexport nicht gelingt. In: Wirtschaft & Beruf. Zeitschrift für berufliche Bildung 65 (4/5), S. 38–43.
- Hooper, Kate (2019):** Reimagining Skilled Migration Partnerships to Support Development. In: Migration Policy Institute (MPI) (Hrsg.): Towards a Global Compact for Migration: A Development Perspective. Issue No. 5. Washington, D.C.
- Kapp, Karl William (1971 [1950]):** The Social Costs of Private Enterprise. New York.
- Möllers, Judith, Arapi-Gjini, Arjola, Herzfeld, Thomas, und Xhema, Sherif (2017):** Exit or Voice? The Recent Drivers of Kosovar Out-migration. In: International Migration 55 (3), S. 173–186.
- Myant, Martin, und Drahoukoupil, Jan (2011):** Transition Economies: Political Economy in Russia, Eastern Europe and Central Asia. Hoboken.
- Oecd – Organisation for Economic Co-operation and Development (2018):** Migration Policy Debates N°15. [www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debate-15.pdf](http://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debate-15.pdf) (zuletzt abgerufen am 8.1.2020).
- Plotnovika, Evganiya (2014):** The Role of Bilateral Agreements in the Regulation of Health Worker Migration. In: World Health Organization (WHO) (Hrsg.): Health Professional Mobility in a Changing Europe. Genf, S. 325–344.
- Rawls, John (1973):** Theory of Justice. Oxford.

- Republik Kosovo, Ministerium für Handel und Industrie (2011):** Investing in Kosovo. [www.eciks.org/repository/docs/InvestinginKosovo\\_2011\\_Web\\_531125.pdf](http://www.eciks.org/repository/docs/InvestinginKosovo_2011_Web_531125.pdf) (zuletzt abgerufen am 8.1.2020).
- Sauer, Michael (2019):** From irregular to legal migration – Kosovo 2014–2018. Beitrag im Rahmen der Konferenz Respond: Unpacking the Challenges & Possibilities for Migration Governance, 17.–19. Oktober, Cambridge.
- Sauer, Michael (2012):** Sozialpolitik im Kosovo: Liberalisierung eines Politikfeldes? In: Südosteuropa Mitteilungen 52 (5-6), S. 44–61.
- Sauer, Michael, und Meyn, Andreas (2018):** Mobility and Skills Partnership: Linking Labour Migration and VET Policies in Kosovo. Beitrag im Rahmen der Jahreskonferenz des European Consortium for Political Research: Mature Skill Formation Regimes: New Challenges and the Impact of Increased International Mobility, 22.–25. August, Hamburg.
- Sauer, Michael, und Kllokoqi, Selatin (2017):** Circular Migration as a Policy Tool to Foster Development in Kosovo. In: Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung (Hrsg.): Building Bridges in Social Welfare Policy in Eastern Europe. Wien, S. 91–118.
- Sauer, Michael, und Perišić, Natalija (2014):** A View from the South-East of Europe: Local Networks in the Provision of Long-Term Care Services in Serbia. In: Sozialer Fortschritt 63 (9), S. 209–215.
- Sauer, Michael, Maier-Rigaud, Remi, und Schulz-Nieswandt, Frank (2012):** The Social Costs of Private Care. In: Elsner, Wolfram, Frigato, Pietro, und Ramazzotti, Paolo (Hrsg.): The Social Costs of Contemporary Crises – Evolutionary and Institutional Analyses Based on the Theory of Social Costs. London, S. 203–224.
- Statistisches Amt der Republik Kosovo (2020):** Results of the Kosovo 2019 Labour Force Survey Q4. Pristina.
- Statistisches Amt der Republik Kosovo (2019):** Education Statistics 2018–2019. Pristina.
- Statistisches Bundesamt (2019):** Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- SVR und MPI – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration / Migration Policy Institute Europe (2019):** Legale Wege nach Europa. Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive. Berlin.
- Tews, Hans (1993):** Neue und alte Aspekte des Strukturwandels des Alters. In: Naegele, Gerhard, und Tews, Hans P. (Hrsg.): Lebenslagen im Strukturwandel des Alters. Alternde Gesellschaft – Folgen für die Politik. Opladen, S. 15–42.
- Thränkhardt, Dietrich (2008):** Migrationspolitik: die bessere Entwicklungspolitik? Wege zur Triple-Win-Situation. In: Wirtschaftspolitische Blätter 55 (2), S. 219–230.
- UNDP – Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (2015):** Kosovo Human Development Report 2014. Migration as a Force for Development. Pristina.
- Van de Pas, Remco, und Mans, Linda (2018):** Global Skills Partnerships & Health Work-force Mobility: Pursuing a Race to the Bottom. Public Services International. Ferney-Voltaire.
- Vereinte Nationen (2018):** Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration. A/CONF.231/3. Washington.
- Vereinte Nationen (2017):** Report of the Special Representative of the Secretary-General on Migration. A/71/728. Washington.
- Vereinte Nationen (2006):** Governments Can Create 'Triple Wins' for Migrants, Countries of Origin, Destination Countries, Secretary-General Tells General Assembly High-Level Dialogue. SG/SM/10634-GA/10495. Washington.
- Who – Weltgesundheitsorganisation (2010):** Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel. [www.who.int/hrh/migration/code/WHO\\_global\\_code\\_of\\_practice,\\_EN.pdf](http://www.who.int/hrh/migration/code/WHO_global_code_of_practice,_EN.pdf) (zuletzt abgerufen am 8.1.2020).
- Wickramasekara, Piyasiri (2011):** Circular migration: a triple win or a dead end? GURN discussion paper, Vol. 15. Genf.
- Zentralbank der Republik Kosovo (2019):** Annual Report 2018. Pristina.

# Anhang

TABELLE 1A Kategorisierung und Typologisierung des Fallbeispiels tQMP Bau, Kosovo (Modalitätenmatrix)

QUALIFIZIERUNG		AUSPRÄGUNGEN	
KATEGORIE	KORRESPONDIERENDE LEITFRAGE & ERLÄUTERUNGEN	LBB-Projekt	Maurer-Bau Academy
Art der Qualifizierung	<b>Welche Qualifikationen werden vermittelt?</b> berufliche Ausbildung, berufsbezogene fachliche Kompetenzen, interkulturelle Kompetenzen, Sprachkompetenzen, soziale Kompetenzen	berufliche Ausbildung	berufliche Ausbildung
Niveau der Qualifizierung	<b>Auf welchem Niveau werden Qualifikationen vermittelt?</b> mobilitätsvorbereitend, ausbildungsvorbereitend, Anpassungsqualifizierung, Berufsausbildung, Fortbildungsqualifikation, Hochschulqualifikation; hier kann auch eine Zuordnung zu dem Deutschen und/oder Europäischen Qualifikationsrahmen (DQR bzw. EQR) vorgenommen werden	Level 4 des EQR	Level 4 des EQR
Ort der Qualifizierung	<b>An welchen Punkten des Migrationszyklus bzw. wo werden (welche) Qualifikationen vermittelt?</b> vor der Ausreise im Herkunftsland, nach der Ausreise im Zielland, nach der Rückkehr ins Herkunftsland, durchgehend in Herkunfts- und/oder Zielland	Deutschland (sprachliche und interkulturelle Vorqualifizierung in Kosovo)	Kosovo (Praktika in Deutschland)
Anerkennung	<b>Wie ist der Anerkennungsprozess organisiert bzw. was wird anerkannt?</b> Portabilität, Übertragbarkeit, Grad der Anerkennung, Zertifizierung	nicht vorgesehen	vollständige Anerkennung angestrebt
Kompetenzfeststellung	<b>Werden informelle Qualifizierungen berücksichtigt? Wenn ja, wie?</b>	nicht explizit vorgesehen	geplant
Lerninhalte	<b>Wer trägt die Verantwortung für die inhaltliche Entwicklung und Ausgestaltung der zu vermittelnden Lerninhalte?</b> private oder öffentliche Bildungsträger bzw. vorgelagerte Bildungsinstitutionen im Ziel- oder Herkunftsland, Sonstige	Bildungsträger im Zielland	Bildungsträger im Herkunftsland

MIGRATION		AUSPRÄGUNGEN	
KATEGORIE	KORRESPONDIERENDE LEITFRAGE & ERLÄUTERUNGEN	LBB-Projekt	Maurer-Bau Academy
Migrationstypus	<b>Welcher Migrationstypus wird abgebildet bzw. auf welcher aufenthaltsrechtlichen Grundlage wird die Mobilität realisiert?</b> Bildungsmigration, Arbeitsmigration, Migration zum Zweck einer Ausbildung oder zum Zweck von Praktika	Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung (§ 17 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz)	Aufenthaltserlaubnis zum Zweck einer Anpassungsqualifizierung oder zur Aufnahme einer Beschäftigung (§ 17a und § 18 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz)
Migrationsdauer	<b>Welche Migrationsdauer ist vorgesehen?</b> kurzfristig (z. B. Praktika) oder langfristig (z. B. dauerhafter Aufenthalt)	drei Jahre und optionale anschließende Beschäftigung	gemäß Aufenthaltserlaubnis
Vermittlung & Auswahl	<b>Wie finden die Vermittlung und Auswahl statt?</b> Einbezug öffentlicher und/oder privater Dienstleister aus dem Herkunftsland und/oder Zielland, Umfang der Vermittlungs- und Unterstützungsdienstleistungen (Bereitstellung von Informationen, Orientierung und/oder Schulung vor der Abreise); Rolle von Migrationsberatungszentren	Vermittlung über LBB, DIMAK und EARK	noch keine Vermittlungsaktivitäten
Integrationsleistungen	<b>Welche Integrationsleistungen sind vorgesehen?</b> Vorbereitungskurse, Begleitung während des Aufenthalts, Buddy-Programme, Einbezug der Diaspora	Buddy-Programm	noch keine Integrationsaktivitäten geplant
Zirkularität	<b>Ist die Migration zirkulär angelegt? Falls ja, zu welchen Modalitäten?</b> freiwillige oder vertraglich fixierte Rückkehr, Pendelmigration, volle Freizügigkeit, Rückkehranreize	Aktivitäten ab Herbst 2020 vorgesehen; noch nicht konkretisiert	Praktikum während der Ausbildung in Deutschland; andere zirkuläre Maßnahmen noch nicht geplant
Rückkehr & Reintegration	<b>Welche Rückkehranreize werden gesetzt und welche Reintegrationsleistungen sind vorgesehen?</b> Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Karriereplanung, Lohnsubvention, Unternehmensgründung, Wiedereingliederungsmaßnahmen	CIM-Programm rückkehrende Fachkräfte; EARK-Stellenvermittlung; Maßnahmen bilateraler GIZ-Programme	CIM-Programm rückkehrende Fachkräfte; EARK-Stellenvermittlung; Maßnahmen bilateraler GIZ-Programme

Quelle: Eigene Darstellung

TABELLE 1B Kategorisierung und Typologisierung des Fallbeispiels tQMP Bau, Kosovo (Modalitätenmatrix)

PARTNERSCHAFT		AUSPRÄGUNGEN	
KATEGORIE	KORRESPONDIERENDE LEITFRAGE & ERLÄUTERUNGEN	LBB-Projekt	Maurer-Bau Academy
Akteursmorphologie	<i>Wie ist die Morphologie der Partnerschaft gestaltet?</i>	LBB – GIZ (DIMAK) – EARK/MLSW	Im Kern:* <i>Bau Academy</i> (kosovarische Privatwirtschaft) – Amberg Bau (dt. Privatwirtschaft) – GIZ – MEST
Art der Vereinbarung	<i>Auf welcher Art der Vereinbarung beruht die Partnerschaft?</i> bilateral, multilateral, regional, global, G2G, PPP, privatwirtschaftlich	PPP – bilateral	PPP – bilateral
Gegenstand der Vereinbarung	<i>Was ist Gegenstand der Vereinbarung?</i> Arbeitsvermittlung, punktuelle Qualifizierung, Berufsbildungsvorhaben, Sozialabkommen, Sektorkooperationen (z. B. Gesundheit), ökonomische Integrationsabkommen	Diskussion von Möglichkeiten zur Verbesserung der beruflichen Bildung im Bauwesen im Kosovo; Vermittlung von Kosovarinnen und Kosovaren in eine berufliche Ausbildung nach Bayern; Vertrauensbildung für weitere Projekte	Aufbau einer dualen Berufsausbildung Maurer in Kosovo in enger Anlehnung an deutsche Ausbildungsstandards; Vermittlung der Auszubildenden im Away-Track
Migrationsrendite	<i>Wird die Frage der Nutzenverteilung in der Partnerschaft (Stichwort: Triple Win) explizit adressiert?</i>	<i>Triple Win</i> explizit: Unterstützung der Entwicklung von Berufsbildungsstrukturen in Kosovo vertraglich verankert	<i>Triple Win</i> explizit: Aufbau lokaler Institutionen mit dem Ziel der Entwicklung eines Fachkräfteangebots entlang der Bedarfe in Kosovo und Deutschland
Evaluierung	<i>In welcher Form wird das Vorhaben und insbesondere die Nutzenverteilung („Wer bekommt welches Stück vom Kuchen?“) evaluiert?</i>	bis dato nicht vorgesehen	bis dato nicht vorgesehen
Steuerungsmodalitäten	<i>Welche Steuerungsmodalitäten sind in der Partnerschaft vorgesehen bzw. wie ist das Projekt an die Steuerungsstrukturen im Herkunftsland und im Zielland angebunden?</i>	Steuerungsgruppe LBB – GIZ – EARK/MLSW; perspektivisch: KosMoP	Steuerungskomitee
FINANZIERUNG		AUSPRÄGUNGEN	
KATEGORIE	KORRESPONDIERENDE LEITFRAGE & ERLÄUTERUNGEN	LBB-Projekt	Maurer-Bau Academy
Kostenarten	<i>Welche Kosten fallen im Rahmen der Vorbereitung, Vermittlung, Integration, Rückkehr, Reintegration, Qualifizierung an, und in welchem Umfang werden Kosten in den einzelnen Kostenarten ausgewiesen?</i>	Vorbereitung (Bewerbungsprozess, Sprach- und Vorbereitungskurse), Visa- und Reisekosten, Buddy-Programm: 2.500 Euro pro Person (eigene Schätzung)	nicht bekannt
Finanzierungsmodalitäten	<i>Wie sind die Kosten aufgeteilt?</i>	de jure gemäß Kooperationsvertrag: paritätisch zwischen LBB – GIZ – EARK/MLSW de facto (eigene Schätzung): GIZ: 50 %, LBB 20 %, MLSW/EARK: 15 %, Eigenbeteiligung der Teilnehmenden: 15 %	Investitionen der privaten Projektträger, Zuschüsse von der GIZ, Studiengebühren der Auszubildenden; Kostenträgerschaft für die Vermittlung noch nicht bekannt
Sonstiges	<i>Gibt es z. B. weitere externe Finanzierungsquelle, etwa in Form eines Migrationsunterstützungsfonds oder einer speziellen Kreditlinie?</i>	–	perspektivisch: Finanzierung der Praktika durch ERASMUS+

\*Zur Zusammensetzung des Steuerungskomitees siehe S. 42.

Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

TABELLE 1C Kategorisierung und Typologisierung des Fallbeispiels tQMP Bau, Kosovo (Modalitätenmatrix)

SONSTIGE		AUSPRÄGUNGEN	
KATEGORIE	KORRESPONDIERENDE LEITFRAGE & ERLÄUTERUNGEN	LBB-Projekt	Maurer-Bau Academy
Zielstellung	<i>Was ist die konkrete Zielstellung des Projekts?</i>	Öffnung neuer Kanäle für die legale Arbeitsmigration durch Berufsausbildung; Erhöhung des Humankapitals von Kosovarinnen und Kosovaren in Berufen, in denen derzeit keine angemessene Ausbildung in Kosovo angeboten wird; Verbesserung des Berufsbildungssystems	Die Beschäftigungsfähigkeit kosovarischer Jugendlicher ist verbessert: Ausbildung von Maurern in Kosovo nach deutschem Standard entlang der Bedarfe deutscher und kosovarischer Unternehmen; betriebliche und überbetriebliche Ausbilderinnen und Ausbilder in Kosovo sind für die Vermittlung des Berufs Anforderungsprofils für das Maurerhandwerk qualifiziert
Machbarkeitsstudie	<i>Unter Zuhilfenahme welcher Methoden findet eine antizipative Beurteilung der auszuwählenden Sektoren/Berufsfelder statt?</i> Arbeitsmarktanalysen, Berufsbildungsanalysen, Markt- und Sektoranalysen, migrationspolitische Analysen, Sonstige	Arbeitsmarkt- und Sektoranalysen; Expertenbefragung	Arbeitsmarkt-, Sektor- und Berufsbildungsanalysen; Expertenbefragung
Projektstatus	<i>Handelt es sich um eine Pilotmaßnahme oder um ein verstetigtes Vorhaben?</i>	drei Kohorten in Ausbildung; fortlaufend	eine Ausbildungskohorte; fortlaufend
Umfang	<i>Wie viele Teilnehmende haben das Programm absolviert, wie viele Institutionen?</i>	38 Auszubildende, 8 Ausbildungsbetriebe (2017–2019)	10 Auszubildende (2019)
Dominierender Diskurs	<i>Lässt sich ein dominierender Diskurs in dem Vorhaben verorten?</i> ökonomisch-gewinnmaximierend, Humankapital, Humanentwicklung, Triple Win, decent work, fair recruitment, nachhaltiges Wachstum	Fachkräftesicherung, Ausbildung (Humankapital), Triple Win (Rawls)	Fachkräftesicherung, Ausbildung (Humankapital), Triple Win (Rawls)
Typologische Einordnung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OECD-Typologie</li> <li>• Hooper-Typologie</li> <li>• Sauer-Volarevic-Typologie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traineeship</li> <li>• Traditionelles Modell</li> <li>• Ausbildungspartnerschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Triple Win</li> <li>• GSP-Modell</li> <li>• Berufsentwicklungspartnerschaft</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

---

## Über die Autoren und Danksagung

---

**Prof. Dr. Michael Sauer** arbeitet seit Oktober 2018 als Professor für Sozialpolitik an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg. Zuvor war er als Berater für Migrationspolitik im Ministerium für Arbeit und Soziales der Republik Kosovo tätig.

**Jurica Volarevic** arbeitet als Berater für Migration und Entwicklung mit den Schwerpunkten Arbeitsmigration, Diasporakooperation und systemische Organisationsentwicklung. Zuvor war er bei der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der Zentralen Auslandsvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit (BA) als Programmkoordinator und Fachexperte tätig.

**Unser Dank** geht insbesondere an Andreas Meyn für die mannigfaltige Befruchtung unserer Expertise und den wertvollen fachlichen und kollegialen Austausch. Frau Mirjeta Rama gebührt unser Dank für ihre Unterstützung bei der Durchführung qualitativer Experteninterviews in Kosovo. Darüber hinaus bedanken wir uns bei Friederike Windhofer für ihre Unterstützung bei der Endredaktion der Studie. Besonderer Dank gebührt Najim Azahaf von der Bertelsmann Stiftung, der die Studie mit Weitsicht und scharfem analytischen Blick über den kompletten Publikationsprozess begleitet hat. Abschließend bedanken wir uns bei allen Gesprächspartnern und Kontakten, die ihre Ansichten und Informationen zu bestimmten Themen über Interviews, E-Mails oder durch die Teilnahme an unserer initialen Befragung zu Ausbildungspartnerschaften beigetragen haben.

## Impressum

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh  
November 2020

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

**Verantwortlich**  
Najim Azahaf

**Autoren**  
Prof. Dr. Michael Sauer  
Jurica Volarevic

**Titelfoto**  
© goodluz – [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com)

**Gestaltung**  
Markus Diekmann, Bielefeld



## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0

Najim Azahaf  
Migration fair gestalten  
Telefon +49 5241 81-81411  
Fax +49 5241 81-681411  
najim.azahaf@bertelsmann-stiftung.de

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)