

Philippinen – Kurzprofil

Ergebnisse der Potenzialanalyse



1 Sachstand

- Mit der ‚**Philippine Overseas Employment Administration**‘ (POEA), der zuständigen staatlichen Stelle für die Steuerung von Arbeitsmigration, besteht seit 2013 eine **Vermittlungsabsprache** der BA für Pflegekräfte. Im Rahmen von Triple Win erfolgt eine enge Zusammenarbeit zur gemeinsamen Rekrutierung von Pflegekräften mit der POEA und der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Seit 2013 wurden über **2.800 Pflegekräfte** über Triple Win integriert, rd. 1.300 arbeiten bereits in Deutschland (Januar 2021).
- Über den Beruf der Pflegekraft hinaus gab es in der Vergangenheit keine aktive Anwerbung durch die BA und **kaum Vermittlungen** von Individualbewerber*innen.

Staatsform	Präsidialsystem
Bevölkerung	ca. 108 Millionen (2019)
Erwerbslosenquote	2,2 % (2019)
Wichtige Branchen	Industrie (Elektronik), Bau, Dienstleistungssektor

2 Ergebnisse der Potenzialanalyse

2.1 Indikatorbasierte Länderanalyse (Phase 1)

- In der indikatorbasierte Analyse¹ erreichen die Philippinen ein **sehr hohes Migrationspotenzial** sowie eine **niedrige Affinität** zu Deutschland. Im Ranking der insgesamt 73 betrachteten Länder liegen die Philippinen bei der Affinität im unteren Bereich auf Platz 62, aber auf Platz 2 beim Migrationspotenzial.

2.2 Qualitative Bewertung durch Partner² vor Ort

- Die Einschätzungen zum Migrationspotenzial, zu politischen Rahmenbedingungen und zum Deutscherwerb waren **durchweg positiv**. Herausgestellt wurden dabei die eher niedrige Deutschlernkompetenz sowie das große Interesse staatlicher Stellen am Thema Arbeitsmigration. Als für die Rekrutierung interessant wird in erster Linie der **Pflegeberuf** genannt.

¹ Die Analyse betrachtet soziodemografische Indikatoren aus den sechs Themenfeldern Bildung, Demographie, Arbeitsmarkt, Bewerbersicht und Wirtschaft.

² Auslandshandelskammer, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Goethe Institut.

2.3 Vertiefte Analyse

Bildungssystem und Anschlussfähigkeit ausgewählter Qualifikationen

- Das Bildungssystem auf den Philippinen wird zentral gesteuert. Verantwortlich für das Berufsbildungssystem ist die ‚**Technical Education and Skills Development Authority**‘ (**TESDA**). Für das akademische System liegt die Verantwortung bei der ‚**Commission on Higher Education**‘ (**CHED**).
- Aufgrund einer in 2013 beschlossenen **Bildungsreform** unterlag das Bildungssystem in den vergangenen Jahren grundlegenden Veränderungen, die noch nicht vollständig abgeschlossen sind. Wesentlich war die Verlängerung der bis dahin zehnjährigen Schulbildung auf zwölf Jahre. Dies hatte Änderungen im Aufbau der Lehrpläne für anschließende berufliche und akademische Bildungsprogramme zur Folge. In der Bewertung der Anerkennungsfähigkeit sind dementsprechend die dadurch bedingten Unterschiede der Abschlüsse zu achten.
- In der **beruflichen Bildung**³ können neben regulären Abschlüssen sogenannte aufeinander aufbauende ‚**National Certificates**‘ (NC) über Prüfungen bei TESDA erworben werden. Diese liefern einen Nachweis über ein bestehendes, zentral festgelegtes Kompetenzniveau für einzelne Berufe. Das NC I und II kann bereits an der Sekundarschule erworben werden, NC III - IV/Diploma u.a. über Ausbildungen an beruflichen Trainingseinrichtungen oder im Rahmen einer Berufslehre. Anerkennungschancen als Berufsabschluss in Deutschland dürften ab NC III bestehen. Es ist aber bisher unklar, welche Rolle die NC in der Anerkennungsbewertung spielen, da für die individuellen Verfahren die Abschlüsse und dementsprechend die Lehrpläne der einzelnen Ausbildungsinstitutionen ausschlaggebend sind.
- TESDA entwickelt sogenannte ‚**Training Regulations**‘ (**TR**), die als Basis für die NC-Prüfungen, aber auch für Lehrpläne der beruflichen Bildungseinrichtungen dienen. Bildungsprogramme und Bildungseinrichtungen werden bei TESDA registriert und akkreditiert. Sollte auf Basis der TR eine Anerkennungsfähigkeit gegeben sein, könnte dies eine grundsätzliche (Teil-)Anerkennungsfähigkeit für registrierte Programme bedeuten. Im **BQ-Portal** sind derzeit fünf TR ab NC II für verschiedene Berufe angelegt⁴. Da alle TR online verfügbar sind, ist das Anlegen weiterer Profile möglich. Zuvor sollte allerdings die Relevanz der TR im Anerkennungsprozess geklärt werden.
- Es liegt keine abschließende Einschätzung des neuen **philippinischen (akademischen) Bildungssystems** durch die Kultusministerkonferenz⁵ vor. Eine Übergangsregelung aus 2019, die so auch in anabin⁶ zu finden ist, besagt, dass der zwölfjährige Schulabschluss nicht als Hochschulzugangsberechtigung für die Aufnahme eines Studiums in Deutschland gewertet wird. Auch der Bachelorabschluss ist materiell nicht mit einem deutschen Ba-

³ Vertiefte Informationen zum Berufsbildungssystem sowie eine Übersicht über Abschlussarten und Einschätzungen dazu sind auf dem Informationsportal für ausländische Bildungsabschlüsse (BQ-Portal) zu finden. Diese wurden unter anderem im Rahmen einer Kooperation mit der BA durch das BQ-Portal erstellt. Gleichzeitig recherchierte das BQ-Portal weiterführende Curricula für mind. 5-6 Berufsfelder aus der BA-Bedarfsanalyse.

⁴ Einsehbar unter [Länder- und Berufsprofile Philippinen](#).

⁵ Quelle: Länderinformationen des Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) 2020.

⁶ Das Infoportal für ausländische Bildungsabschlüssen der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen der Kultusministerkonferenz.

chelorabschluss vergleichbar. Bachelorabsolvent*innen könnten allerdings für eine Anwerbung als Fachkräfte für Ausbildungsberufe interessant sein. Die Anwerbung für akademische Berufe sollte erst ab der Ebene von Masterabsolvent*innen erfolgen.

- Im Bereich der **Gesundheits- und Pflegefachkräfte** ist von einem mittleren bis hohen Anerkennungspotential auszugehen. Dies wird von den umfassenden Erfahrungen im Programm Triple Win bestätigt. Auch für **akademische Heilberufe** sind hohe Anerkennungspotenziale zu vermuten.

Kooperation mit Deutschland/ Partner- und Verwaltungsstrukturen

- Mit **Deutschland** wurden nach der philippinischen Unabhängigkeit 1956 erstmalig diplomatische Beziehungen aufgenommen. Eine strategische Zusammenarbeit besteht nicht. In der **Entwicklungszusammenarbeit** liegt der Fokus auf den Themen Friedenssicherung und Konflikttransformation sowie auf den Bereichen Klimawandel und Biodiversität.
- Auch im Rahmen der **Berufsbildungszusammenarbeit** bestehen Verbindungen zwischen Deutschland und den Philippinen. Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) unterhält Beziehungen zu TESDA.
- Zwischen den Philippinen und Deutschland besteht seit 2014 ein **Sozialversicherungsabkommen** zur Rentenversicherung, das seit 2018 in Kraft ist.
- Als wichtige **deutsche Netzwerkpartner** wurden identifiziert:
 - **Deutsche Auslandsvertretung:** Deutsche Botschaft in Manila. Bestehende Kooperation im Rahmen des Programms Triple Win
 - **Goethe-Institut**
 - **Deutsch-Philippinische Handelskammer/German-Philippine Chamber of Commerce and Industry (GPCCI):** Kooperationspartner der Deutschen Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe (DEFA)⁷
 - **Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH:** Umsetzungspartner der BA im Programm Triple Win
- Auf **philippinischer Seite** sind zwei Institutionen maßgeblich für die Zusammenarbeit:
 - **„Philippine Overseas Employment Administration“ (POEA):** Die POEA ist neben der Regulierung privater Vermittlung und dem Schutz von Erwerbsmigrant*innen auch für den Abschluss von „government-to-government“-Abkommen zur Beschäftigungsförderung zuständig.
 - **„Department of Labour and Employment“ (DOLE)/ „Philippine Overseas Labor Offices“ (POLO):** DOLE ist das Arbeitsministerium auf den Philippinen und zuständig für den Bereich Arbeit und Beschäftigung. Zu DOLE gehört auch POLO mit seinen Mitarbeiter*innen in philippinischen Auslandsvertretungen (u.a. in Deutschland). POLO ist Ansprechpartner für philippinische Arbeitnehmer*innen vor Ort sowie für staatliche Stellen im Kontext der Erwerbmigration.
- Die Philippinen werden durch das „Bureau of Local Employment“ von DOLE in der „World Association of Public Employment Services“ (**WAPES**) vertreten.

⁷ Die DEFA unterstützt Arbeitgeber und private Vermittlungsdienstleister bei der Gewinnung von Pflegefachkräften aus Drittstaaten, vorrangig über die Unterstützung und Beschleunigung von Antragsverfahren im Rahmen des Migrationsprozesses (bspw. Anerkennungsverfahren). Sie wird vom Bundesministerium für Gesundheit gefördert.

Erwerbsmigration und Arbeitsmarktlage

- 2019 lag die **Erwerbslosenquote** laut der ‚International Labour Organization‘ (ILO) bei 2,2 %. Die nationale Statistik gibt einen Wert von 4,6 % und speziell für die Jugenderwerbslosigkeit von 12,9 % an. Die **Erwerbspersonenanzahl** lag laut ILO in 2019 bei ca. 44,8 Millionen Menschen, erwerbstätig waren davon 43,9 Millionen Menschen.
- Trotz einer vor der Covid-19-Pandemie relativ niedrigen Erwerbslosenquote und einer hohen Erwerbstätigenquote sind insbesondere für die junge philippinische Bevölkerung nur wenig gut bezahlte und der Qualifikation angemessene Arbeitsmöglichkeiten vorhanden. Darauf weist auch ein **Merkmal des philippinischen Arbeitsmarktes** hin: große Teile der arbeitenden Bevölkerung sind von Armut betroffen. In 2015 lebten 21,6 % der philippinischen Bevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze. Diese Situation verstärkt das Interesse an Arbeitsmigration innerhalb der Bevölkerung.
- Die **Covid-19-Pandemie** hatte in 2020 einen starken Anstieg der Erwerbslosenquote zur Folge. Im April lag diese bei 17,6 %, im Oktober bei 8,7 %. Laut einer Studie der ILO aus 2020 könnten bis zu 10,9 Millionen Arbeitskräfte von verringerten Arbeitszeiten und Gehältern oder von einem Jobverlust betroffen sein. Auch auf die große Anzahl an Arbeitsmigrant*innen, den ‚Overseas Filipino Workers‘ (OFWs), hat die Pandemie große Auswirkungen. Schätzungen zufolge hatten bis Mitte August 2020 mehr als 600.000 Arbeitsmigrant*innen ihre Arbeitsstellen im Ausland verloren.

- **Ausgewählte Daten zur Erwerbsmigration⁸**

Staatsbürger*innen in Deutschland	26.925 (31.12.2019)
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	14.824 (31.12.2019)
Zuzüge nach Deutschland	4.769 (31.12.2019) (Wanderungssaldo: + 2.763)
Aufenthaltstitel z. Zweck d. Erwerbstätigkeit	760 (31.12.2019)
Rücküberweisungen	35,2 Milliarden USD (2019)
Nettomigration	-335.800 (2019)
Gesamtzahl der Ausgewanderten	5,4 Millionen (2019)

- Die Philippinen sind ein **Auswanderungsland**. Etwa 5 % der Gesamtbevölkerung und ca. 10 % der Erwerbsbevölkerung leben und arbeiten im Ausland. Hauptzielregion ist dabei der mittlere Osten. Merkmale der Arbeitsmigration sind der große Anteil temporärer Arbeitsaufenthalte im Ausland und der hohe Anteil an Migrantinnen (2017 waren es 72 %). Die **wirtschaftliche Bedeutung** der Arbeitsmigrant*innen ist groß. Deren Rücküberweisungen in 2019 machten im selben Jahr ca. 9,9 % des Bruttoinlandsproduktes aus.
- Die hohe Bedeutung der Arbeitsmigration zeigt sich auch in der bestehenden staatlichen Steuerung und Förderung. Das bestehende System an staatlichen Institutionen wird dabei global als beispielhaftes **Modell der ‚Migration Governance‘** betrachtet. Philippinischen Arbeitsmigrant*innen wird durch verschiedene staatliche Institutionen die Auswanderung erleichtert. Sie werden im gesamten Migrationsprozess unterstützt, angefangen bei der Anwerbung bis hin zur Rückkehr und Reintegration. Die Basis der staatlichen Strukturen

⁸ Quellen: <https://migrationdataportal.org/de>, Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit

bildet dabei ein **Arbeitsmigrationsgesetz aus 1995**. Dieses legt Mindeststandards zum Schutz der Migrant*innen sowie Vorgaben zur sozialen Absicherung fest.

- Die Migration von Philippiner*innen nach Deutschland ist in den vergangenen Jahren angestiegen. Die Anzahl von **Zustimmungen zur Arbeitsaufnahme** durch die BA ist von 1.276 Zustimmungen in 2016 auf 4.753 Zustimmungen in 2019 deutlich gewachsen. Betrachtet man die Berufsgruppen sowie die entsprechenden Verordnungsgrundlagen, wird deutlich, dass Migration hauptsächlich im Bereich Gesundheits- und Kranken- bzw. Altenpflege stattfindet. Migration auf hochqualifizierter Ebene findet hingegen kaum statt.

2.4 Kooperationsbereitschaft

- Es kann von einer weiterhin **hohen Kooperationsbereitschaft** von staatlicher Seite ausgegangen werden. Es besteht ein großes Interesse weitere Strukturen für qualifizierte Migration nach Deutschland aufzubauen.
- Sowohl die POEA als auch POLO sind sehr interessiert am Ausbau der Kooperation mit der BA. Eine **gemeinsame Abstimmung weiterer Fokusberufe für die Rekrutierung** nach Deutschland wurde beschlossen. Eine enge Abstimmung und Prüfung der Berufe ist dabei aufgrund der bestehenden Unsicherheiten durch die jüngst stattgefundene Bildungsreform von großer Wichtigkeit.

3 Handlungsempfehlung

Die Philippinen werden als geeignet für die Fachkräfterekrutierung eingeschätzt.

✓		Fokusland für die Fachkräftegewinnung für mehrere Berufe
		Geeignet für eine projekt-/berufsspezifische Zusammenarbeit
		Aktuell nicht im Fokus für die Rekrutierung von Fachkräften

Begründung:

- Die Philippinen haben eine Vorreiterrolle in der **Steuerung und Regulierung von Arbeitsmigration**. Die gut aufgebauten ‚Migration Governance‘-Strukturen handeln im Sinne der Arbeitsmigrant*innen und folgen den Prinzipien fairer Migration.
- Mit der POEA ist ein **verlässlicher Partner** vorhanden, mit dem bereits eine langjährige und vertrauensvolle Zusammenarbeit besteht und der Interesse an der Ausweitung der Kooperation auf weitere Berufe geäußert hat. Gleichzeitig müssen Vorhaben eng abgestimmt und die POEA stark in die Prozesse eingebunden werden.
- Arbeitsmigration bzw. die darüber generierten Rücküberweisungen sind ein **wichtiger Wirtschaftsfaktor** für die Philippinen. Obwohl die Erwerbslosenquote relativ gering ist, ist die Arbeitsmarktlage hinsichtlich gut bezahlter und der Qualifikation angemessener Arbeitsstellen insbesondere für junge Menschen nicht zufriedenstellend.
- Die Analysen zum **Berufsbildungssystem** zeigen einen hohen Grad an Standardisierung sowie verschiedene Abschlussebenen, die voraussichtlich Chancen auf Anerkennung bieten. Konkrete Erfahrungen bestehen fast ausschließlich für reglementierte Gesundheitsberufe. Eine abschließende Einschätzung zum akademischen Bildungssystem und dessen Vergleichbarkeit mit deutschen Abschlüssen liegt aktuell nicht vor. Von einer Rekrutierung

von akademischen Fachkräften sollte deswegen derzeit noch abgesehen werden bzw. auf vertieften Prüfungen basieren.

Weiteres Vorgehen im Rahmen der Potenzialanalyse:

- Abstimmung von weiteren **möglichen Berufen** für die Rekrutierung von ausgebildeten philippinischen Fachkräften gemeinsam mit der POEA sowie die daran geknüpfte Sammlung von entsprechenden Lehrplänen.
- **Validierung** der vermuteten Anerkennungsfähigkeit mit den zuständigen Anerkennungsstellen oder über die Vermittlung von Pilotgruppen.
- Je nach Ergebnis der Abstimmung und Validierung der tatsächlichen Anerkennungsfähigkeit **Abschluss von Vermittlungsabsprachen** für weitere Berufe.

Als Basis für dieses Kurzprofil und zur weiteren Vertiefung dienen:

- *Philippinen – Ergebnisdokument der Potenzialanalyse*
- *Länderdossier Philippinen*