

3. Université Ouverte

Association France-Pologne pour l'Europe, Paris/Warschau

**„Weltweite Mobilität der Arbeitsplätze und –kräfte
als Herausforderung für die regionale Entwicklung in Europa (Perspektive
2015)“**

16./18.17. Februar 2007, Straßburg
Europäisches Parlament

„BRAIN DRAIN“ UND „BRAIN GAIN“

**Der Zwiespalt zwischen erwünschter Mobilität
und befürchteter Abwanderung**

KLAUS-HEINRICH STANDKE

Beigeordneter Generaldirektor bei der UNESCO a.D.

Präsident

Komitee zur Förderung der deutsch-französisch-polnischen Zusammenarbeit e.V.
(„Weimarer Dreieck“)

1.) Positive und negative Konsequenzen: Zwiespalt zwischen geförderter Mobilität und befürchteter Migration

Das zentrale Thema der beiden ‚Offenen Universitäten‘ von France-Pologne pour l’Europe sowohl in Breslau im Oktober 2006 wie auch bei der Folgekonferenz in Straßburg im Februar 2007, nämlich *„Weltweite Mobilität der Arbeitsplätze und -kräfte als Herausforderung für die regionale Entwicklung in Europa (Perspektive 2015)“* behandelt eines der heikelsten Themen für die Kohäsion der inzwischen auf nahezu 500 Millionen Einwohner gewachsenen EU.

Wie bereits in Breslau erwähnt, so freue ich mich auch heute, dass die Association France-Pologne auch bei ihrer zweiten Veranstaltung zu diesem großen Thema als ausdrückliche Reverenz vor dem 15. Jahrestag der Gründung des ‚Weimarer Dreiecks‘ Deutschland als Dritten im Bunde zusammen mit Frankreich und Polen kopiert hat.

Mein eigener Lebenslauf hat mich schon in jungen Jahren in das Ausland geführt. Mit jahrzehntelangen beruflichen Stationen in Paris, London und New York kann ich zum Thema der ‚Mobilität‘ aus eigener Erfahrung berichten. Auch wenn diese Erfahrungen nicht unbedingt typisch und wiederholbar sein mögen, so sollen sie doch all denen von Ihnen hier im Raum, die im Zeitalter der schnell wachsenden innereuropäischen und weltweiten Verflechtungen aller Beziehungen „ein internationales Leben“ wagen wollen, hierzu Mut machen.

Um was geht es bei der ‚Mobilität‘ von Arbeitskräften? Was sind die erhofften positiven und die als drohend empfundenen negativen Konsequenzen? Wann schlägt in der öffentlichen Wahrnehmung die grundsätzlich erwünschte Mobilität von Arbeitskräften in befürchtete Migration und in als bedrohliche Überfremdung des Arbeitsmarktes um? Wann ist der Punkt gekommen, an dem die massive Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte die heimische wirtschaftliche Entwicklung nicht zur Entfaltung kommen lässt?

Für die Europäische Union ist das Thema der grenzüberschreitenden Mobilität der Arbeitnehmer heikel: Einerseits zählt die Freizügigkeit der Arbeitnehmer neben der Freizügigkeit des freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs zu den wichtigsten Errungenschaften der Römischen Verträge (Titel III EG Vertrag, Artikel 49-51). Die EU spricht daher konsequentermaßen von der ‚Mobilität‘ ihrer Bürger innerhalb der EU-Grenzen und vermeidet den Begriff ‚Migration‘. Andererseits führt diese Mobilität, die parallel einhergeht mit der Migration von Arbeitnehmern aus Drittländern und mit Asylanten, die innerhalb der EU - temporär oder auf Dauer - vor Verfolgung in ihren Heimatländern Schutz suchen und gemeinsam mit sog. ‚Wirtschaftsasylanten‘ zu erheblichen Verwerfungen in den sozialen Strukturen der Gastländer.

Das bestehende erhebliche Gefälle zwischen den Sozialsystemen der einzelnen EU-Staaten ist ein weiterer Anreiz für Wanderbewegungen, denen die jeweiligen aufnehmenden Staaten auf sehr unterschiedliche Weise durch gesetzgeberische Maßnahmen und administrative Regelungen zu begegnen versuchen.

Beide Begriffe, ‚Mobilität‘ wie ‚Migration‘, sind emotionsbeladen und scheinen, je nach Standort, unterschiedlich interpretiert zu werden: *„Bedeutet ‚Mobilität‘ für die junge Generation in Mitteleuropa, die neuen Chancen in der Europäischen Union auch längerfristig an einem anderen Ort als im eigenen Heimatland zu nutzen ..., so*

*verstehet beispielsweise die junge Generation in Deutschland darunter eher zeitlich begrenzte Austauschprogramme im Rahmen der Ausbildung und des Studiums.“
„...Anders verhält es sich mit dem Begriff der ‚Migration‘, der mit individuellen und sozialen Deklassierungsprozessen in Verbindung verstanden wird. Er erscheint in gewisser Weise als negativ besetzt.“¹*

Während die ‚Mobilität‘ innerhalb der EU etwa 2,0 % der Bevölkerung beträgt (Jamar), wird die ‚Migration‘ weltweit auf etwa 2,9% der Bevölkerung geschätzt (Bijak).

Nimmt man diesen Prozentsatz von etwa 2,0% der gegenwärtigen Gesamtbevölkerungszahl der EU-27 von 492,8 Mill. Einwohnern zur Grundlage, so würde die durchschnittliche Wanderung etwa rund 10 Mill. EU-Bürger betreffen. Dies ist eigentlich keine alarmierende Zahl. Wenn man aber berücksichtigt - wie wir eindrucksvoll bei der Université Ouverte im Oktober in Breslau erfahren haben - dass allein in Polen schätzungsweise 1,5 – 2,0 Millionen Einwohner das Land in den letzten Jahren verlassen haben² ³oder dass vom jüngsten EU-Mitgliedsland, Rumänien, berichtet wird, dass noch vor der rumänischen Vollmitgliedschaft in der EU etwa 10% der Bürger, das sind mehr als 2,0 Millionen Menschen, das Land verlassen haben, erhält diese eher abstrakte Durchschnitts-Prozentzahl von 2,0% ein anderes Gewicht.

Nehmen wir als drittes Beispiel Ostdeutschland, die frühere Deutsche Demokratische Republik, welche durch die deutsche Wiedervereinigung im Herbst 1990 als erstes der früheren COMECON-Länder – bereits rund 15 Jahre vor der EU-Osterweiterung - EU-Vollmitglied wurde. In diesem Zeitraum ist die Bevölkerung um rund 10% geschrumpft, das sind rund 1,5 Millionen Einwohner. Der weitaus größte Anteil dieser Abwanderung entfiel auf Westdeutschland. Mit Besorgnis ist zu konstatieren, dass diese Ost-West-Wanderung irreversibel zu sein scheint.

Gerade in ländlichen Regionen Ostdeutschlands hat sie bereits zur Entleerung ganzer Landstriche geführt. Durch die Abwanderung gut ausgebildeter - vor allem junger – Menschen ist trotz der West-Ost-Transferzahlungen in Milliardenhöhe ein Defizit an Fachkräften entstanden, wodurch eigene Potenziale für die erhoffte wirtschaftliche Entwicklung auf Dauer verloren gegangen sind. Als weitere gravierende Konsequenz dieser innerdeutschen Wanderungsbewegungen wird in Ostdeutschland bereits innerhalb eines Jahrzehnts eine Halbierung der Zahl der Schulabgänger erwartet, was zwangsläufig zu erheblichen Nachwuchsproblemen führen wird.

Ich scheue mich nicht, im folgenden ein Tabu auszusprechen:

¹ Feldmann-Wojtachnia, Eva, Mittelosteuropa: Jugend zwischen Mobilität und Migration (2007), feldmann@fgje.de

² Die EU-Kommission hat in einem Bericht festgestellt, dass u.a. mehr als 50% der Polen bereit wären, in ein anderes Land zu gehen, sollten sie arbeitslos werden. EU Commission, Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty, COM (2006) 48 final, 8.2.2006

³ Da überwiegend hochqualifizierte Arbeitnehmer in das Ausland abwandern und in einigen Bereichen, wie z.B. im Gesundheitswesen, bereits ein Mangel an Arbeitskräften besteht, unterstützt die polnische Regierung nicht die Arbeitnehmermobilität. Stattdessen versucht sie, die Abwanderung von Arbeitnehmern zu reduzieren, indem sie steuerliche Anreize schafft und die Lohnnebenkosten senkt sowie ferner mit anderen Maßnahmen die Unternehmen unterstützt, um wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. EurAktiv.com 12.7.2006

Trotz der gigantischen west-ostdeutschen Transferzahlungen, die insgesamt bisher ein Vielfaches des alljährlichen EU-Haushaltes ausmachten und die das Ziel hatten, die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen zwischen den beiden Landeshälften anzugleichen, ist das Ergebnis deprimierend. Es hat dazu geführt, dass noch im Jahr 2007 wirtschaftswissenschaftliche Beobachter Ostdeutschland mit dem trotz ebenfalls riesiger Transferzahlungen wirtschaftlich zurückgebliebenen italienischen Mezzogiorno vergleichen. Um wie viel größer ist demgegenüber der Nachholbedarf der 10 neuen Mitgliedsländern in Mittel- und Osteuropa mit ihren rund 100 Millionen Einwohnern, um das enorme soziale Gefälle zu den 15 alten EU-Mitgliedsländern aufzuholen! Der Erfahrungszeitraum der ersten großen Welle der EU-Osterweiterung, die am 1.1.2004 in Kraft trat und dem kürzlichen Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur EU Anfang dieses Jahres ist zu kurz, um schlüssige Aussagen über die volkswirtschaftlichen Konsequenzen der Mobilität der Arbeitskräfte sowohl auf die entsendenden Länder wie auch auf die aufnehmenden Länder innerhalb der erweiterten EU machen zu können.

2.) ‚Brain Drain‘ – Brain Gain‘ im größeren Europa

Innerhalb des großen Themenkomplexes der innereuropäischen und weltweiten Mobilität der Arbeitskräfte, der bei der Straßburger Konferenz ausführlich behandelt wurde, möchte ich einen kleinen, aber immens wichtigen, Teilbereich herausgreifen, den der Abwanderung besonders qualifizierter Fachleute (‚Brain Drain‘ bzw. ‚Fuite des Cerveaux‘). Innerhalb der EU-15 hat diese Frage bisher keine größere Rolle gespielt. Lediglich im Verhältnis zu den USA hat sie von Zeit zu Zeit neue Diskussionen ausgelöst. Die Ost-Erweiterung der EU, die zeitgleich einhergeht mit den Bestrebungen zur Schaffung eines Europäischen Forschungsraums und zur Schaffung eines Europäischen Bildungsraums lässt die Brisanz dieses Thema erneut in den Mittelpunkt des Interesses rücken.

Die schnell wachsende Verflechtung der Weltwirtschaft im allgemeinen und das bereits genannte Zusammenwachsen der Länder der Europäischen Union zu einem Europäischen Forschungs- und Hochschulraums im besonderen, führt in demselben Maße zu einer schnellen Internationalisierung der Arbeitsmärkte für hochqualifiziertes wissenschaftliches Personal. Zwar haben die Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfel in Lissabon im Jahr 2000 feierlich erklärt, die Europäische Union insgesamt bis zum Jahr 2010 zur wettbewerbsfähigsten Region der Welt zu entwickeln. Dies hindert jedoch keine der EU(-15)-Regierungen daran, jede für sich, den Wettbewerb „um die besten Köpfe“ – notfalls auch auf Kosten der Nachbarn - zum erklärten Ziel zu machen. Dieser Strategie haben die neuen Mitgliedsstaaten in Mittel- und Osteuropa einstweilen wenig entgegenzusetzen.

Nachdem in den Römischen Verträgen von 1957 die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im allgemeinen als eine der großen Errungenschaften des Europäischen Einigungswerkes postuliert wurde, haben am 19.6.1999 die Bildungsminister von 29 europäischen Staaten in Bologna eine gemeinsame Erklärung unterzeichnet, die die Zielgruppe der Wissenschaftler und des wissenschaftlichen Nachwuchses besonders ansprechen soll. Der sog. ‚Bologna-Prozeß‘ hat drei wesentliche Ziele:

1. Die Erweiterung der Mobilität der Lehrenden und Lernenden⁴
2. Die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten der Absolventen und Absolventinnen
3. Eine verstärkte internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Für den angestrebten Europäischen Forschungsraum und den angestrebten Europäischen Bildungsraum ist es theoretisch unerheblich, wo sich die europäischen Forschungs- und Bildungspotentiale befinden – solange sie innerhalb der Grenzen Europas angesiedelt sind. Die EU-Kommission beklagt allenfalls eine zu große nationale Fragmentierung der Forschungsanstrengungen.⁵ Für die betroffenen Länder ist diese Frage aber von größter unmittelbarer Bedeutung. Forschung und Entwicklung, die Qualifizierung des Humankapitals, werden in allen Ländern zu Recht als ‚Zukunftsfaktoren *par excellence*‘ angesehen. Eine einseitige Mobilität zu Lasten eines Landes oder einer Region – das Beispiel Ostdeutschland wurde schon erwähnt – hat langfristige Negativwirkungen für die wirtschaftliche Entwicklung.

In einer repräsentativen Untersuchung über die ‚Push‘ und ‚Pull‘ Faktoren für die dauernde oder temporäre Abwanderung bzw. Zuwanderung hochqualifizierter Wissenschaftler in das Ausland, die vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft in Auftrag gegeben wurde, wurden folgende Motive genannt:

- Die Möglichkeit, an einer renommierten wissenschaftlichen Einrichtung im Ausland arbeiten zu können
- Die Möglichkeit einer vertieften Beschäftigung mit einem speziellen Forschungsthema
- Bessere Karrieremöglichkeiten
- Mangelnde berufliche Perspektiven⁶

Für das Land (oder die Region), die vom ‚Brain Drain‘ betroffen ist, bedeutet diese Abwanderung, dass Wissen und Qualifikationen, d.h. so genanntes Humankapital, verloren gehen. Gleichzeitig stellt dies Phänomen für die Forschungslandschaft des aufnehmenden Landes nicht nur eine willkommene Bereicherung ihres eigenen Potentials (‚Brain Gain‘) dar, sondern es bedeutet auch eine finanzielle Subvention nationalen Forschungssystemen, weil die Kosten der Ausbildung vom Ursprungsland getragen wurden.

Statistisch ist allerdings dies Phänomen nicht leicht zu erfassen. Die Dunkelziffer ist sehr groß. Die offiziellen statistischen Erfassungskategorien zur Ab- oder Zuwanderung sind nicht eindeutig.

⁴ Die grenzüberschreitende Mobilität der Studierenden innerhalb Europas wird gemeinhin weit überschätzt: Von den rund 6,0 Millionen Studierenden in den Ländern des Weimarer Dreiecks, Deutschland, Frankreich und Polen, studieren etwa 7.000 französische und 11.000 polnische Studenten in Deutschland, 6000 deutsche und 3.000 polnische Studenten sind an französischen Hochschulen inskribiert. Die Anzahl der deutschen und französischen Studierenden an polnischen Hochschulen fällt demgegenüber kaum ins Gewicht.

An dem ‚EU-Erasmus-Programm‘, welches das Studium für die Dauer von drei bis zwölf Monaten in einem anderem EU-Land finanziell unterstützt, haben im Studienjahr 2004/2005 insgesamt 144.037 Studierende teilgenommen. Hiervon kamen 22.427 aus Deutschland, 21.561 aus Frankreich und 8.390 aus Polen.

⁵ La recherche européenne souffre de sa trop grande ‚fragmentation‘ nationale, Le Monde, 11.4.2007

⁶ Stifterverband für die deutsche Wissenschaft, Brain- Drain – Brain Gain, Eine Untersuchung über internationale Berufskarrieren durchgeführt von der Gesellschaft für Empirische Studien, Beate Backhaus, Lars Linke, Albert Over, Juni 2002, S.3

Im Falle Deutschlands wird berichtet, dass 14% aller promovierten Naturwissenschaftler für einen längeren Zeitraum oder auf Dauer in die USA abwandern. In den USA sind 21,6% aller Naturwissenschaftler Ausländer.

Eindeutige Aussagen über die Größenordnung der Wanderungsbewegungen der sog. qualifizierten Wissenschaftler und Ingenieure und deren volkswirtschaftliche Konsequenzen lassen sich nicht machen. Fügt man indessen einige wenige ausgewählte Parameter – beispielsweise aus den Ländern des Weimarer Dreiecks, d.h. Deutschland, Frankreich und Polen, zusammen, so ergibt sich folgendes mosaikartiges Bild:

Polen hat die Anzahl seiner Studierenden – bei einer Gesamtbevölkerungszahl von 38,6 Mill. Einwohnern seit 1990 mehr als vervierfacht und ragt mit etwa 1,8 Mill. Studierenden dicht an die wesentlich größeren EU-Länder Deutschland (2,0 Mill.) und Frankreich (2,2 Mill.) heran. Als Ergebnis ergibt sich hieraus, dass im Alter von 25-34 Jahren 20% der polnischen Bevölkerung Hochschulabsolventen sind. Zum Vergleich: Deutschland lediglich 15% und Frankreich 22%.

Vergleicht man den Anteil der Hochschulabsolventen der Natur- und Ingenieurwissenschaften pro 100.000 Einwohner in der selben Altersgruppe der 25-34jährigen Beschäftigten in Deutschland, Frankreich und Polen (2003), so zeigt sich auch hier ein großes Gefälle Deutschland: 852, Polen: 1.489 und Frankreich: 1.900. Polen hat es indessen nicht vermocht, im selben Maße wie die Ausgaben für Hochschulen auch die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F+E) zu erhöhen; im Gegenteil, die polnischen F+E-Ausgaben sind in diesem Zeitraum zurückgefallen. Hier liegt Deutschland mit 2,52% der F+E-Ausgaben vor Frankreich mit 2,18%. Zum Vergleich: Polen 0,58%. Die absoluten Zahlen für F+E-Ausgaben in den drei Ländern lassen dies erhebliche Ungleichgewicht noch deutlicher werden: Deutschland: 50,3 Mrd.€, Frankreich: 30,1 Mrd.€ und Polen: 1,2 Mrd.€

Gleichzeitig weist Polen mit 17,7% (2005) – bei langsam fallender Tendenz – eine fast doppelt so hohe Arbeitslosigkeit auf wie Deutschland und Frankreich mit annähernd derselben Arbeitslosenquote von knapp über 9,0 Prozent. Allein aus diesen wenigen Zahlen lässt sich unschwer erkennen, dass der beispielsweise im Vergleich zu Deutschland überdurchschnittlich große Anteil gut ausgebildeter und fremdsprachenkundiger Hochschulabsolventen Polens allein schon wegen der nicht ausreichend vorhandenen Forschungsinfrastruktur und – hier ist ein enger Zusammenhang zu sehen – mit dem zu geringen Angebot an anspruchsvollen industriellen Arbeitsplätzen eine große Neigung verspüren wird, die berufliche Karriere außerhalb des eigenen Landes aufzubauen.

Polen wird für die Finanzperiode 2007-2013 mit Zahlungen in Höhe von 59,7 Mrd. € mit Abstand der größte Empfänger von Mitteln aus dem EU-Strukturfonds zur regionalen Entwicklung sein. Hiermit sollen vornehmlich die wirtschaftlichen Disparitäten zu den alten EU-Ländern ausgeglichen werden. Wenn diese Mittel gezielt zum Aufbau polnischer Forschungsstrukturen genützt würden, würde dies ein großer Beitrag zur Herstellung der polnischen Wettbewerbsfähigkeit und zur Schaffung moderner Arbeitsplätze sein. Die für die Regionalpolitik zuständigen EU-Kommissarin Danuta Hübner hat bei ihrem Redebeitrag zur ‚Université Ouverte‘ in Breslau am 14.10.2006 ausdrücklich auf diese Möglichkeit hingewiesen. Das 7. Weimarer Gipfelgespräch am 5.12.2006 hat die Bereitschaft der drei Partner deutlich werden lassen, dem Thema der technologischen Innovation einen neuen Platz in der trilateralen Zusammenarbeit einzuräumen.

Nicht nur im globalen Zusammenhang, sondern auch innerhalb der Länder und Regionen Europas wird der ‚Wettbewerb um die besten Köpfe‘ an Intensität zunehmen. Es ist nicht auszuschließen, dass aus innenpolitischen Gründen der Fragenkomplex von Mobilität und Migration – einschließlich der Konsequenzen des ‚Brain Drain’s‘ – in der in nur drei Jahren um 100 Millionen neue Bürger angewachsenen Europäischen Union die Beziehungen der 27 Mitgliedsstaaten zueinander einer neuen Belastungsprobe aussetzen wird.