



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 31. Januar 2020
(OR. en)

5512/20

EDUC 15

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Vorbereitung der Orientierungsaussprache des Rates (Bildung, Jugend, Kultur und Sport) am 20. Februar 2020 zum Thema „Brain Circulation (zirkuläre Wanderung Hochqualifizierter) – eine treibende Kraft für den europäischen Bildungsraum“ – Diskussionspapier des Vorsitzes

Nach Anhörung des Ausschusses für Bildungsfragen hat der Vorsitz das beiliegende Diskussionspapier als Grundlage für die geplante Orientierungsaussprache auf der Tagung des Rates (Bildung, Jugend, Kultur und Sport) am 20. Februar 2020 ausgearbeitet.

Brain Circulation (zirkuläre Wanderung Hochqualifizierter) – eine treibende Kraft des europäischen Bildungsraums

Diskussionspapier des Vorsitzes

Die Lern- und Arbeitsmobilität sowie die grenzüberschreitende Mobilität von Bürgerinnen und Bürgern bieten viele Vorteile, wie etwa die Erweiterung der allgemeinen Kenntnisse, der transversalen und interkulturellen Kompetenzen und der Sprachkenntnisse, mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt, ein besseres Verständnis der eigenen Identität, persönliche Entfaltung und Reifung sowie die Entwicklung der europäischen Identität und der europäischen Werte. Lernmobilität geht einher mit künftiger Mobilität, höheren Einkommen und einem geringeren Risiko, arbeitslos zu werden. Auch wachsen mit ihr das gegenseitige Verständnis, die Offenheit und die staatsbürgerlichen Fähigkeiten.¹ Überdies fördern der freie Verkehr und die Verbreitung von Wissen und Ideen in der EU die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft; auch verstärken sie die europäische Integration und halten den europäischen Geist wach.

Eine ausgewogene zirkuläre Wanderung Hochqualifizierter bedeutet, dass Entwicklungsländer von den Kompetenzen, dem Wissen und den anderweitigen Erfahrungen, die ihre Migrantinnen und Migranten und Diasporamitglieder erworben haben, profitieren können.² Sie ist Voraussetzung für die ausgewogene Entwicklung und den Zusammenhalt der verschiedenen Regionen und Länder der EU und somit der Union selbst.

Auf der anderen Seite können unausgewogene Wanderungsbewegungen bei Fachkräften – die Wanderung von niedrig- bis hochqualifizierten Personen in eine Richtung – innerhalb Europas dazu führen, dass Humankapital in großem Umfang in Form von Wissensvergeudung (Brain Waste) oder Abwanderung von Qualifizierten (Brain Drain)³ verloren geht. Diese Phänomene sind die mögliche Folge einer Reihe von Faktoren, insbesondere sozialer und wirtschaftlicher Unterschiede in der EU, sowie die Ursache für den Bevölkerungsschwund in einigen Regionen oder Ländern und eine ungleiche Verteilung der Qualifikationsniveaus in Europa. Auf die Dauer können solche Unterschiede den Zusammenhalt und die langfristige Tragfähigkeit des europäischen Projekts gefährden.⁴

¹ Monitor für die allgemeine und berufliche Bildung 2019, Europäische Kommission (2019).

² European Migration Network Glossary. Quelle: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

³ „Brain Waste“ ist die Verweigerung der Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen, die Migranten und Migrantinnen außerhalb der EU erworben haben, sodass diese ihr Potenzial nicht voll ausschöpfen können. „Brain Drain“ ist der Verlust, der einem Land durch die Auswanderung Hochqualifizierter entsteht. European Migration Network Glossary. Quelle: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

⁴ Abwanderung von Hochqualifizierten in der EU: Bewältigung der Herausforderung auf allen Ebenen, Emil Boc, Europäischer Ausschuss der Regionen, Entwurf einer Stellungnahme für die 138. Plenartagung (2020).

Der wachsende Wettbewerb um Hochqualifizierte führt dazu, dass eine erhebliche Zahl von Menschen aus bestimmten Ländern oder Regionen in andere abwandern. Die wirtschaftlichen Bedingungen, das Arbeitsmarktpotenzial und die wahrgenommene Qualität der Bildungseinrichtungen zählen zu den Faktoren, die Talente wie unter anderem Studierende, Hochschulabsolventen, Forscherinnen und Forscher sowie junge Fachkräfte aus dem Ausland anziehen. Die Zuwanderung von Talenten aus aller Welt erfolgt größtenteils über den Zuzug von Studierenden.⁵ Er bietet den Zielländern erhebliche potenzielle Vorteile im Hinblick auf den verfügbaren Bestand an Humankapital.⁶ Einige Systeme und einige Länder sind attraktiver als andere, und zwar aus unterschiedlichen Gründen, die mit der wirtschaftlichen Lage, dem Arbeitsmarkt sowie den sozialen Verhältnissen und Lebensbedingungen zusammenhängen.⁷ Die Arbeitsmobilität in der EU weist allgemein folgendes Muster auf: 98 % der mobilen Arbeitskräfte⁸ leben in der EU-15 und den EFTA-Staaten und nur 2 % in den EU-13-Ländern.⁹ Nach neueren Zahlen siedeln sich 74 % aller mobilen Arbeitskräfte der EU-28 in Deutschland, im Vereinigten Königreich, in Italien, Frankreich und Spanien an. Zudem geht aus den Statistiken hervor, dass die in jüngerer Zeit zugewanderten Arbeitskräfte besser ausgebildet sind als die Staatsangehörigen ihres Aufnahmelandes.¹⁰

⁵ Dieses Phänomen ist bei der Mobilität zum Erwerb eines Hochschulabschlusses sehr viel ausgeprägter als bei der Mobilität zum Erwerb von Leistungspunkten, etwa im Rahmen von Erasmus+.

⁶ Da für einige Zielländer keine oder nur unvollständige Daten über den Zuzug von Studierenden zum Erwerb eines Hochschulabschlusses vorliegen, wird die Berechnung dieser Benchmark nach wie vor vernachlässigt. Monitor für die allgemeine und berufliche Bildung 2019, Europäische Kommission (2019).

⁷ Nach Angaben der OECD werden mit den „Indicators of Talent Attractiveness“ (Indikatoren für die Attraktivität für Talente) sieben Dimensionen bewertet: Qualität der beruflichen Chancen, Einkommen und Steuern, Zukunftsaussichten, Möglichkeiten für Familienmitglieder, Kompetenzumfeld, Inklusivität und Lebensqualität.

Damit wird erfasst, inwieweit ein Land in der Lage ist, drei besondere Kategorien talentierter Migrantinnen und Migranten anzuziehen und zum Bleiben zu bewegen: hochqualifizierte Arbeitskräfte (Personen mit Masterabschluss und Promovierte) Hochschulstudierende und ausländische Unternehmerinnen und Unternehmer.

OECD, Migration Policy Debates (2019).

⁸ In den Jahresberichten der Europäischen Kommission über die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der EU werden „mobile Arbeitskräfte“ definiert als Bürgerinnen und Bürger der EU-28 im erwerbsfähigen Alter, die in einem Mitgliedstaat oder EFTA-Land ansässig sind, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen.

⁹ Jahresbericht 2016 über die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der EU, Europäische Kommission (2017).

¹⁰ Jahresbericht 2017 über die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der EU, Europäische Kommission (2018).

Überdies sind nach einer jüngsten Studie über die Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte¹¹ diese unausgewogenen Wanderungsbewegungen von Talenten ein Anzeichen dafür, dass Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung der Herkunftsländer den Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Entwicklung in den Zielländern stützen, wohingegen das Humankapital in den Herkunftsländern möglicherweise schwindet, weil die Bevölkerungsgruppen, die bleiben, weniger qualifiziert sind als diejenigen, die weggehen.¹² Folgen für die Herkunftsländer sind unter anderem eine geringere Rendite der öffentlichen Bildungsinvestitionen, Arbeitskräftemangel sowie die Abwanderung Hochqualifizierter.¹³

Allerdings kann die Rückwanderung (Rückkehr in das Herkunftsland) den Herkunftsländern Vorteile bringen, nämlich Heimatüberweisungen¹⁴, die Bildung von Netzen, die den Handel, Kapitalbewegungen und die Verbreitung von Wissen sowie die Weitergabe von Fähigkeiten und Know-how erleichtern¹⁵, Investitionen und Fachwissen der in ihr Herkunftsland zurückgekehrten Migrantinnen und Migranten¹⁶ sowie neu erworbene Kenntnisse der Rückkehrer, die sie in die Lage versetzen, Unternehmertum und Innovation zu fördern¹⁷. Daher ist es äußerst wichtig, dass die Herkunftsländer von dem (im Ausland erworbenen) Kompetenzzuwachs profitieren können, wenn die Migrantinnen und Migranten dorthin zurückkehren. Die Anerkennung von Qualifikationen und die Validierung von Kompetenzen können dabei hilfreich sein.

Um die positiven Effekte der Brain Circulation zu unterstützen, müssen die politisch Verantwortlichen Maßnahmen und Strategien entwickeln, die eine ausgewogene Migration fördern, welche zur Entwicklung der Wirtschaft und Gesellschaft im Allgemeinen beiträgt, die soziale Dimension der Bildung verstärkt und der europäischen Integration und dem Zusammenhalt in Europa dient. Diese politischen Entwicklungen müssen auf einer soliden Faktengrundlage beruhen; hierzu müssen in den Mitgliedstaaten umfassende Systeme zur Verfolgung von Personen mit abgeschlossener Hochschul- und Berufsausbildung eingerichtet werden, und zudem muss dafür gesorgt werden, dass vergleichbare EU-Daten zur Verfügung stehen, die eine gründlichere vergleichende Analyse der Beschäftigungserfolge der Absolventinnen und Absolventen erlauben. Darüber hinaus sollten erfolgreiche Strategien als Grundlage für eine allgemeinere Erörterung und Untersuchung der Kosten und Vorteile der Freizügigkeit dienen.¹⁸

¹¹ Studie im Rahmen der neuen europäischen Agenda für Kompetenzen, Europäische Kommission. Quelle: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&langId=de>.

¹² Studie über die Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte, Europäische Kommission. ICF (2018).

¹³ Hasselbalch, Jacob, The European Politics of Brain Drain: A Fast or Slow-Burning Crisis? Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (2017).

¹⁴ Albert Bollard, David McKenzie, Melanie Morten und Hillel Rapoport, Remittances and the Brain Drain Revisited: The Microdata Show That More Educated Migrants Remit More (2009).

¹⁵ Mitteilung der Europäischen Kommission über Migration und Entwicklung (2005).

¹⁶ Gibson, McKenzie, Eight Questions about Brain Drain, The World Bank (2011).

¹⁷ Studie über die Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte, Europäische Kommission. ICF (2018).

¹⁸ Studie über die Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte, Europäische Kommission. ICF (2018).

In diesem Sinne können verstärkte strategische Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation sowie die Einführung geeigneter Instrumente und Fördermittel im Rahmen der europäischen und nationalen Fonds und Programme die Qualität und Attraktivität der Bildung erhöhen, günstige Bedingungen für die Forschung schaffen und somit mehr Talente anziehen und zum Bleiben bewegen. Insbesondere die Strukturfonds und der Kohäsionsfonds sind wichtige Instrumente, die darauf ausgerichtet sind, regionale Unterschiede in Bezug auf Einkommen, Wohlstand und Chancen zu verringern. Überdies wirken sich zwei Kernziele der Strategie Europa 2020 – Erhöhung der Beschäftigungsquote und Verbesserung der sozialen Inklusion – unmittelbar auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen aus, die wiederum eine Eindämmung der Abwanderung von Hochqualifizierten ermöglichen.¹⁹

Beim Ausbau und bei der Förderung des europäischen Bildungsraums sollte unbedingt die Frage gestellt werden, wie durch Maßnahmen, die zu einer gleichmäßigeren Entwicklung der Bildungs- und Forschungssysteme, Volkswirtschaften und Gesellschaften beitragen, und durch Maßnahmen, die der Bildungsverschwendung entgegenwirken, eine ausgewogenere grenzüberschreitende Mobilität und Wanderung Hochqualifizierter in der EU erreicht werden kann. Das Programm Erasmus+ und sein Nachfolgeprogramm dienen dazu, Brain Circulation und eine ausgewogene Mobilität zu fördern.²⁰ Übrigens wird seine Leitinitiative „Europäische Hochschulen“ mit ihrer großen geografischen Streuung zu einer ausgewogeneren (physischen, virtuellen oder gemischten) Mobilität beitragen; sie kann als Vorbild für die strukturelle, systemische und nachhaltige Umwandlung von Hochschuleinrichtungen in Universitäten der Zukunft dienen.

¹⁹ Abwanderung von Hochqualifizierten in der EU: Bewältigung der Herausforderung auf allen Ebenen, Emil Boc, Europäischer Ausschuss der Regionen, Entwurf einer Stellungnahme für die 138. Plenartagung, 11./12. Februar 2020.

²⁰ Der Jahresbericht 2017 über Erasmus+ enthält eine Analyse der Mobilitätstrends im Rahmen des Programms auf europäischer Ebene, aus der hervorgeht, dass die Mobilität von Studierenden und Hochschulpersonal in Europa recht ausgewogen ist, auch wenn in einigen Ländern Schwankungen zu verzeichnen sind.

In dem Bewusstsein, dass Bildung und Kultur der „Schlüssel zum Aufbau inklusiver und von Zusammenhalt geprägter Gesellschaften und zur Erhaltung unserer Wettbewerbsfähigkeit“²¹ sind, und angesichts der jüngsten Schritte zum Aufbau eines europäischen Bildungsraums²² werden die Ministerinnen und Minister ersucht, Überlegungen zum Thema „Brain Circulation – eine treibende Kraft für den europäischen Bildungsraum“ anzustellen und dabei insbesondere folgende Fragen zu erörtern:

1. Welches politische Instrumentarium wird benötigt, um eine ausgewogene zirkuläre Wanderung Hochqualifizierter im europäischen Bildungsraum zu gewährleisten, und wie können die einschlägigen Akteure auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene mobilisiert werden, damit dieses Ziel erreicht wird?
2. Was kann in den Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene getan werden, um das große Potenzial, das die Initiative „Europäische Hochschulen“ zur Förderung einer ausgewogenen zirkulären Wanderung Hochqualifizierter im europäischen Bildungsraum bietet, noch stärker zur Geltung zu bringen?
3. Wie können die europäischen Fonds, Programme und Finanzierungsinstrumente genutzt werden, um Strategien zu entwickeln und umzusetzen, die folgerichtig eine ausgewogene zirkuläre Wanderung Hochqualifizierter fördern? Können Sie Beispiele für Maßnahmen nennen, die Sie in ihrem Land durchführen?

²¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2017. Dok. EUCO 19/1/17 REV 1.

²² Mitteilung über die Stärkung der europäischen Identität durch Bildung und Kultur. COM(2017) 673 final. Mitteilung „Ein stärkeres Europa aufbauen: Die Rolle der Jugend-, Bildungs- und Kulturpolitik“, COM(2018) 268 final. Schlussfolgerungen zum Thema „Eine Vision für einen europäischen Bildungsraum entwickeln“, ABl. C 195 vom 7.6.2018, S. 7. Empfehlung zur Förderung der automatischen gegenseitigen Anerkennung von im Ausland erworbenen Hochschulqualifikationen und von Qualifikationen der allgemeinen und beruflichen Bildung der Sekundarstufe II sowie der Ergebnisse von Lernzeiten im Ausland, ABl. C 444 vom 10.12.2018, S. 1. Empfehlung zu einem umfassenden Ansatz für das Lehren und Lernen von Sprachen, ABl. C 189 vom 5.6.2019, S. 15. Entschließung zur Weiterentwicklung des europäischen Bildungsraums im Hinblick auf die Unterstützung zukunftsorientierter Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, ABl. C 389 vom 18.11.2019, S. 1.