

Langthaler, Margarita; Hornoff, Sandra

Working Paper

Braindrain und seine Auswirkungen auf Entwicklungsländer

ÖFSE Working Paper, No. 20

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Langthaler, Margarita; Hornoff, Sandra (2008) : Braindrain und seine Auswirkungen auf Entwicklungsländer, ÖFSE Working Paper, No. 20, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/98826>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WORKING PAPER 20

BRAINDRAIN UND SEINE AUSWIRKUNGEN AUF ENTWICKLUNGSLÄNDER

Margarita Langthaler

Mitarbeit: Sandra Hornoff

APRIL 2008

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Abstract	4
1. Einleitung	5
2. Migration und Entwicklung	5
2.1. Positionen und Strategien auf UN-Ebene	6
2.2. Positionen und Strategien der EU	7
2.3. Positionen und Strategien der OECD	9
2.4. Positionen und Strategien bilateraler Geberorganisationen	9
3. Braindrain aus Entwicklungsländern	10
3.1. Formen und Ausmaße des Braindrain	10
3.2. Ursachen des Braindrain	11
3.3. Auswirkungen des Braindrain	12
4. Migration, Braindrain und die MDGs	16
5. Strategien zum Umgang mit Braindrain in der Entwicklungszusammenarbeit	17
6. Braindrain und die Kohärenzdebatte in der EU	20
7. Abschließende Bemerkungen	22
Abkürzungen	24
Literatur	25

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE
Bereich Wissenschaft & Forschung
A-1090 Wien, Berggasse 7
Tel. ++43 / 1 / 317 40 10-200 / Fax ++43 / 1 / 317 40 15
E-Mail: office@oefse.at
WEB: <http://www.oefse.at> und <http://www.eza.at>

Zusammenfassung

Die Diskussion über die Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung hat in den vergangenen Jahren stark an Raum gewonnen, wobei Migration zunehmend als Potential für alle Beteiligten angesehen wird. Eine Betrachtung der Positionen auf Ebene der UN, der EU, der OECD sowie einiger bilateraler Geberorganisationen zeigt folgende übereinstimmende Aspekte einer angestrebten Migrationspolitik:

- Schaffung von Möglichkeiten regulärer Migration, Bekämpfung illegaler Migration;
- Besseres Migrationsmanagement;
- Stärkere Verbindung von Migration und Entwicklung, einschließlich der Integration von Migration in die nationalen Entwicklungspläne der Herkunftsländer;
- Mehr Kohärenz zwischen unterschiedlichen Politikbereichen der Zielländer;
- Förderung zirkulärer Migration, stärkere Nutzung von Rücküberweisungen für entwicklungspolitische Zielsetzungen, bessere Zusammenarbeit mit Diaspora-Netzwerken.

Unterschiede gibt es v. a. im Grad der Berücksichtigung menschenrechtlicher Überlegungen (vorrangig auf UN-Ebene zu finden) sowie hinsichtlich der Prioritätensetzung auf die Kontrolle der Migrationsflüsse (vorrangig in den Positionen der EU zu finden).

Die Abwanderung von Fachkräften und hochqualifizierten Personen aus Entwicklungsländern, bekannt als „Braindrain“, ist ein Teilaspekt von Migration und wird kontrovers diskutiert. Von der Abwanderung aus Entwicklungsländern ist insbesondere der Gesundheitssektor betroffen, darüber hinaus das Bildungswesen, der öffentliche Sektor, die Industrie sowie Wissenschaft und Forschung. Die Regionen mit den höchsten Raten an qualifizierter Abwanderung sind der karibische und zentralamerikanische Raum, das subsaharische Afrika, Südostasien und der Pazifikraum.

Ursachen von Braindrain sind v. a. schlechte Arbeitsbedingungen, geringe Bezahlung, fehlende Karrieremöglichkeiten sowie die Instabilität der Herkunftsgesellschaft. Selten wird Braindrain in einem breiteren Kontext untersucht: Die Auswirkungen internationaler Handelspolitik, der Ökonomisierung von (höherer) Bildung oder der Strategien internationaler Finanzinstitutionen bleiben meist unberücksichtigt.

Stark unterschiedliche Einschätzungen gibt es bezüglich der Auswirkungen von Braindrain auf Entwicklungsländer. Als negativen Folgen gelten: Humankapitalverlust; Personalknappheit in strategischen Sektoren; Verlust von volkswirtschaftlichen Investitionen und Steuerzahlungen sowie Schwächung der Institutionen und der Innovationskraft des Landes.

Als positive Auswirkungen des Braindrain werden angesehen: Rücküberweisungen; Bildungsanreiz im Herkunftsland; Transfer von Wissen und Technologie („brain gain“); Diaspora-Gemeinden als Katalysatoren für unternehmerische Initiativen und Entwicklungsprojekte sowie die Entlastung des Arbeitsmarktes der Herkunftsländer, falls die Migrant/innen arbeitslos waren.

Ob Braindrain dem Abwanderungsland schadet oder nützt, ist stark kontextabhängig. Insgesamt scheinen kleine und arme Entwicklungsländer von Braindrain eher geschwächt zu werden, während größere Länder und solche mittleren Einkommens davon auch profitieren können.

Für die Erreichung der MDGs wirkt sich insbesondere der Fachkräftemangel in Schlüssel-sektoren wie Gesundheit und Bildung negativ aus. Vom verminderten Zugang zu Basis-

dienstleistungen sind v. a. arme Bevölkerungsschichten und die Landbevölkerung betroffen. Zudem schwächt die Abwanderung institutionelle Strukturen, sodass zielgerichtete Strategien schwer plan- und umsetzbar werden.

In der internationalen Diskussion werden folgende Maßnahmen zum Umgang mit Braindrain diskutiert:

- Verbesserung der Informations- und Datenlage;
- Kompensationszahlungen an die Herkunftsländer;
- Verbesserung der Bedingungen in den Herkunftsländern;
- Förderung der Rückkehr;
- Ethische Anwerbung;
- Förderung der Diaspora-Gemeinden;
- Förderung der regionalen Migration;
- Bi- oder multilaterale Abkommen zur Regulierung der Migrationsflüsse (v. a. im Gesundheitsbereich).

Trotz der Bemühungen um eine kohärente Migrationspolitik zeigen sich die Schwierigkeiten der EU im Zusammenspiel unterschiedlicher Politikbereiche, etwa von Sicherheits-, Handels-, Bildungs- und Forschungs- sowie Entwicklungspolitik. Als Mittel zur Überbrückung der Interessenskonflikte gilt u. a. das Konzept der zirkulären Migration. Ob damit tatsächlich eine „win-win-Situation“ hergestellt werden kann, scheint derzeit fraglich.

Um der Komplexität des Phänomens Braindrain Genüge zu tun sind weitere Untersuchungen notwendig. Dabei sollten die starke Kontextabhängigkeit der Auswirkungen und die Unterschiede zwischen den Ländern im Vordergrund stehen. Rahmenbedingungen wie Macht- und Reichumsverteilung verdienen ebenso wie menschenrechtliche Überlegungen größere Berücksichtigung. Schließlich sollten Ansätze, die das komplexe Phänomen auf ein Managementproblem reduzieren, hinterfragt werden.

Abstract

The present paper analyses the current discussion on skilled migration from developing countries, known as “brain drain”, as well as its effects on development and the MDGs. Brain drain is firstly located in the broader discussion on the interrelationship between migration and development. To this end, the paper briefly outlines positions and policy recommendations of the UN, the EU, the OECD and those of bilateral donor organisations. It then describes forms, dimensions and causes of brain drain, gives an account of the controversial discussion on its effects on sending countries by outlining the arguments of both “optimistic” and “critical” standpoints and discusses its impact on the MDGs. It furthermore delineates currently discussed policy recommendations in development cooperation. Lastly, it takes a short look at the discussion on policy coherence in the EU’s migration policy.

1. Einleitung

Die Abwanderung von Fachkräften und Hochqualifizierten aus Entwicklungsländern, umschrieben mit dem Begriff „Braindrain“, ist ein Teilaspekt des Phänomens Migration und wird im Zusammenhang mit Entwicklung kontrovers diskutiert. Besondere Aufmerksamkeit wurde dem Braindrain in Folge der Zwischenstandsüberprüfungen der UN-Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) zuteil, als sichtbar wurde, dass der Fachkräftemangel in Schlüssel-sektoren viele Entwicklungsländer daran hindern wird, die MDGs zu erreichen. Besonders betroffen ist in diesem Zusammenhang der Gesundheitssektor, in dem das Fehlen von Ärzten und Pflegepersonal in manchen Ländern drastische Ausmaße angenommen hat.

Braindrain wird jedoch in der internationalen Debatte nicht nur als Problem angesehen. Im Gegensatz zu früheren Jahrzehnten wird heute versucht, die potentiell entwicklungsfördernden Effekte der Abwanderung von Fachkräften und Hochqualifizierten herauszuarbeiten bzw. ein differenziertes Bild der Auswirkungen zu zeichnen. Letztlich herrscht weder in der Policy-Diskussion der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) noch in der wissenschaftlichen Debatte Einigkeit darüber, wie die Auswirkungen der Migrationsflüsse von Qualifizierten auf Entwicklungsländer einzuschätzen sind.

Das vorliegende Dokument geht zunächst auf die Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung ein, die heute auf internationaler Ebene geführt wird. Dazu werden die Positionen und Strategien von UNO, EU, OECD und der bilateralen Geberorganisationen beleuchtet. Anschließend wird das Phänomen Braindrain aus Entwicklungsländern in seinen Formen und Dimensionen untersucht und die kontroverse Diskussion über seine Auswirkungen auf die Herkunftsländer – sofern diese Entwicklungsländer sind – dargestellt. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der spezifischen Debatte um Braindrain, Migration und die MDGs. Anschließend werden die gängigen Strategien zum Umgang mit Braindrain in der EZA sowie die Frage der Kohärenz, vor allem in Hinblick auf die EU, besprochen.

Das vorliegende Dokument geht kursorisch, jedoch nicht ausführlich auf die Thematik der Rücküberweisungen von Migrant/innen in ihre Herkunftsländer ein, welche oft im Zusammenhang mit Braindrain diskutiert wird. Ein ÖFSE-Briefing Paper, das sich zurzeit in Vorbereitung befindet, wird sich eingehend mit dieser Fragestellung befassen.

2. Migration und Entwicklung

Die Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung sind komplex und keineswegs eindimensional. Armut und fehlende Entwicklungsperspektiven werden häufig als Gründe für Migration angesehen. Allerdings sind es meist nicht die Ärmsten der Armen die abwandern, da die Migration selbst Kosten verursacht. Tatsächlich scheint ein gewisser Entwicklungsstand die Voraussetzung für Migration zu sein bzw. diese zu fördern. Die Ursachen von Migration sind also vielfältig und eng mit weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen verbunden. Parnreiter (2005) sieht wesentliche Faktoren in der steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften in bestimmten Weltregionen sowie in der sozioökonomischen Destabilisierung der Peripherien.

Migration hat andererseits direkte und indirekte Auswirkungen auf Entwicklung, und zwar sowohl auf die Entwicklung des Herkunfts- als auch des Ziellandes. Migration aus Entwicklungsländern verläuft nicht nur in Süd-Nord-Richtung. Beträchtliche Migrationsbewegungen

finden innerhalb eines Entwicklungslandes als Land-Stadt-Migration sowie zwischen Entwicklungsländern selbst statt.

In einer historischen Perspektive gab es immer schon Wanderungsbewegungen von Menschen. Im Zeitalter der Globalisierung sind sie massiv und stetig geworden. In den Zielländern ist die negative Wahrnehmung von Zuwanderung im Sinne einer ökonomischen und kulturellen Bedrohung zwar nicht gesellschaftlicher Konsens, jedoch insbesondere in den unteren Gesellschaftsschichten verankert. Dem gegenüber steht die Tatsache, dass internationale Wettbewerbsfähigkeit immer stärker an die Verfügbarkeit von flexibel handhabbaren Arbeitskräften unterschiedlicher Qualifikationsniveaus gebunden ist. Es besteht daher von Seiten der ökonomischen und politischen Eliten in den Ländern des Nordens durchaus ein Interesse an Immigration, allerdings unter der Bedingung, dass diese kontrolliert und je nach Bedarf steuerbar ist¹. Unkontrollierte Migration wird hingegen als wirtschaftliches und Sicherheitsproblem angesehen.

In den Entwicklungsländern scheint Migration auf individueller bzw. Haushaltsebene oft die einzige Zukunftsperspektive zu sein. Rücküberweisungen der Migrant/innen machen in vielen Ländern einen beträchtlichen Teil des Bruttoinlandsproduktes aus. Andererseits führt Migration gerade von gut Ausgebildeten zu akutem Fachkräftemangel in Schlüsselbereichen sowie in fragmentierten Dienstleistungs- und Bildungssystemen. Die Auswirkungen sind insgesamt komplex, oft widersprüchlich und stark kontextabhängig.

Die Diskussion über die Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung hat in den vergangenen Jahren stark an Raum gewonnen. Die Sichtweisen sind v. a. im Bereich der entwicklungspolitischen Policy-Diskussion insgesamt relativ konsensuell, insofern als Migration zunehmend positiv im Sinne eines Potentials für alle Beteiligten betrachtet wird. Voraussetzung sei allerdings Kontrolle und entsprechendes Management.

Auffällig ist, dass die Thematik nur selten von der Perspektive der primär Betroffenen, also der Migrant/innen, aufgerollt wird, sondern vielmehr die Frage des Kosten/Nutzen-Verhältnisses für Herkunfts- und Zielländer im Mittelpunkt steht. Allenfalls wird betont, dass das Recht auf Mobilität ein Menschenrecht sei, das dem/der Einzelnen nicht verweigert werden könne. Zu den wenigen Ausnahmen in der Literatur zählt Gächter (2001), der seine Untersuchung bewusst auf der Umdrehung der herkömmlichen Betrachtungsweise aufbaut und von der Tatsache ausgeht, dass Migrationsentscheidungen für die betroffenen Haushalte immer rationale Entscheidungen sind.

Im Folgenden soll ein Überblick über den internationalen Diskussionsstand zu Ansätzen und Strategien in Hinblick auf Migration und Entwicklung gegeben werden. Im Spezifischen wird auf die UNO, die EU, die OECD sowie überblicksmäßig auf die bilaterale EZA eingegangen.

2.1. Positionen und Strategien auf UN-Ebene

In der UNO und ihren verschiedenen Unterorganisationen gewinnt das Thema Migration und Entwicklung zunehmend an Gewicht. 2003 wurde eine *Global Commission on International Migration* eingesetzt, die ihre Arbeit 2005 mit einem Bericht abschloss (Global Commission on International Migration 2005). Der *High-level Dialogue* der Vereinten Nationen im September 2006 und das daran anknüpfende *Global Forum on Migration and Development* sind zentrale Diskussionsstrukturen zum Thema Migration und Entwicklung auf internationaler Ebene.

¹ Gächter (2007, 2) argumentiert im Gegensatz dazu: Es kann nicht als Tatsache angesehen werden, dass die OECD-Länder dauerhaft Bedarf an ausländischer hochqualifizierter Arbeitskraft hätten.

Die Mitgliedstaaten der UNO hielten 2006 in einer Resolution (UNO 2007b) fest, dass die Zusammenhänge zwischen Entwicklung und Migration sowohl eine Herausforderung als auch eine Chance für Herkunfts-, Transit- und Zielländer seien, von der die globale Gemeinschaft profitieren kann. Migrant/innen und Migration tragen zu Entwicklung bei.

Rund ein Jahr nach dem *High-level Dialogue* fand in Brüssel das *Global Forum on Migration and Development* statt. Das Globale Forum beinhaltet einerseits eine Konferenz von Regierungsvertretern, andererseits ein Treffen der Zivilgesellschaft. Es basiert auf Freiwilligkeit, Informalität und Transparenz. Es soll jährlich zusammenkommen, vor allem praktisch orientiert diskutieren und Erfahrungen austauschen. Das zweite *Global Forum on Migration and Development* wird im Oktober 2008 in Manila, Philippinen, stattfinden.

Aus Sicht der UNO bzw. des Globalen Forums sind folgende Positionen und Maßnahmen wichtig, um Migration zu einem positiven Phänomen für alle zu machen (UNO 2006 und 2007c):

- Migrationspolitik soll stärker mit Entwicklungspolitik verknüpft werden; Migration kann jedoch kein Ersatz für Entwicklungsstrategien sein;
- Gewährleistung von Grundrechten; Implementierung der Menschenrechtskonventionen, insbesondere der „Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families“; Reduktion der Verletzbarkeit von Frauen;
- Abbau von Diskriminierung; verbesserte Integration;
- Ermöglichung zirkulärer Migration;²
- Optimale Nutzung der Fähigkeiten und Erfahrungen von Migrant/innen für das Herkunftsland, Reintegrationsmaßnahmen;
- Diaspora-Netzwerke für Entwicklungsprojekte und Integrationspolitik nutzen; Bedingungen für Rücküberweisungen verbessern; Transfer von Know-how und Technologien;³
- Implementierung von Maßnahmen, die die negativen Effekte der Abwanderung Hochqualifizierter abfedern und deren Rückkehr erleichtern;
- Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen im Heimatland, u. a. durch gezieltere Bildungspolitik.

2.2. Positionen und Strategien der EU

Zahlreiche bi- und multilaterale Konferenzen⁴ zum Thema Migration und Entwicklung sowie etliche Policy-Dokumente weisen auf die Bedeutung der Fragestellung innerhalb der EU hin. Schwerpunktregionen sind Afrika und der Mittelmeerraum.

Der von der EU-Kommission 2006 veröffentlichte Gesamtansatz in der Migrationsfrage, der zu einem umfassenden europäischen Migrationskonzept führen will (KOM 2006a), fokussiert auf die Bekämpfung der Ursachen von Migration, die Schaffung von Möglichkeiten legaler

² Unter zirkulärer Migration wird im Allgemeinen die flexible Organisation von Migrationsbewegung verstanden, d.h. dass die Betroffenen sich nur temporär im Zielland aufhalten und dann ins Herkunftsland zurückkehren oder sich im Zielland niederlassen und nur temporär ins Herkunftsland bzw. in ein Drittland (zurück)gehen, bzw. von einem Zielland in ein anderes weitermigrieren.

³ Ein Beispiel für ein Förderprogramm stellt das „Transfer of Knowledge Through Expatriated Nationals Program (TOKTEN)“ der UNDP dar.

⁴ Beispielsweise die *Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development* in Rabat, Marokko, Juli 2006; die *EU-Africa Ministerial Conference on Migration and Development* in Tripolis, Libyen, November 2006 oder der EU-Afrika-Gipfel in Lissabon, Portugal, Dezember 2007.

Migration und die Bekämpfung illegaler⁵ Migration. Integration in den Zielländern wird ebenso hervorgehoben.

Zur Ursachenbekämpfung sollen die EU-Entwicklungs- und Migrationspolitik kohärenter gestaltet, Armutsminderung und die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen als zentrale Aufgaben betrachtet werden. Wesentliche Aspekte sind:

- Verstärkter Politikdialog mit den Herkunftsländern und
- Unterstützung der Entwicklungsländer im Bereich Migrationsmanagement durch Kapazitätenentwicklung (insbesondere Steuerungsmechanismen wie Grenzschutz und -verwaltung, aber auch Schutz der Rechte von Migrant/innen).

Die Weiterentwicklung der gemeinsamen EU-Politik für Arbeitsmigration gilt als wichtiger Punkt zur Deckung des europäischen Bedarfs an Arbeitskräften (KOM 2006a, 7). Dazu sollen legale Migrationsmöglichkeiten (zirkuläre Migration) insbesondere für hochqualifizierte Arbeitskräfte und Saisonarbeiter/innen geschaffen werden⁶.

Ein Schwerpunkt des EU-Gesamtansatzes ist die Bekämpfung illegaler Migration. In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung des Artikel 13 des Cotonou-Abkommens betont (KOM 2006a, 10), der die gegenseitige Pflicht der beiden Vertragspartner, EU- und AKP-Staaten, festschreibt, Staatsbürger, die sich illegal im jeweiligen Hoheitsgebiet aufhalten, wieder in das Herkunftsland aufzunehmen. Die Errichtung von Migrationszentren in Afrika soll der Erleichterung legaler Migration und der besseren Steuerung der Migrationsströme dienen. Eine weitere Maßnahme ist die Vereinbarung von Migrationspaketen mit Drittländern, in denen Rückübernahme und wirksamer Grenzschutz als eine mögliche Vorbedingung für erleichterte Visumerteilung vereinbart werden sollen.

Konkrete Maßnahmen, wie sie in den Leitlinien zu Migration und Entwicklung dargestellt werden (KOM 2005a), decken sich weitgehend mit den international diskutierten (siehe 2.1.).

Im November 2007 veröffentlichte der Rat der Europäischen Union die „Council Conclusions on coherence between EU migration and development policies“ (Council of the European Union 2007). Darin wird die Notwendigkeit einer europäischen Gesamtstrategie im Bereich Migration sowie die Absicht des Rates betont, „Policy Coherence for Development“ (PCD)⁷ im Migrationsbereich zu implementieren. Maßnahmen zur Umsetzung der PCD-Agenda bleiben unverbindlich.

Insgesamt zeigen die EU-Policy-Dokumente unterschiedliche Schwerpunktsetzungen, sie reichen von Ursachenbekämpfung, über Steuerung und Kontrolle bis hin zum partnerschaftlichen Management von Migration. Letztlich scheint jedoch die Kontrolle der Migrationsflüsse im Vordergrund zu stehen. Dies ist etwa im Annex zum Gesamtansatz (KOM 2006a) sichtbar, in dem der Bereich Migrationskontrolle mit Hilfe der beiden Instrumente der Europäischen Grenzagentur FRONTEX und des *Mediterranean Coastal Patrols Network* (MEDSEA) weitaus mehr Raum einnimmt als andere Maßnahmen. Trotz gegenteiliger Bemühungen wird Migration auf europäischer Ebene offenbar vorrangig als Sicherheitsproblem wahrgenommen. Dementsprechend bestimmen europäische Sicherheitsinteressen die EU-Migrationsagenda (Kohnert 2007).

⁵ Es sei darauf verwiesen, dass im englischen Sprachraum oft der Begriff „undokumentierte“ dem wertenden Terminus „illegale“ Migration vorgezogen wird (Pamreiter 2005).

⁶ Zur EU-Politik im Bereich Migration von Fachkräften und hochqualifizierten Arbeitskräften siehe unter 6.

⁷ Die EU-Mitgliedsländer haben sich im Rahmen des EU-Ratsbeschlusses im Mai 2005 (Council of the European Union 2005) dazu verpflichtet, nach verstärkter entwicklungspolitischer Kohärenz in allen Politikbereichen, die Auswirkungen auf Entwicklungsländer nach sich ziehen, zu streben. Zum PCD-Konzept siehe Obrovsky 2007.

2.3. Positionen und Strategien der OECD

Migration hat in den letzten Jahren einen hohen Stellenwert in der OECD-Diskussion eingenommen. Die OECD fordert generell ein neues Herangehen im Sinne einer Bewertung von Migration als Potential für alle Beteiligten. Ziel ist die Schaffung eines internationalen Mobilitätssystems, analog zu den liberalisierten Handels- und Kapitalverkehrssystemen (Dayton-Johnson et al. 2007, 12 und GTZ 2007, 31). Die OECD möchte zur Entwicklung einschlägiger Strategien beitragen. Ihre Untersuchungen und Empfehlungen richten sich insbesondere an die EU.

Die OECD-Politikempfehlungen werden mit dem Schlagwort „Partnerschaften für Mobilitätsmanagement“ umschrieben und sind im Wesentlichen folgende (Dayton-Johnson 2007, 13):

- Die europäischen Länder müssen ihre Migrationspolitiken auf Kohärenz mit den Entwicklungszielen hin überprüfen und darauf achten, dass Entwicklungsländer mehr Nutzen aus den Migrationsprozessen ziehen können.
- Entwicklungsländer sollten darin unterstützt werden, Migration in ihre nationalen Entwicklungsstrategien zu integrieren.
- Die Strukturen des Migrationsmanagements – sowohl in der EU als auch in den einzelnen Mitgliedsländern – müssen reformiert werden.
- Die EU und ihre Mitgliedsländer sollten nach mehr Kohärenz und größeren Synergien zwischen den einzelnen Politikbereichen, einschließlich Handel mit Dienstleistungen, Sicherheit und Entwicklungspolitik, streben.
- Diaspora-Netzwerke sollen unterstützt und in den Prozess der Policy-Ausarbeitungen in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik, Integration und Entwicklungszusammenarbeit integriert werden.

Während in den Policy-Papers der EU die Prioritätensetzung auf Steuerung der Migrationsströme durch Verhinderung von Auswanderung, Kontrolle und Rückführung liegt, setzt die OECD stärker auf Migrationsmanagement im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften. Bemerkenswert ist die Betonung von Politikkohärenz und die Aufforderung an die EU, sich verstärkt um diese zu bemühen. Auffällig ist darüber hinaus, dass (menschen)rechtliche Überlegungen vor allem aus den Positionen der UNO hervorgehen.

2.4. Positionen und Strategien bilateraler Geberorganisationen

Immer mehr Geberorganisationen beschäftigen sich ebenfalls mit den Zusammenhängen zwischen Migration und Entwicklung bzw. mit der Frage, wie Migrationsprozesse für die Entwicklungszusammenarbeit nutzbar gemacht werden.

Die Positionen bewegen sich im Allgemeinen im Rahmen der oben dargestellten Debatte in internationalen und multilateralen Organisation und in der EU. Die Bemühungen gehen in erster Linie in die Richtung, Migration als Potential für Entwicklung zu sehen und entsprechende Politiken und Maßnahmen in diesem Sinne zu ergreifen. Hier stehen generell bessere Informations-, und Managementstrategien, die Integration von Migrationsbelangen in die nationalen Entwicklungspläne der Entwicklungsländer, der bessere und gezieltere Einsatz von Rücküberweisungen, die Zusammenarbeit mit und die Unterstützung von Diaspora-Netzwerken und die Förderung der zirkulären Migration im Vordergrund. Die britische DFID betont zudem die Förderung regionaler Migration als eine Maßnahme zur Nutzbarmachung des Potentials von Migration (DFID 2007).

3. Braindrain aus Entwicklungsländern

Der Begriff „Braindrain“ wurde nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst im Zusammenhang mit der Abwanderung von Fachkräften und Wissenschaftler/innen aus Großbritannien in die USA geprägt. In den 1960er und 1970er Jahren fand er Anwendung auf die Entwicklungsländer. Im Rahmen der Dependenztheorie wurde die Abwanderung bzw. Abwerbung von qualifizierten Arbeitskräften aus den Entwicklungsländern im Sinne der Bereicherung der Industrieländer auf Kosten der Entwicklungsländer interpretiert (Hunger 2003, 10). Der Terminus „Braindrain“ ist heute aufgrund seiner negativen Konnotation eines stetigen Abflusses von „Gehirnen“, also der Intelligenz einer Gesellschaft, umstritten. Es wird zunehmend versucht, zu einem differenzierteren Herangehen an die Migration von Fachkräften und Hochqualifizierten zu finden. Begriffe wie „brain gain“ und „brain circulation“ bzw. „zirkuläre Migration“ spiegeln diese veränderte Wahrnehmung wider.

Das vorliegende Dokument bedient sich aus Gründen der Lesbarkeit dennoch des Begriffs „Braindrain“, unter dem hier die Abwanderung von Personen mit Fachausbildung, tertiärem Bildungsabschluss bzw. in Wissenschaft und Forschung Beschäftigten verstanden wird⁸. Im Folgenden wird auf die Formen, Ausmaße und Ursachen des Braindrain aus Entwicklungsländern eingegangen. Anschließend wird die in der Literatur kontrovers geführte Diskussion über dessen Auswirkungen dargestellt.

3.1. Formen und Ausmaße des Braindrain

In der internationalen Entwicklungsdiskussion wird meist die Abwanderung von gut Ausgebildeten in Süd-Nord-Richtung untersucht. Braindrain kann jedoch recht unterschiedliche Formen annehmen. Migration von Fachkräften findet sowohl zwischen Entwicklungsländern als auch innerhalb eines Landes statt, im letzteren Fall vor allem als Land-Stadt-Abwanderung sowie als Abwanderung von Spitzenkräften aus dem öffentlichen Sektor in den privaten.

Besonders betroffen ist der Gesundheitssektor, in geringerem Maße auch das Bildungswesen, darüber hinaus der öffentliche Sektor, die Industrie und akademisches Personal an Universitäten. Im Gesundheits- und Bildungssektor zeigt sich mitunter eine sequenzielle Abfolge unterschiedlicher Formen von Braindrain: Ärzt/inn/e/n aus Krankenhäusern im urbanen Raum wandern in den Norden oder in besser gestellte Entwicklungsländer ab. Die dadurch frei werdenden Arbeitsstellen führen zu einer Abwanderung von Ärzt/inn/e/n vom Land in die Stadt. Andererseits zeigt sich auch, dass Länder Gesundheitspersonal durch Abwanderung wohl verlieren, solches aber auch aus anderen Entwicklungsländern aufnehmen. Beispielsweise arbeiten medizinische Fachkräfte aus anderen afrikanischen Ländern in Südafrika, und zwar v. a. in ländlichen Regionen, während es unter südafrikanischen Ärzt/inn/en und dem Pflegepersonal eine Abwanderungstendenz in OECD-Staaten gibt (GTZ 2004, 18).

Braindrain aus dem öffentlichen in den privaten Sektor spielt im öffentlichen Dienst und an den Universitäten eine große Rolle.

In Bezug auf das Ausmaß herrscht in der Literatur Einigkeit darüber, dass die Migration von Fachkräften und Hochqualifizierten in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen hat. Laut Docquier (Docquier et al. 2006, 11) sind die Regionen mit den höchsten Raten an qualifizierter Auswanderung der karibische (42,8 % *skilled migration of total rate of emigration*) und zentralamerikanische (16,9 %) Raum, das subsaharische Afrika (13,1 %), Südostasien (9,8 %) und der Pazifik (48,7 %). Das Verhältnis zwischen allgemeiner Migration und jener

⁸ Personen, die zum Erwerb eines solchen Abschlusses ins Ausland abwandern und danach nicht ins Herkunftsland zurückkehren, werden hier ebenfalls subsumiert.

von gut ausgebildeten Personen ist im subsaharischen Afrika besonders auffällig (1 % zu 13,1 %).

Wesentlich sind die Unterscheidungen zwischen Ländergruppen. Es zeigt sich, dass die Emigrationsraten für kleine Länder und für Länder mit mittlerem Einkommen am größten sind, was sich daraus erklärt, dass hier die notwendigen Mittel für die Emigration eher vorhanden sind als in den Ländern mit niedrigem Einkommen. Der Prozentsatz von gut ausgebildeten Auswanderern, gemessen am Prozentsatz gut ausgebildeter Bevölkerung, ist jedoch für die Länder mit niedrigem Einkommen weitaus höher als für die Länder mit mittlerem Einkommen.

Die UNCTAD stellt im *Least Developed Countries Report 2007* fest, dass die Abwanderungsrate für Personen mit Tertiärbildung aus LDCs im Jahr 2000 durchschnittlich 21 % betragen hat. Im Bereich Wissenschaft und Forschung ist sie noch höher (UNCTAD 2007, XII).

Was die Zielländer betrifft, so liegt die USA vor der EU. Die Immigration in die EU ist, gemessen an anderen OECD-Ländern, eher niedrig qualifiziert (Docquier et al. 2006, 10).

Im Gesundheitssektor hat die Abwanderung von Fachkräften in manchen Ländern besondere Ausmaße angenommen. Zu den 25 am meisten betroffenen Ländern zählen kleine Inselstaaten wie Granada oder Dominica sowie eine Reihe afrikanischer Länder u. a. Äthiopien, Somalia, Ghana, Uganda, Malawi, Simbabwe und Südafrika (Docquier et al. 2006, 15). Die Bedeutung dieser Abwanderung wird an zwei Aspekten besonders deutlich: Einerseits an der insgesamt prekären Situationen der Gesundheitsversorgung aufgrund geringer Ressourcenausstattung und dem Mangel an Fachpersonal, was durch den Braindrain verstärkt wird; andererseits daran, dass viele der betroffenen Länder Ärzte und Pflegepersonal unter hohem Kostenaufwand ausbilden und diese dann an das Ausland verlieren. Faini (zitiert in Docquier et al. 2006, 15) stellt fest, dass von fünf ausgebildeten Ärzten in Jamaika vier auswandern. In Grenada ist das Verhältnis 22:1. Die britische NGO Oxfam (Oxfam 2007, 7) schätzt, dass sich die direkten Kosten der Abwanderung von medizinischem Fachpersonal aus Afrika jährlich auf fünfhundert Millionen US-Dollar belaufen. Die indirekten Kosten im Sinne verschlechterter Gesundheitsversorgung liegen weit höher (zu den Auswirkungen des Braindrain im Gesundheitssektor siehe auch 4.).

3.2. Ursachen des Braindrain

Bei den Ursachen der Abwanderung von Fachkräften wird in der Literatur meist zwischen so genannten Push- und Pull-Faktoren unterschieden. Zu den Push-Faktoren zählen schlechte Arbeitsbedingungen, geringe Bezahlung, fehlende Karriere- und Weiterbildungsmöglichkeiten, eingeschränkte Möglichkeiten der wissenschaftlichen Forschungsarbeit aufgrund mangelnder Ausstattung oder fehlender akademischer Freiheit. Daneben werden die Instabilität der Herkunftsgesellschaft sowie politische Verfolgung als mögliche Ursachen genannt. Docquier et al. (2007) weisen darüber hinaus darauf hin, dass für die Länder mit den höchsten Abwanderungsraten die geringe Größe und geographische Nähe zu OECD-Ländern (insbesondere im Fall der karibischen Inseln) sowie die historischen Verbindungen zu den ehemaligen Kolonialmächten (insbesondere für das subsaharische Afrika) als Faktor angesehen werden müssten.

Pull-Faktoren sind bessere Arbeitsbedingungen, bessere Verdienst- und Weiterbildungsmöglichkeiten in den Zielländern sowie der Wunsch nach besserer Aus- bzw. Weiterbildung. Darüber hinaus ist die stark angestiegene Nachfrage nach Fachkräften in den OECD-Ländern ein starker Pull-Faktor. Als Grund hierfür wird besonders die Alterung der reichen Gesellschaften angeführt, die einen akuten Mangel an Fachkräften insbesondere im Gesundheits- und Pflegesektor nach sich gezogen hat.

Nur wenige Publikationen gehen über diese unmittelbare Ursachenforschung hinaus und stellen die Abwanderung von Fachkräften in einen breiteren Kontext. Die internationale Gewerkschaft für Beschäftigte im Bildungssektor *Education International* stellt einen Zusammenhang zwischen Braindrain und der globalen Ökonomisierung von Bildung her. Letztere würde die Bildungssysteme in Entwicklungsländern schwächen, das Ungleichgewicht auf der Ebene von wissenschaftlichen Kapazitäten zwischen dem Norden und dem Süden erhöhen und es Entwicklungsländern oft verunmöglichen, eigenständige wissenschaftliche Kapazitäten aufzubauen. Unter Bedingungen des weltweiten Wettbewerbs (und nicht der Kooperation) würden die armen Länder zwangsläufig Kapazitäten an die reichen Länder verlieren (*Education International: Globalization, GATS and Higher Education*, o. J.).

Tatsächlich nimmt der Anteil gerade der ärmsten Länder und Regionen an der weltweiten wissenschaftlichen Produktion nicht zu, sondern ab. Laut UNESCO hatte Afrika an den weltweiten Ausgaben für Forschung 1990 noch 1,3 % Anteil, im Jahr 2000 nur noch 0,8 %. Der Anteil von Asien ist jedoch von 23 % auf 30,5 % gestiegen (UIS 2004, 1). In Nordamerika, der EU und Japan werden 81 % der weltweiten wissenschaftlichen Publikationen verfasst. Im subsaharischen Afrika 1 %. Der Anteil Asiens ist seit 1990 von 14,5 % auf 21,1 % gestiegen (UIS 2005, 2-3).

Selten wird auf die Auswirkungen internationaler Handelspolitik und auf die von den Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) auferlegten Konditionalitäten hingewiesen. Internationale Handelspolitik untergräbt ganz allgemein die Möglichkeiten zu wirtschaftlicher Entwicklung vieler Entwicklungsländer und verstärkt damit die Ursachen von Migration (siehe unter 5.). Die Auflagen des Internationalen Währungsfonds (IWF), das Lohnniveau im öffentlichen Dienst abzusenken und Arbeitsplätze abzubauen, hätten in Afrika die Abwanderung von Fachkräften aus dem öffentlichen Dienst beschleunigt (GTZ 2007, 27).

3.3. Auswirkungen des Braindrain

Häufig findet sich in der Literatur der Verweis auf das Fehlen bzw. die Mangelhaftigkeit von Daten und empirischen Untersuchungen, die aussagekräftige Rückschlüsse auf die Auswirkungen des Braindrain zulassen würden (Docquier et al. 2006; Dutch Ministry for Foreign Affairs 2004; Gächter 2007; GTZ 2004). Dementsprechend unterschiedlich, oft konträr, sind die Einschätzungen bezüglich der Auswirkungen der Abwanderung von gut Ausgebildeten.

Im Allgemeinen kann zwischen den „optimistischen“ und den „kritischen“ Ansätzen in der Interpretation der Folgen von Braindrain unterschieden werden.

Als negative Auswirkungen von Braindrain werden vor allem angesehen:

- **Humankapitalverlust;**
- **Personalknappheit** in für die Entwicklung strategischen Sektoren, vor allem bei Gesundheit, Bildung, Verwaltung;
- **Verlust von volkswirtschaftlichen Investitionen**, die der Staat in die Ausbildung der Migrant/innen getätigt hat, d. h. ein Werteabfluss aus den Herkunfts- in die Zielländer;
- **Verlust der Steuerzahlungen** durch die Abwanderung der Migrant/innen;
- **Schwächung der Institutionen** und der Innovationskraft des Landes;
- **Verlust des Beitrags** Hochqualifizierter zur **öffentlichen und demokratischen Auseinandersetzung** über die Entwicklung des Landes (insbesondere im Zusammenhang mit Governance).

Die Hauptargumente, die Abwanderung von Fachkräften als eine Chance für Entwicklungsländer betrachten, sind folgende:

- **Rücküberweisungen⁹**
Die Rücküberweisungen der Migrant/innen würden den Verlust für die Volkswirtschaft aufwiegen. Sie würden einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung leisten.
- **Bildungsanreiz**
Die Abwanderung gut Ausgebildeter würde im Herkunftsland die Nachfrage nach höherer (Aus)Bildung steigen lassen.
- **Transfer von Wissen und Technologie („brain gain“)**
Gut Ausgebildete könnten durch definitive oder temporäre Rückkehr in ihr Herkunftsland oder in andere Entwicklungsländer ihr im Zielland angeeignetes Wissen übertragen. In diesem Fall spricht man von „brain gain“.
- **Diaspora**
Diaspora-Gemeinden könnten als Katalysatoren für unternehmerische Initiativen und Entwicklungsprojekte in den Herkunftsländern und/oder für wissenschaftliche und ökonomische Netzwerke fungieren.
- **„brain waste“**
Falls gut Ausgebildete im Herkunftsland arbeitslos oder unter ihrer Qualifikation beschäftigt sind, wird vom Phänomen „brain waste“ gesprochen. Ihre Abwanderung würde in diesem Fall nicht nur keinen Verlust für das Herkunftsland, sondern sogar eine Entlastung des Arbeitsmarktes bedeuten.

Es ist anzunehmen, dass die stark variierenden Einschätzungen hinsichtlich der Folgen von Brain drain u. a. mit der geringen Anzahl einschlägiger empirischer Untersuchungen zu tun hat. Viele Dokumente und Publikationen arbeiten mit Hypothesen und ökonomischen Berechnungen ohne ausreichende empirische Überprüfung und/oder sie tendieren dazu, Einzelbeobachtungen zu verallgemeinern. Nicht immer wird eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Ländern bzw. Kategorien von Ländern unternommen. Wo dies gemacht wird, zeigt sich, dass die angenommenen Auswirkungen keineswegs verallgemeinert werden können, sondern in hohem Maße von den jeweiligen Bedingungen in den betreffenden Ländern abhängig sind. Die „kritischen“ Studien zu Brain drain bedienen sich in ihrer Argumentation vorwiegend solcher Untersuchungen, welche die Auswirkungen zum jeweiligen Kontext in Beziehungen setzen.

Im Folgenden soll versucht werden, im Sinne der o. g. Differenzierung die einzelnen Argumente genauer zu beleuchten.

Die Vertreter des „optimistischen“ Ansatzes stützen sich häufig auf Beispiele wie Indien oder Korea. In Indien hätte sich die massive Abwanderung von Computerspezialist/innen in den 1980er Jahren durch spätere **Rückkehr** bzw. **Transfer von Wissen und Technologie** letztendlich als förderlich für den aktuellen Boom der Computerindustrie in Indien ausgewirkt. Insofern fordert dieser Ansatz, die Abwanderung eher über mittel- bis längerfristige Zeitspannen und als mehrdimensionale zirkuläre Bewegung zu betrachten. Dadurch wäre es möglich, die letztendlich positiven Auswirkungen wahrzunehmen.

Die UNCTAD weist hingegen darauf hin, dass der Transfer von Wissen und Technologie ebenso wie eventuelle unternehmerische Tätigkeiten durch Rückkehr der Auswanderer in den LDCs nicht in demselben Maße greifen würden wie in anderen Entwicklungsländern. Die

⁹ Zu Ausmaß, Natur und Auswirkungen der Rücküberweisungen sowie über deren potentielle Rolle in der EZA wird derzeit eine intensive internationale Debatte geführt, die hier nicht aufgerollt werden kann. Ein ÖFSE-Briefing Paper, das sich ausschließlich diesem Thema widmet, wird in Kürze veröffentlicht.

Abwanderung Hochqualifizierter und von Fachkräften hätte die Reduktion der Absorptionskapazität der LDCs zur Folge, d. h. ihrer Fähigkeit, internationale technologische Entwicklungen zu übernehmen und umzusetzen. Die o. g. potentiell positiven Effekte im Zusammenhang mit „brain gain“ würden erst in Ländern mit einem gewissen Entwicklungs- und Wachstumsniveau greifen (UNCTAD 2007, 152).

Was die **Rücküberweisungen** betrifft, so werden diese von beiden Ansätzen als wesentliches entwicklungsförderndes Element von Migration angesehen. Die Ausmaße der Finanzflüsse sind schwer einschätzbar, doch wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass sie inzwischen die Mittel der internationalen EZA übersteigen. Faini (2007) verweist allerdings einschränkend darauf, dass Rücküberweisungen in viel größerem Ausmaß von niedrig qualifizierten Migrant/innen getätigt würden als von höher qualifizierten. Dies hängt damit zusammen, dass Hochqualifizierte meist schwächere Beziehungen zum Herkunftsland haben. Sie kommen zudem oft aus höheren sozialen Schichten, deren Familien in den Herkunftsländern in viel geringerem Maße auf finanzielle Unterstützung aus dem Ausland angewiesen sind als arme Bevölkerungsteile. Darüber hinaus ist es für akademisches Personal oder für Spitzenkräfte meist leichter die eigene Familie ins Zielland mitzunehmen. Mitchell (2007) stellt fest, dass Rücküberweisungen nicht notwendigerweise Entwicklung fördern müssen. Sie können auch die Abhängigkeit des Landes von ausländischen Mitteln verfestigen. Für Afrika stellt Barclay (GTZ 2007, 22) fest, dass die Rücküberweisungen zwar positive Effekte hätten, aber der Schaden durch den Humankapitalverlust insgesamt größer einzuschätzen sei als der Nutzen.

Auch die Tätigkeit von **Diaspora-Gemeinden** wird generell als großes Potential für die Herkunftsländer bewertet, u. a. weil sie die Wahrscheinlichkeit von ausländischen Direktinvestitionen (FDI) erhöhen würden. Auch hier relativiert jedoch die Differenzierung nach Herkunftsländern diese Einschätzung. Docquier (Docquier et al. 2006, 24) weist darauf hin, dass die Größe der Diaspora-Gemeinde entscheidend sei und die positiven Effekte im Sinne von Investitionsfreudigkeit für große Länder sehr viel größer wären als für kleine. Zudem ist keineswegs gesichert, dass Aktivitäten der Diaspora im Herkunftsland immer als entwicklungsfördernd einzustufen sind. FDIs in den LDCs gehen darüber hinaus selten auf die Initiative von Diaspora-Gemeinden zurück. Die UNCTAD argumentiert in diesem Zusammenhang, dass die Summe von FDIs in den LDCs in den letzten Jahren zwar stark angestiegen sei, dadurch jedoch die Marginalisierung der LDCs nicht aufgehoben werden konnte. Den Grund dafür sieht die UNCTAD darin, dass FDIs nicht automatisch zur technologischen Entwicklung der LDCs beitragen würden. In Afrika etwa handelt es sich vorwiegend um Investitionen großer Konzerne in den Rohstoffsektor. Die so entstandenen wirtschaftlichen Unternehmungen funktionierten praktisch wie Enklaven, die kaum Entwicklungseffekte hinterlassen würden (UNCTAD 2007, IV).

Es ist auffällig, dass in der Literatur die Rolle von Diaspora-Gemeinden vorwiegend auf wirtschaftliche Tätigkeiten bzw. Wissens- und Technologietransfer reduziert wird. Allenfalls werden soziale Funktionen, wie die Unterstützung neuzuwandernder Migrant/innen, erwähnt. Völlig außer Acht gelassen werden Diaspora-Gemeinden als Akteure des Kulturaustausches und der interkulturellen Verständigung, die in diesem Sinne potentiell einen großen Beitrag zum sozialen und kulturellen Reichtum des Ziellandes leisten können.

Verstärkte **Bildungsanreize** im Herkunftsland durch Abwanderung scheinen ebenfalls sehr länderspezifisch zum Tragen zu kommen. Katseli (2006, 37) beschreibt, dass auf den Philippinen die Nachfrage nach höherer Ausbildung durch die Emigration tatsächlich beobachtbar sei, während für Mexiko vielmehr das Gegenteil zutreffen würde: Dort verringert die Möglichkeit zur Auswanderung in die USA offenbar die Bereitschaft zu individuellen Investitionen in höhere Bildung. Andererseits wird die durch Migration induzierte Bildungsnachfrage auf den Philippinen auch mitunter als „brain waste“ angesehen: Viele Ärztinnen und Ärzte lassen sich

umschulen, da sie als Pflegepersonal in der Emigration bessere Chancen haben (UNCTAD 2007, 143).

Wenn die Bildungsnachfrage infolge von Migration steigt, so besteht die Gefahr einer Verzerrung des Bildungssystems, weil für die Migration und nicht für den nationalen Bedarf ausgebildet wird. In manchen Ländern, wie beispielsweise auf den Philippinen, stellt dies im Zusammenspiel mit erwarteten Rücküberweisungen Teil einer nationalen Entwicklungsstrategie dar. Abgesehen davon, dass dadurch die Ausbildungskosten für wichtige soziale Dienstleistungen in einem reichen Land von einem Entwicklungsland getragen werden, scheint es bedenklich zu sein, solche Strategien zu verallgemeinern.

Zu anderen Fehlansrichtungen der nationalen Bildungssysteme kann es kommen, wenn Regierungen dem Braindrain entgegensteuern wollen: Um zu verhindern, dass kostenintensiv Ausgebildete ins Ausland gehen, wird mehr in jene Disziplinen investiert, die international nicht vergleichbar sind (etwa stärker in die Rechtswissenschaften als in Medizin oder ins Ingenieurwesen) (Docquier et al. 2007, 29). Schließlich stellt Nunn (2005, 9) fest, dass die Überlegung, ob die Nachfrage nach Bildung steige oder falle, am Kernproblem vorbeigehe. Grund für die niedrigen Bildungsraten in Entwicklungsländern sei nicht die fehlende Nachfrage, sondern das fehlende Angebot oder die Unmöglichkeit zur Bildungsbeteiligung für arme Bevölkerungsgruppen aufgrund der Kosten.

Was das Phänomen „**brain waste**“ betrifft, so wird ins Treffen geführt, dass Migration in den Norden oder in besser gestellte Entwicklungsländer prinzipiell nicht vor beruflicher Dequalifikation schützt. Im Gegenteil, Akademiker/innen, Wissenschaftler/innen und Fachkräfte aus Entwicklungsländern finden sich in ihren reichen Zielländern oft in der Situation wieder, einer zwar besser als im Herkunftsland bezahlten, aber nicht ihren Qualifikationen entsprechenden Tätigkeit nachzugehen (Gächter 2007, 3; Özden/Schiff 2006, 12; The New Economics Foundation 2006, 20).

Als weitaus schwerwiegendste Folge des Braindrain wird allgemein der **Fachkräftemangel in Schlüsselsektoren** eingeschätzt, der die Erreichung der MDGs in Frage stellt (siehe 4.). Dessen Auswirkungen sind naturgemäß dort am stärksten spürbar, wo die Versorgung mit Personal, Ressourcen und Ausstattung von vornherein am niedrigsten ist, d. h. in den LDCs.

Es zeigt sich insgesamt, dass die Diskussion um die Auswirkungen von Braindrain konkret und länderspezifisch geführt werden muss. Ob die Abwanderung von Fach- und Spitzenkräften ein Potential oder ein Schaden für das Herkunftsland ist, hängt letztlich von den Bedingungen ab, unter denen sie stattfindet. Wesentlich ist die Höhe der Abwanderungsrate, d. h. ob trotz Abwanderung noch genügend Fachkräfte und Hochqualifizierte im Land verbleiben (Docquier et al. 2007). Daneben können drei Faktoren genannt werden, die für die Auswirkungen bestimmend sind: Ob die verlorene Fachkraft im Herkunftsland adäquate Verwendung gefunden hätte; ob und wie qualifizierte Migrant/innen Rücküberweisungen tätigen und wofür diese verwendet werden; ob qualifizierte Migrant/innen in die Herkunftsländer zurückkehren oder sich im Sinne von Wissens- und Technologietransfer engagieren (Nunn 2005, 9). Ob diese Faktoren gegeben sind bzw. ob und wie sie auf die notwendigen gesellschaftlichen Bedingungen treffen, um eine entwicklungsfördernde Wirkung auszulösen, korreliert offenbar mit geo- und demographischen Faktoren. Kleine und arme Entwicklungsländer scheinen von der Abwanderung von Fachkräften und Hochqualifizierten mit hoher Wahrscheinlichkeit eher geschwächt zu werden, während größere Länder und solche mittleren Einkommens u. U. davon auch profitieren können.

Einen interessanten Ansatz vertritt Docquier (2006, 3) in dieser Frage. Er argumentiert, dass eine begrenzte Abwanderungsrate von Fachkräften und Hochqualifizierten, die er zwischen fünf und zehn Prozent der qualifizierten Arbeitskräfte des entsprechenden Landes ansetzt,

mit hoher Wahrscheinlichkeit zu positiven Auswirkungen sowohl für das Herkunfts- als auch für das Zielland führen würde. Als problematisch sieht er in diesem Zusammenhang die Tatsache an, dass die Abwanderungsrate in vielen subsaharischen und zentralamerikanischen Ländern weit über dem o. g. Prozentsatz liegt.

4. Migration, Braindrain und die MDGs

Von optimistischen wie kritischen Ansätzen wird anerkannt, dass der Fachkräftemangel in Schlüsselsektoren wie Gesundheitsversorgung und Bildung den Entwicklungsprozess beeinträchtigt, was negative Folgen für die Erreichung der MDGs hat. Dies einerseits durch den eingeschränkten Zugang zu Basisdienstleistungen, der für die Erreichung der MDGs 2 (universelle Grundbildung), MDG 3 (Geschlechtergleichstellung), MDG 4, 5 und 6 (Reduzierung von Kindersterblichkeit, Verbesserung der Gesundheit von Müttern und Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten) direkt relevant ist. Andererseits werden durch den Fachkräftemangel in Schlüsselsektoren und die daraus resultierende institutionelle Schwäche auch die anderen MDGs indirekt beeinträchtigt.

Der verminderte Zugang zu Basisdienstleistungen wirkt sich v. a. auf die armen Bevölkerungsschichten und die Landbevölkerung negativ aus. Die Ungleichheit zwischen Arm und Reich sowie zwischen Stadt- und Landbevölkerung steigt. Kapur (2005) bezeichnet die Abwanderung von gut Ausgebildeten als Verlust von „institution builders and innovators“, also jener Kapazitäten, die Entwicklungsländer am dringendsten brauchen würden, um nachhaltige und langfristige Entwicklungsprozesse in Gang zu bringen. Die Abwanderung löst zudem oft eine Abwärtsspirale aus: Wenn in Krankenhäusern oder öffentlichen Institutionen einige zentrale Fachkräfte fehlen, und seien es nur wenige, so kann u. U. der gesamte Betrieb nicht mehr aufrechterhalten werden. Insgesamt vergrößert sich der Druck auf die im Land Verbleibenden, die Arbeitsbedingungen verschlechtern sich zusätzlich, das fördert wiederum die Migration (New Economics Foundation 2006, 10). Die Abwanderung von wissenschaftlichen Kapazitäten und Ausbildern hat zudem negative Auswirkungen auf die Qualität der Ausbildung. Die einzelne Institution und schließlich das gesamte System werden lückenhaft. Zielgerichtete Strategien sind weder plan- noch umsetzbar.

Schwerwiegende und langfristige strukturelle Auswirkungen beschreibt Kohnert (2007, 10) für Afrika: Der Braindrain würde das Wachstum einer afrikanischen Mittelschicht und die Entwicklung nachhaltiger zivilgesellschaftlicher Strukturen verzögern, was sich negativ auf die politische und wirtschaftliche Stabilität der Herkunftsländer auswirken könnte.

Die breitere Diskussion zu den Auswirkungen von Migration auf die MDGs, d. h. Migration nicht nur von Fachkräften und Hochqualifizierten, wird kontroverser geführt. Untersuchungen haben sowohl positive als auch negative Effekte ergeben. Die wesentlichen Argumente sind folgende (DFID 2007, 11):

Armutsreduktion (MDG 1): Durch Remittances oder andere Aktivitäten werden Einkommen von Familien gesteigert.

Gender-equality (MDG 3): Es wird angenommen, dass Frauen, deren Männer migrieren, unabhängiger werden und mehr Mitbestimmungsrecht oder Kontrolle über Haushaltsbudgets und Eigentum bekommen. Andererseits sind sie durch Menschenhandel besonders gefährdet und leichter von männlichen Familienangehörigen abhängig.

Gesundheit (MDGs 4,5,6): Migrant/innen haben oft Probleme beim Zugang zur Gesundheitsversorgung im Zielland. Zudem kann die Migration eines Familienmitglieds negative soziale und psycho-physische Auswirkungen auf die zurückbleibende Familie haben (Katseli

et al. 2006, 44). Andererseits zeigen Untersuchungen, dass die Kindersterblichkeitsrate in Marokko, Mexiko und Guatemala gesunken sei, weil migrierte Mütter im Zielland zusätzlich Wissen über Gesundheit und Hygiene erworben hätten.

Bildung (MDG 2 und 3): Minderjährige Migrant/innen und Kinder von Migrant/innen (egal, ob sie migrieren oder zurück bleiben) haben häufig eingeschränkte Möglichkeiten des Schulbesuchs. Andererseits können Kinder durch Migration Zugang zu einer besseren Ausbildung erlangen. Rücküberweisungen können den Schulbesuch im Herkunftsland überhaupt erst möglich machen.

5. Strategien zum Umgang mit Braindrain in der Entwicklungszusammenarbeit

In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wird seit den letzten Jahren verstärkt versucht, Braindrain in „brain gain“ zu verwandeln, d. h. in einen Prozess, der allen Beteiligten Nutzen bringen soll. Die in diesem Zusammenhang diskutierten Strategien und Maßnahmen werden im Folgenden kurz dargestellt:

- **Verbesserte Informations- und Datenlage**
Es wird davon ausgegangen, dass zu wenige Daten über die Migration Hochqualifizierter existieren. Das Monitoring der Migrationsflüsse von Fachkräften und Hochqualifizierten soll daher verbessert werden. Die OECD schlägt dazu die Schaffung eines „Integrated Migration Monitoring Systems“ vor (Katseli et al. 2007, 21).
- **Kompensation**
Eine bereits in den 1970er Jahren diskutierte Maßnahme sind Kompensationszahlungen der Zielländer an die Herkunftsländer, um den Humankapitalverlust auszugleichen. In den vergangenen Jahrzehnten wurden unterschiedliche Modelle einer Steuer, oft nach dem Begründer dieser Idee „Bhagwati tax“ genannt, diskutiert; etwa als Einkommenssteuer der Migrant/innen oder als Kompensationszahlungen der Zielländer (Hunger 2003, 11). In der Zwischenzeit wird die Machbarkeit einer solchen Steuer in Zweifel gezogen, mitunter auch ihre Sinnhaftigkeit. Docquier (Docquier et al. 2006, 28) u. a. stellen fest, dass sie unter gewissen Bedingungen für das Herkunftsland auch negative Auswirkungen haben kann: Der Anreiz zu Bildungsinvestitionen auf individueller Ebene kann wegfallen. Nunn (2005, 59) schlägt vor, Kompensationszahlungen nicht als Steuer, sondern im Rahmen der Entwicklungsfinanzierung zu diskutieren, etwa durch ein spezifisches Finanzierungsinstrument ähnlich der HIPC-Initiative.
- **Auswanderungsverbote**
Diese Maßnahme wird im Allgemeinen als inakzeptabel angesehen, da sie dem Menschenrecht auf Mobilität widerspricht (Global Commission on International Migration 2005, 25).
- **Temporäre und zirkuläre Migration („brain circulation“)**
Diese Maßnahmen werden als zentrales Mittel dazu angesehen, aus der Migration Hochqualifizierter eine „win-win-Situation“ für Herkunfts- wie Zielländer zu machen. Temporäre und zirkuläre Migration soll die Rückkehrbereitschaft der Migrant/innen erhöhen, zu Transfer von Wissen und Technologie beitragen und die Netzwerkbildung (etwa von Universitäten) zwischen den Herkunfts- und Zielländern stärken. Für die Zielländer hat sie daneben den Zweck, illegale Migration einzudämmen. Es wird angenommen, dass Migrant/innen der Rückkehr eher zustimmen, wenn sie wissen, dass sie zu einem anderen Zeitpunkt wieder legal ins Zielland einreisen dürfen. In diesem Zusammenhang wird immer wieder darauf verwiesen, dass im Rahmen der Handelsliberalisierung und entsprechender Abkommen wie GATS zirkuläre Migration gefördert bzw. im Interesse aller Beteiligten reguliert werden könnte (Katseli et al. 2007; UNC-

TAD 2007; Global Commission on International Migration 2005). Dies wird von NGOs und Gewerkschaften bezweifelt (Nunn 2005, 63): Handel mit Dienstleistungen würde den Wettbewerb innerhalb des betroffenen Sektors verstärken, was erfahrungsgemäß zu einer Schwächung der Dienstleistungssysteme gerade in den ärmsten Ländern führt.

➤ **Verbesserung der Bedingungen in den Herkunftsländern**

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die Schaffung von Anreizsystemen (vor allem in der Gesundheitsversorgung etwa zur Annahme von Stellen in ländlichen Gebieten) und die Erhöhung des Lohnniveaus zählen zu Einzelmaßnahmen in diesem Bereich. Wesentlicher Stellenwert wird dem Institutionsaufbau, insbesondere der Förderung der tertiären Bildungssysteme, eingeräumt. Hier werden sowohl die Entwicklungszusammenarbeit als auch die Herkunftsländer selbst als entscheidende Akteure angesehen. Die Afrikanische Union (African Union 2006a) betrachtet die Stärkung der nationalen afrikanischen Bildungssysteme und deren bessere Anpassung an die Bedürfnisse des Landes sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Wissenschaftler/innen als wesentliche Maßnahmen, um die Abwanderung zu mindern. Als Teil dieser Strategie wird auch die Unterstützung des Privatsektors angesehen, damit dieser mithilfe eines attraktiveren Angebotes an Hochqualifizierte im Vergleich zur relativ niedrigen Entlohnung im öffentlichen Sektor einen Beitrag zur Abwanderung ins Ausland leisten könne (African Union 2006b, 32). Auf universitärem Niveau wird für Afrika eine kollektive afrikanische Antwort durch die afrikanischen Universitäten auf den Braindrain vorgeschlagen, die eine Revitalisierung der Universitäten, einen strukturierten innerafrikanischen Austausch und die Etablierung von regionalen Exzellenz-Zentren beinhalten sollte (Zezeza/Olukoshi 2004, 612).

Die internationale Gewerkschaft *Education International* fordert internationale Abkommen zum Schutz der Systeme höherer Bildung in Entwicklungsländern, einschließlich von Verträgen zur geregelten Umsetzung von zirkulärer Migration des Universitätspersonals. Als wesentliche Maßnahme zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen empfiehlt sie darüber hinaus die Förderung von gewerkschaftlichen und anderen Interessensvertretungen (Education International o. J., 4).

In der EZA gibt es eine Reihe von spezifischen Programmen zur Förderung von personellen und institutionellen Kapazitäten in Entwicklungsländern. Um diese im Sinne der Minderung von Braindrain auszurichten, wurde in den vergangenen Jahren verstärkt die institutionelle Komponente von Förderprogrammen im tertiären Bildungsbereich ausgebaut. Andere Maßnahmen sind Twinning- und Sandwichprogramme, bei denen die Zusammenarbeit zwischen Institutionen im Süden und im Norden im Mittelpunkt steht. Förderung regionaler bzw. von Süd-Süd-Zusammenarbeit soll ebenfalls dazu beitragen, nachhaltige Strukturen in den betroffenen Ländern aufzubauen.

Die OECD empfiehlt in diesem Zusammenhang die Schaffung von Partnerschaftsabkommen zwischen Herkunfts- und Zielländern bzw. -regionen. Dadurch könnte die Auswanderung von Fachkräften mit Kapazitätenentwicklung und Anwerbung neuer Fachkräfte in den betroffenen Entwicklungsländern effektiver verknüpft werden. Temporäre und zirkuläre Migration könnte so mit „on-the-job-training“-Programmen verbunden werden (Katseli et al. 2007, 21).

➤ **Förderung der Rückkehr**

Auch diese Maßnahme wird bereits seit Jahrzehnten diskutiert und wurde in Form unterschiedlicher Programme und mit unterschiedlichem Erfolg umgesetzt. Wesentlich für eine erfolgreiche Rückkehr scheinen Verbesserungen der allgemeinen und für die jeweilige Tätigkeit spezifischen Bedingungen zu sein; für unternehmerische Tätigkeiten etwa Liberalisierungen, für Wissenschaftler/innen Verbesserungen im Wissenschaftssystem (Hunger 2003, 54).

Anreize wie etwa Krediterleichterungen bzw. günstige Arbeitsbedingungen und Entloh-

nung sollen die Rückkehrwilligkeit der Auswanderer fördern. Probleme, die sich in der Vergangenheit bei der Umsetzung solcher Programme ergaben, sind etwa Schwierigkeiten der Rückkehrer bei der Wiedereingewöhnung, Privilegierung und in der Folge Konflikte mit Personal, das nicht ausgewandert war, und hohe Kosten. Insbesondere in LDCs konnte beobachtet werden, dass die Wahrscheinlichkeit zur Rückkehr auch für temporäre und kurzfristige Aufenthalte höher war, wenn die Migrant/innen in den Zieländern permanente Aufenthaltsrechte genossen.

Neuere Formen von Rückkehrerprogrammen fördern zirkuläre Mobilitätsformen sowie kürzere Aufenthalte der Migrant/innen in den Herkunftsländern. Darüber hinaus wurden in den letzten Jahren Programme „virtuellen brain gains“ entworfen, d. h. Formen der Zusammenarbeit unter Einsatz von IKTs, beispielsweise auf universitärer Ebene.

➤ **Ethische Anwerbung**

Insbesondere in Großbritannien gibt es Erfahrungen mit so genannten „code of conducts“ bzw. Programmen der ethischen Anwerbung. Darunter wird verstanden, dass darauf verzichtet werden soll, vor allem Personal aus jenen Ländern aktiv abzuwerben, die unter großer Fachkräfteknappheit in betroffenen Sektor leiden. Die meisten „code of conducts“ betreffen derzeit den Gesundheitssektor. Die Bewertung derartiger Programme ist unterschiedlich. Meist wird auf ihren beschränkten Wirkungsbereich hingewiesen, da beispielsweise private Institutionen und Unternehmen nicht auf die Einhaltung solcher Programme verpflichtet werden können. Ebenso wenig kann damit die freiwillige Abwanderung von Fachkräften gesteuert werden (Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut 2007, 6). Die OECD (Katseli et al. 2007, 21) empfiehlt daher die Ausarbeitung von allgemeinen Leitlinien, insbesondere zur Lösung der Krise in den Gesundheitssektoren der Entwicklungsländer. Die EU sollte ein umfassendes und kohärentes Konzept in dieser Richtung erarbeiten.

➤ **Diaspora-Gemeinden**

Die Förderung von und die Zusammenarbeit mit Diaspora-Gemeinden gilt heute als großes Potential, um aus der Migration Hochqualifizierter einen „brain gain“ zu machen. Allgemein wird angeführt, dass die Sammlung und Systematisierung von Information über Diaspora-Gemeinden eine notwendige Grundlage für eine sinnvolle Zusammenarbeit darstellt. Zu den wesentlichen Einzelmaßnahmen zählen die Förderung von Entwicklungsprojekten und Investitionen, die durch Diaspora-Mitglieder in ihren Herkunftsländern getätigt werden, sowie die verstärkte Zusammenarbeit mit Diaspora-Gruppen im Rahmen der EZA auch auf der Policy-Ebene. Diaspora-Gemeinden spielen, wie bereits erwähnt, beim Aufbau von Netzwerken und Kooperationen auf wissenschaftlicher und unternehmerischer Ebene eine große Rolle.

➤ **Förderung der regionalen Migration**

Mitunter wird die Förderung regionaler Migrationsbewegungen als Alternative von Abwanderung in OECD-Länder und als Maßnahme zur regionalen Stärkung von Institutionen und Kapazitäten angesehen (African Union 2006b, 32 und DFID 2007).

Vor dem Hintergrund des akuten Fachkräftemangels im Gesundheitsbereich konzentriert sich die entwicklungsbezogene Brain-drain-Diskussion derzeit auf den Gesundheitssektor. Etliche Publikationen beschäftigen sich mit spezifischen Maßnahmen zur Eindämmung bzw. Abfederung der Abwanderung aus diesem Bereich. Die Europäische Kommission hat eine Strategie und ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung des akuten Gesundheitspersonalman-gels in den Entwicklungsländern erarbeitet (KOM 2005b und 2006b).

Die international diskutierten Strategien umfassen im Wesentlichen die Anwendung der o. g. Maßnahmen auf den Gesundheitsbereich. Darüber hinaus wird der Abschluss bi- bzw. multi-lateraler Abkommen zur Regulierung der Migrationsflüsse von Gesundheitspersonal empfohlen, wie sie derzeit beispielsweise zwischen den USA und einigen karibischen Staaten exis-

tieren (Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut 2007, 6). In diesem Sinne ist auch die Schaffung einer internationalen Aufsichtsbehörde in Diskussion (ebd. 7). Die Europäische Kommission betont, dass auf globaler Ebene die Erhöhung des finanzpolitischen Spielraums zum Ausbau der Gesundheitskapazitäten in den betroffenen Ländern notwendig sei (KOM 2006b, 10). Mehr als in anderen Sektoren bezieht die Diskussion die Zielländer mit ein: Diese sollten bedenken, dass die Engpässe bei der eigenen Gesundheitsversorgung langfristig nur durch gesteigerte Ausbildung von Personal im eigenen Land zu überwinden sei (Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut 2007, 7).

Die Fokussierung der aktuellen Braindrain-Debatte auf den Gesundheitssektor erklärt sich aus der Dringlichkeit, dem Fachkräftemangel zu begegnen. Dies sollte jedoch nicht dazu führen, die Entwicklungen in anderen Sektoren außer Acht zu lassen. Eine Beschränkung der Debatte auf den Gesundheitssektor würde zudem die Gefahr mit sich bringen, die strukturellen Auswirkungen des Braindrain auf gesellschaftliche Kerninstitutionen wie etwa Universitäten, öffentliche Verwaltung etc. zu unterschätzen.

6. Braindrain und die Kohärenzdebatte in der EU

Im Rahmen ihrer Bemühungen um eine kohärente Migrationspolitik der EU hat die Europäische Kommission im Herbst 2007 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Förderung der Mobilität Hochqualifizierter aus Drittstaaten in die EU erarbeitet (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007b). Das Dokument betont, analog zu den Policy-Dokumenten in der Migrationsdebatte (siehe 2.2), dass die Wettbewerbsfähigkeit der EU u. a. von der Verfügbarkeit hochqualifizierter Arbeitskräfte abhängt, weshalb die Förderung der Einwanderung solcher Fachkräfte unumgänglich sei. Zielsetzung der Richtlinie ist im Sinne der Lissabon-Strategie die Erhöhung der EU-Wettbewerbsfähigkeit. Demgegenüber wird jedoch eingeräumt, dass „die Entwicklungsländer nicht dabei behindert werden sollen, grundlegende soziale Versorgungsleistungen zu erbringen und die MDGs zu erreichen“ (ebd., 2).

Die gleichrangige Berücksichtigung dieser beiden Vorgaben soll im Wesentlichen durch das Konzept der zirkulären Migration sichergestellt werden. Die Maßnahmen sehen die Schaffung einer „EU Blue Card“ für hochqualifizierte Arbeitskräfte vor, die ihren Inhaber/innen den Zugang zum EU-Arbeitsmarkt zunächst für einen Zeitraum von zwei Jahren ermöglicht. Die Vorteile zirkulärer Migration sollen durch die Möglichkeit längerer Abwesenheiten, etwa zu Studien- oder Arbeitszwecken im Heimatland, sichergestellt werden (ebd., 18).

Um die negativen Auswirkungen von Braindrain zu verhindern oder zu mildern, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, „in den Entwicklungsländern keine aktive Anwerbepolitik in den Bereichen zu betreiben, in denen Arbeitskräftemangel herrscht“ (ebd., 18). Zudem sollen besondere Meldevorschriften (Datenaustausch bezüglich Beruf und Staatsangehörigkeit der Zugelassenen) implementiert werden, um eventuelle negative Auswirkungen des Braindrain in den Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika südlich der Sahara, zu erkennen und gegebenenfalls zu bekämpfen (ebd., 19).

Der Vorschlag für eine EU-Richtlinie spiegelt deutlich die Schwierigkeiten wider, die sich beim Versuch der Überbrückung der unterschiedlichen Interessen ergeben. Auf der einen Seite stehen die Eigeninteressen der EU, nämlich zur stärksten wissensbasierten Ökonomie der Welt zu werden. Zu diesem Zweck ist nicht nur die Einwanderung Hochqualifizierter notwendig, sondern es ist zudem wesentlich, die Einwanderungsströme im Sinne einer effektiven und flexiblen Bedarfsdeckung der eigenen Wirtschaft zu kontrollieren. Auf der anderen Seite stehen die Verpflichtungen eines anderen Politikbereichs der EU, nämlich der Entwicklungszusammenarbeit, wo die negativen Auswirkungen des Fachkräftemangels auf die Entwicklungsländer nicht unausgesprochen bleiben können, zumal sie die Erreichung der MDGs ernsthaft gefährden.

Dieser offensichtliche Interessenskonflikt zeigt sich auch in anderen Politikbereichen der EU, vor allem in der Handels- und in der Bildungs- bzw. Forschungspolitik. Wie Kohnert (2007, 15) feststellt, untergräbt die Handelspolitik der EU die Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung in Entwicklungsländern, insbesondere in der Landwirtschaft. Sie trägt damit dazu bei, dass v. a. Menschen im erwerbsfähigen Alter ihre Zukunft in der Migration sehen. Beispielsweise würde die Aufhebung der Subventionierung heimischer Baumwollproduktion durch die USA, China und die EU das Einkommen westafrikanischer Baumwollproduzenten um 250 Mio. US \$ pro Jahr steigern (ebd.).

Die EU-Bildungs- und Forschungspolitik ist explizit auf die Lissabon-Ziele ausgerichtet, d. h. darauf, die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu stärken. Die zahlreichen Programme zur Förderung der Mobilität zielen in erster Linie darauf ab, die Attraktivität des Standortes Europa zu vergrößern und Studierende und Forscher/innen in die EU zu bringen. Wenngleich in letzter Zeit entwicklungspolitische Zielsetzungen in den Programmen stärker berücksichtigt werden als in der Vergangenheit, stellt sich doch die Frage, ob der Einbau von Komponenten, die etwa institutionelle Zusammenarbeit oder zirkuläre Migration fördern, ausreicht, um die möglichen negativen Folgen eines verstärkten Braindrain auszugleichen: Zweitrangig gegenüber der Mobilitätsförderung in die EU ist die institutionelle Zusammenarbeit und somit der Institutionsaufbau in den Drittländern¹⁰. Gerade dieser stellt aber eine zentrale Maßnahme für die nachhaltige Verbesserung von Ausbildungs- und Dienstleistungsstrukturen in Entwicklungsländern dar.

Die Mittel für Forschungsförderung wurden im derzeitigen 7. EU-Rahmenprogramm für Forschungsförderung¹¹ gegenüber dem vorherigen substantiell erhöht. Auch dieses Programm enthält Komponenten zur Förderung der Zusammenarbeit mit Institutionen und der Mobilität von Personen aus Drittländern. Allerdings sind die Möglichkeiten zur Beteiligung von Institutionen aus Entwicklungsländern sowie zur Forschung in entwicklungsrelevanten Bereichen durch den Wegfall der spezifischen Budgetlinie zur Förderung der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (INCO) gegenüber dem letzten Rahmenprogramm verringert worden.

Als Mittel zur Überbrückung dieser Interessenskonflikte zwischen entwicklungspolitischen Zielsetzungen und jenen anderer Bereiche wird das Konzept der zirkulären Migration ins Treffen geführt. Im Rahmen guter Migrationsstrategien und eines ebensolchen Migrationsmanagements sei es durch Maßnahmen der zirkulären Migration möglich, aus dem einseitigen Braindrain mit seinen negativen Folgen für die Herkunftsländer eine beiderseitige „win-win-Situation“ zu machen. Wenngleich auf der Basis der Interessen aller Beteiligten regulierte Migrationsprozesse durchaus das Potential haben, vorteilhafte Entwicklungen in Gang zu bringen, drängt sich dennoch die Frage auf, ob zirkuläre Migration tatsächlich den Allheilittel-Charakter haben kann, der ihr derzeit zugeschrieben wird. Dies umso mehr als Erfahrungen mit dieser Maßnahme noch spärlich sind und sich die Empfehlungen zu ihrer prioritären Anwendung vorwiegend auf Hypothesen stützen.

Wie aus den Ausführungen über die Positionen und Strategien der EU zu Migration und Entwicklung unter 2.2 hervorgeht, besteht für die EU insgesamt eine Kohärenzproblematik zu diesem Thema. Es wird versucht, Sicherheits-, Wirtschafts-, Handels- und bildungspolitische Interessen mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen unter einen Hut zu bringen. Ob dies gelingt, scheint jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt fraglich.

¹⁰ Ausnahmen stellen die Programme EDULINK und ALFA III zur Förderung der tertiären Bildung in den AKP-Ländern bzw. in Lateinamerika dar, die explizit auf Kapazitätenentwicklung bzw. Institutionsaufbau ausgerichtet sind. EDULINK wird allerdings aus den Mitteln des EDF finanziert. Siehe: <http://www.acp-edulink.eu/> und http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alfa/index_en.htm

¹¹ Siehe dazu die Website der European Commission Research: http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm

7. Abschließende Bemerkungen

Braindrain ist – wie Migration – ein Phänomen, das, auch wenn das gewünscht wäre, kaum zu verhindern sein wird. Im Gegenteil, es ist damit zu rechnen, dass Migrationsbewegungen sowohl von Niedrig- als auch Hochqualifizierten in Zukunft zunehmen werden. Was die Auswirkungen von Braindrain auf Entwicklungsländer betrifft, so ist, wie aus den Ausführungen im vorliegenden Dokument hervorgeht, ein eindimensionales Urteil nicht möglich. Es zeigt sich vielmehr die starke Kontextabhängigkeit des Phänomens: Ob die Abwanderung von Fachkräften und Hochqualifizierten aus einem Entwicklungsland für dieses nützlich oder eher schädlich ist, hängt von verschiedenen Faktoren, v. a. vom Entwicklungsstand des Landes sowie von seiner Größe und Bevölkerungszahl ab. Vor diesem Hintergrund kann jedoch eine Aussage gemacht werden: Braindrain scheint auf dem derzeitigen Stand der Untersuchungen die Starken zu stärken und die Schwachen zu schwächen.

Es ist grundsätzlich den vielen Stimmen beizupflichten, die mehr und bessere Untersuchungen des Phänomens für notwendig halten. Dies sollte jedoch nicht nur in Hinblick auf die vielfach eingeforderte verbesserte Datenlage gelten. Vielmehr scheint es einerseits unumgänglich, auf Verallgemeinerungen von Einzelbeobachtungen zu verzichten und stattdessen die Unterschiede zwischen den Ländern stärker ins Visier zu nehmen. Andererseits wäre es notwendig, neben der Untersuchung von Abwanderung die größeren Zusammenhänge in Betracht zu ziehen. Tatsächlich gibt es heute nur wenige Studien, welche die Rahmenbedingungen von Entwicklungs- und Migrationsprozessen berücksichtigen, das Thema vor dem Hintergrund globaler und regionaler Machtasymmetrien analysieren oder sich die Frage nach Armut- bzw. Reichtumsverteilung stellen.

Im wissenschaftlichen Diskurs dominieren ökonomische Ansätze, was oft eine Vernachlässigung sozialer, kultureller und entwicklungsrelevanter Perspektiven nach sich zieht. Im entwicklungspolitischen Diskurs, vor allem von Seiten internationaler und multilateraler Organisationen sowie bilateraler Geber, ist vielfach eine Vereinfachung der komplexen Zusammenhänge zu beobachten. Konfliktive Migrationsprozesse, negative Auswirkungen und Ablehnung in der Zielgesellschaft werden häufig auf ein Management- bzw. Kommunikationsproblem reduziert. Dementsprechend fehlt es den diskutierten Lösungsstrategien und -maßnahmen an Überzeugungskraft: Ob mit pragmatischen Maßnahmen wie verbessertem Management und zirkulärer Migration die propagierte „win-win-Situation“ für alle Beteiligten hergestellt werden kann, scheint fraglich.

Wenig überzeugend sind insgesamt die Kohärenzbestrebungen der EU sowie der einzelnen Mitgliedstaaten. Letztlich kann die Frage der Kohärenz auch aus dem Blickwinkel gestellt werden, welcher der betroffenen Politikbereiche dem anderen untergeordnet wird. Die Praxis zeigt, dass EU-Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen bislang nicht entwicklungspolitischen Zielsetzungen angepasst wurden.

Bedenklich ist auch das weitgehende Fehlen der Perspektive der Betroffenen. Allfällige Bekenntnisse zur Einhaltung der Menschenrechte, die je nach herausgebender Institution spärlicher oder gewichtiger ausfallen, stellen kein Gegengewicht dazu dar, dass Migrant/innen in der internationalen Diskussion, abgesehen von der NGO-Seite, vorrangig die Rolle von ökonomischen Variablen oder Sicherheitsbedrohungen zugeschrieben wird. Stattdessen wäre es an der Zeit, Migrant/innen als Subjekte wahrzunehmen, deren Interessen Menschenrechte einschließen, sich jedoch nicht auf diese beschränken.

Um der Komplexität des Phänomens Migration und Braindrain sowie ihrer Bedeutung für Entwicklungsprozesse Genüge zu tun, ist es unumgänglich, grundsätzliche Fragen der Macht- und Reichtumsverteilung jenseits pragmatischer „quick-win-Ansätze“ ins Visier zu

nehmen. Dies gilt insofern auch für Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit als die Ausrichtung auf Armutsminderung nicht auf eine Veränderung der Reichtumsverteilung abzielt. Die asymmetrische Aufteilung des „Migrationsgewinns“ zugunsten der Länder hohen und mittleren Einkommens sowie innerhalb dieser Länder für die sozialen Eliten und Mittelschichten (Kohnert 2007, 18) würde ohne die Berücksichtigung struktureller Fragestellungen nicht aufgehoben werden. Sollen durch Braindrain und Migration die Schwachen jedoch nicht schwächer und die Starken nicht noch stärker gemacht werden, ist die Berücksichtigung eben dieser Fragestellung unumgänglich.

Abkürzungen

AKP	Länder – Länder der Afrika-, Karibik-, Pazifik-Zone
AU	Afrikanische Union
DFID	Department for International Development (des britischen Außenministeriums)
EDF	European Development Fund
EK	Europäische Kommission
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	Foreign Direct Investment
GATS	General Agreement on Trade in Services
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries-Initiative
IFI	International Financial Institution
IKTs	Informations- und Kommunikationstechnologien
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDCs	Least Developed Countries
MDGs	Millennium Development Goals
MEDSEA	Mediterranean Coastal Patrols Network
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NGO	Non-governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
PCD	Policy Coherence for Development
UIS	UNESCO Institute for Statistics
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNO	United Nations Organisation

Literatur

- African Union (Hg.) (2006a). African Common Position on Migration and Development, Addis Ababa.
- African Union (Hg.) (2006b). The Migration Policy Framework for Africa, Addis Ababa.
- African Union/EU (Hg.) (2006a). Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development, Tripoli.
- African Union/EU (Hg.) (2006b). Action Plan. Euro-African Ministerial Conference 10-11 July 2006, Rabat.
- Council of the European Union (2007). Council Conclusions on coherence between EU migration and development policies, Brüssel.
- Council of the European Union (2005). Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals: EU contribution to the review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event, Brüssel.
- Dayton-Johnson, Jeff et al. (2007). Gaining from Migration. Towards a new mobility system. OECD Development Centre, Paris.
- de Haas, Hein (2007). Turning the Tide? Why Development will not stop Migration. In: Development and Change, 38(5)/2007. Institute of Social Studies, Oxford.
- Department for International Development (DFID) (Hg.) (2007): Moving out of poverty – making migration work better for poor people, London.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Hg.) (2007). Migration und Arbeit. Wie gelingt der Interessensausgleich zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern? Konferenzdokumentation, Eschborn.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Hg.) (2004). Brain Drain or Brain Gain? Die Migration Hochqualifizierter, Eschborn.
- Docquier, Frédéric. et al. (2007). Brain Drain in Developing Countries. In: The World Bank Economic Review 2007, 21(2), 193-218.
- Docquier, Frédéric (2006). Brain drain and inequality across nations. Paper prepared for the EUDN-AFD Conference on “migration and development”, Paris, November 8, 2006.
- Docquier, Frédéric/K. Sekkat (2006): The Brain Drain: What do we know? AFD Working Paper 31, Paris.
- Dutch Ministry for Foreign Affairs (Hg.) (2004). Development and Migration. Policy Memorandum.
- Education International. Globalization, GATS and Higher Education. Online in Internet: [http://www.ei-ie.org/highereducation/file/\(2004\)%20Higher%20Education%20package%20en.pdf](http://www.ei-ie.org/highereducation/file/(2004)%20Higher%20Education%20package%20en.pdf) (Stand: 23.4.2008)
- EU-Africa Summit (2007a). Lisbon Declaration. Online in Internet: http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/BAC34848-05CC-45E9-8F1D-8E2663079609/0/20071208LISBONDeclaration_EN.pdf (Stand: 23.4.2008)
- EU-Africa Summit (2007b). A Joint Africa-EU Strategy. First Action Plan (2008-2010) For the Implementation of the Africa-EU Strategic Partnership. Online in Internet: http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/D449546C-BF42-4CB3-B566-407591845C43/0/071206jsapenlogos_formatado.pdf (Stand: 23.4.2008)

European Commission (Hg.) (2006). Partnership Agreement ACP-EC. Signed in Cotonou 23 June 2000. Revised in Luxembourg 25 June 2005. Online in Internet: http://doku.cac.at/cotonouabkommen_version2005.pdf (Stand: 19.03.2008)

Everett, Brian (2005) Brain Drain/Brain Gain. Issue Paper to the Vth International and Higher Education Research Conference, Melbourne.

Faini, Riccardo (2006). Remittances and the Brain Drain. IZA Discussion Paper No. 2155, Bonn.

Gächter, August (2007). Migration Policies for the Highly Skilled: The Case of International Graduates. Migration and Social Mobility Working Papers No. 7.

Gächter, August (2006). Brain Drain from Bulgaria. The Evidence and Policy Options. ZSI Discussion Paper Nr. 5, Wien.

Gächter, August (2001). Abwanderung und Entwicklungszusammenarbeit. Aufbereitung der Querschnittmaterie Migration für die Österreichische EZA, Projektbericht, Wien.

Global Commission on International Migration (Hg.) (2005). Migration in an interconnected world: New directions for action.

Global Forum on Migration and Development (Hg.) (2007a). Summary Report.

Global Forum on Migration and Development (Hg.) (2007b). Final Conclusions and recommendations of the Chair, Ambassador Regine de Clercq.

Global Forum on Migration and Development (Hg.) (2007c). Report of the Civil Society Day of the Global Forum on Migration and Development.

Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (Hg.) (2007). Abwanderung und Anwerbung von Fachkräften im Gesundheitswesen: Ursachen, Konsequenzen und politische Reaktionen, Hamburg.

Hödl, Gerald/K. Husa /C. Parnreiter/I. Stacher (2000). Internationale Migration: Einleitung. In: Husa Karl/C. Parnreiter/I. Stacher (Hg.) (2000). Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts, 9-23, Frankfurt am Main und Wien.

Hunger, Uwe (2003). Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer, Münster.

International Organization for Migration (Hg.) (2006). Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers.

Kapur, Devesh/John McHale (2005). The Global Migration of Talent: What does it mean for developing Countries? CGD Brief.

Katseli, L. et al. (2007). Policies for Migration and Development: A European Perspective. OECD Development Centre Policy Brief No. 30, Paris.

Katseli L. et al. (2006). Effects of Migration on Sending Countries: What do we know? OECD Development Centre Working Paper No. 250, Paris.

Kohnert, Dirk (2007). African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions. GIGA Working Papers No. 49, Paris.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten. KOM (2007) 248 endgültig, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007b). Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung. KOM (2007) 637 endgültig, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006a). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr. Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts. KOM (2006) 735, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006b). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Europäisches Aktionsprogramm zur Bekämpfung des akuten Gesundheitspersonalmangels in den Entwicklungsländern (2007 – 2013). KOM (2006) 870, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005a). Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien. KOM (2005) 390 endgültig, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005b). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. EU-Strategie über Maßnahmen zur Bekämpfung des akuten Fachkräftemangels im Gesundheitswesen der Entwicklungsländer. KOM (2005) 642, Brüssel.

Mitchell, Susanna (2007). Old wine in new bottles: not much to excite us in the World Bank's new report.

Nunn, Alex (2005). The ‚Brain Drain‘. Academic and Skilled Migration to the UK and its Impacts on Africa. Report to the AUT and NATFHE, Leeds.

Obrovsky, Michael (2007). Entwicklungspolitische Kohärenz - Zu den erweiterten politischen Rahmenbedingungen für mehr Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit. ÖFSE Working Paper 16, Wien.

OECD (Hg.) (2007). Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries, Paris.

Oxfam International (Hg.) (2007). Paying for People. Oxfam Briefing Paper 98, Oxford.

Özden, Çaglar/M. Schiff (Hg.) (2006). International Migration, Remittances & the Brain Drain. The World Bank, Washington DC.

Parnreiter, Christof (2005). Migration. Zwiespältige Signale. In: Südwind Magazin 06/2005.

The New Economic Foundation (Hg.) (2006). Migration and the remittance euphoria. Development or dependency?, London.

UNCTAD (Hg.) (2007). The Least Developed Country Report 2007: Knowledge, Technological Learning and Innovation for Development, New York and Geneva.

UNESCO Institute for Statistics (UIS) (Hg.) (2005). What do bibliometric indicators tell us about world scientific output? UIS Bulletin on Science and Technology Statistics. Issue No.2, September 2005, Montreal.

UNESCO Institute for Statistics (UIS) (Hg.) (2004). A Decade of Investment in Research and Development (R&D): 1990-2000. UIS Bulletin on Science and Technology Statistics. Issue No.1, April 2004, Montreal.

UNO (Hg.) (2007a). Africa and the Millennium Development Goals. 2007 Update. Online in Internet: <http://www.un.org/millenniumgoals/docs/MDGafrica07.pdf> (Stand: 19.03.2008)

UNO (Hg.) (2007b). General Assembly Resolution 61/208. International Migration and Development.

UNO (Hg.) (2007c). Letter dated 5 October 2007 from the Permanent Representative of Belgium to the United Nations addressed to the Secretary-General.

UNO (Hg.) (2006). Summary of the High-level Dialogue on International Migration and Development. Note by the President of the General Assembly.

UNDP (Hg.): Transfer of Knowledge through Expatriated Nationals Program (TOKTEN). Online in Internet: <http://www.unstar.org/english/program.htm> (Stand: 19.03.2008)

Zezeza, Paul T./A. Olukoshi (2004). Conclusion. The African university in the twenty-first century: Future challenges and a Research Agenda. In: African Universities in the twenty-first century. Volume II: Knowledge and Society, 595 – 617. CODESRIA, Dakar.