

„Global Competition for Talent“: Eine migrationspolitische Herausforderung

Mathias Czaika

Zusammenfassung

Zahlreiche empirische Studien haben gezeigt, dass die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte einen wesentlichen Beitrag zum Wirtschaftswachstum, den öffentlichen Finanzen, sowie der allgemeinen Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der aufnehmenden Volkswirtschaft leisten kann. Im Kontext allgemeiner Bedenken hinsichtlich der nationalen Identität und des soziokulturellen Wandels als Folge zunehmender ethnisch-religiöser Vielfalt ist die Bedeutung qualifizierter Zuwanderung zur Sicherung wirtschaftlicher Nachhaltigkeit derzeit eher nachrangig. Dies ist fatal, da die Intensität des globalen Wettbewerbs um die besten „Hände und Köpfe“ kontinuierlich zunimmt. Nur jene Gesellschaften und Volkswirtschaften, welche in der Lage sind, ein offenes, konfliktfreies Umfeld für zuwandernde *Menschen*, attraktive berufliche Bedingungen und Möglichkeiten für die *Arbeitnehmer*, sowie ein positives wirtschaftliches Klima für die *Arbeitgeber* zu schaffen, werden in einem sich intensivierenden globalen Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeit nicht das Nachsehen haben.

Einleitung

Europäische Zuwanderung ist zunehmend durch eine Ambivalenz zwischen relativ liberaler, wenn auch selektiven Zuwanderungsregelungen gegenüber hochqualifizierten ausländischen Arbeitskräften aus Drittstaaten und eher restriktiven Maßnahmen in Bezug auf gering qualifizierte Migration gekennzeichnet. Die Einwanderung von gering qualifizierten Migranten und Arbeitskräften, insbesondere wenn sie aus ärmeren, ethnisch und kulturell distanzierteren außereuropäischen Ländern stammen, wird zunehmend als ein Problem wahrgenommen, welches der massiven Beschränkung bedarf, wohingegen hochqualifizierte Menschen und Zuwanderer in den meisten politischen und gesellschaftlichen Zirkeln weitestgehend positive Resonanz und Unterstützung finden. Es wird politisch anerkannt, dass „wissensbasierte“ Volkswirtschaften unter einem sich verstärkendem internationalem Druck stehen, Strategien zu entwickeln, welche zur Gewinnung, Auswahl und Bindung hochqualifizierter Arbeitskräfte geeignet sind (Doomernik et al., 2009, OECD, 2008). Gleichzeitig erwarten aber auch weite Teile der Gesellschaft, dass ausländische Arbeitskräfte lediglich für jene Vakanzen rekrutiert werden sollen, die von inländischen Arbeitskräften nicht dauerhaft besetzt werden

können und dass sie zusätzlich auch einen nachhaltigen (Netto-)Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte leisten.

Die internationale Migration von hochqualifizierten Arbeitskräften ist natürlich kein neues Phänomen, auch wenn sie immer stärker durch semi-permanente Mobilität gekennzeichnet ist. Die Migration von Hochqualifizierten ist hierbei ein Korrelat von Restrukturierungsprozessen in segmentierten und international sich immer mehr integrierenden Arbeitsmärkten und Wertschöpfungsketten, die zu einer zunehmenden internationalen Arbeitsteilung im Kontext sich globalisierender, weltwirtschaftlicher Strukturen führt (Czaika 2018).

In diesem Kontext ist die internationale Anwerbung und Rekrutierung von Arbeitskräften mit teilweise hochspezialisiertem Wissen und Fähigkeiten für viele Länder ein wichtiger Bestandteil einer nachhaltigen Wirtschafts- und Zuwanderungspolitik zur langfristigen Förderung des wirtschaftlichen Wachstums- und Entwicklungsprozesses geworden. Dabei sind es jedoch nicht nur industrialisierte bzw. post-industrialisierte Volkswirtschaften, welche eine steigende Nachfrage nach knappem spezialisiertem Humankapital entwickelt haben und sich daher verstärkt auf dem internationalen Arbeitsmarkt qualifizierter Arbeitskräfte „zu bedienen“ versuchen. Auch die sich dynamisch entwickelnden Länder mittleren Einkommens (sog. Schwellenländer), aber auch jene mit einem noch relativ geringen Einkommensniveau, versuchen verstärkt ihre meist knappen „Talente“ im Land zu behalten sowie ihre qualifizierten Fachkräfte aus dem Ausland zurückzugewinnen (Cerna und Czaika 2018).

In den vergangenen beiden Jahrzehnten haben immer mehr Länder damit begonnen, Maßnahmen zu ergreifen, um qualifizierte Zuwanderer wie beispielsweise Akademiker und Wissenschaftler, medizinisches Personal, Ingenieure, IT-Spezialisten und andere hochqualifizierte Fachkräfte anzuwerben. Jüngste Erhebungen zeigen, dass in den 2000er Jahren die Mehrheit der OECD-Länder sowie eine wachsende Zahl von Nicht-OECD-Ländern selektive Einwanderungspolitiken entwickelten, die speziell darauf abzielen, hochqualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen oder zumindest im Land zu halten (Abbildung 1).

Eine wachsende Zahl von Industrie- und Entwicklungsländern arbeitet daran, ihre Einwanderungssysteme neu zu gestalten und dabei unterschiedlichste Instrumente zur Anwerbung, Auswahl und Integration von (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften einzusetzen. Dieser Prozess hat zu einer weltweiten Verbreitung von verschiedensten, teilweise innovativen migrationspolitischen Instrumenten geführt. Im Jahr 2015 verfolgten fast die Hälfte der 172 UN-Mitgliedsstaaten das Ziel, das Niveau hochqualifizierter Zuwanderung zu erhöhen, indem ausländische Arbeitskräfte angezogen und einheimische Talente zum Bleiben angeregt werden sollen. Dieser Anteil hat sich seit 2005 verdoppelt, als noch 22 Prozent aller UN-Mitgliedstaaten zusätzlichen Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften zum Ausdruck brachten und entsprechende Maßnahmen implementiert hatten (Abbildung 1). Hochentwickelte, zumeist sich im Übergang zu post-industrialisierten Wissensökonomien befindende westliche Volkswirtschaften, sind Vorreiter dieses globalen Trends. Zwei Drittel der OECD-Staaten haben eine Politik umgesetzt, die speziell auf das Anwerben und Auswählen von hochqualifizierten Zuwanderern

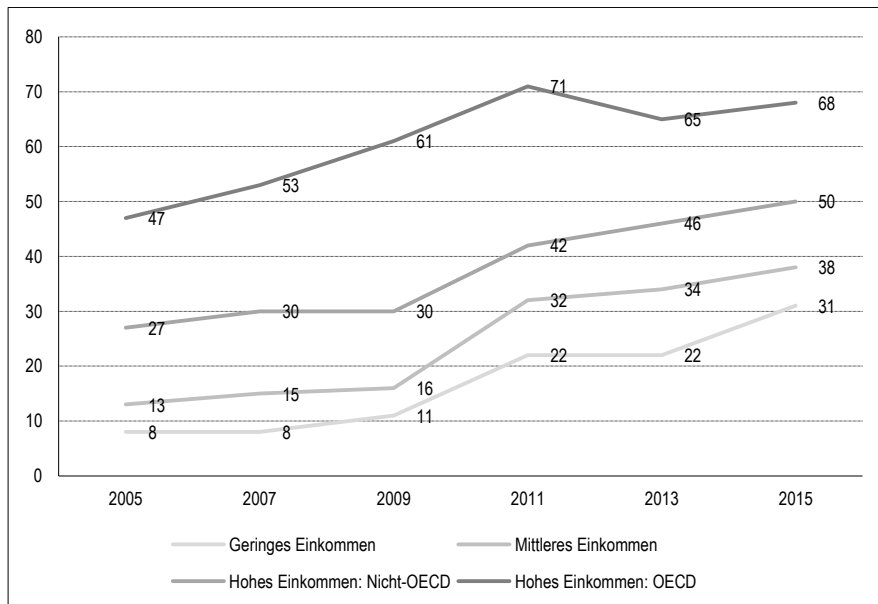


Abbildung 1 Der globale Wettbewerb um Talente, Anteil der Länder nach Einkommenskategorie

Quelle: Czaika und Parsons (2017) basierend auf World Population Policies database¹.

abzielt (Czaika und Parsons, 2017). Infolgedessen intensiviert sich der „globale Wettbewerb“ um hochqualifizierte Arbeitskräfte immer weiter und eine kontinuierlich zunehmende Zahl von Staaten, Unternehmen und anderen Akteuren treten in diesen Wettbewerb um die besten „Hände und Köpfe“ ein (Boeri et al., 2012, Kapur und McHale, 2005).

Dieses internationale Engagement scheint angesichts der rapiden Bevölkerungsalterung und des zunehmenden Fachkräftemangels in fast allen hochentwickelten Ländern, aber zunehmend auch in nachstrebenden Wirtschaftsmächten, wie Brasilien, Russland, Indien, China (sog. BRIC-Staaten) oder auch der Türkei, Südafrika, Malaysia, und den Golfstaaten, als plausible Politikoption zu gelten (Cerna und Czaika, 2018). Demographischer, ökonomischer und technologischer Wandel in Kombination mit international operierenden Akteuren und Unternehmen sowie die Angleichung von Bildungssystemen haben die Voraussetzungen für die Entstehung eines internationalen Arbeitsmarkts für hochqualifizierte Arbeit geschaffen. Dieser sich dynamisch globalisierende Arbeitsmarkt zeichnet sich durch einen wechselseitigen Auswahlprozess zwischen dem „knappen“ Angebot an qualifizierten Fachkräften und den rekrutierenden Staaten und Unternehmen mit Nachfrage nach Fachkräften mit Spezialwissen und -kompetenzen aus (Chiswick, 2011).

¹ https://esa.un.org/poppolicy/wpp_datasets.aspx

Hochqualifizierte Arbeitnehmer und gut ausgebildete Menschen spielen aufgrund ihrer Kenntnisse, Erfahrungen und Expertise in fast allen privaten und öffentlichen Sektoren eine Schlüsselrolle. Sie werden dabei häufig als „Wissensarbeiter“ (DTI, 2002) bezeichnet, deren Berufsalltag von kreativem Denken und Entwickeln geprägt ist (Davenport, 2005). Eine einheitliche Definition eines hochqualifizierten Migranten ist jedoch noch nicht etabliert, weshalb allgemein zumeist der Bildungsstand, die Einkommenshöhe oder die Art der Beschäftigung zur Definition herangezogen werden. Hochqualifizierte Arbeitskräfte werden in jedem Fall als wertvoller Beitrag für jede Volkswirtschaft angesehen. Insbesondere in den innovationsgetriebenen Wissensökonomien des 21. Jahrhunderts gelten „Kopfarbeiter“ als wesentlicher Bestandteil oder sogar als Voraussetzung für langfristiges Wirtschaftswachstum und Wohlstandssicherung.

Der Markt für hochqualifizierte Arbeit

Im vergangenen halben Jahrhundert hat eine weltweite Bildungsrevolution stattgefunden, wodurch sich in fast allen Ländern der Erde das durchschnittliche Bildungsniveau rapide erhöht hat. Dies ist insbesondere auf den stetig abnehmenden Anteil an Menschen ohne Primarschulbildung sowie den steilen Anstieg der Sekundar- und Tertiärbildung zurückzuführen (Czaika 2018). Zwischen 1950 und 2010 ist der Anteil der Weltbevölkerung (im Alter über 25 Jahre) ohne Primarbildung auf deutlich unter 20 Prozent gesunken, und eine Fortschreibung des langfristigen Trends lässt in den nächsten zwei Jahrzehnten einen uneingeschränkten Zugang der Weltbevölkerung zu Primarschulbildung erwarten (Czaika 2018). Der in naher Zukunft realisierte, allgemeine Zugang zu Primarschulbildung wird jedoch die globale Bildungsexpansion nicht verlangsamen, sondern vielmehr die Notwendigkeit und Dynamik zur Qualifizierung und den Erwerb von weiterführenden akademischen sowie fachlichen Kompetenzen beschleunigen.

Der Anstieg dieses weltweiten Angebots an qualifizierten Arbeitskräften ist nachfrageseitig auf ein steigendes Bildungsinteresse und angebotsseitig auf massive private und öffentliche Investitionen in Primar-, Sekundar- und Tertiärbildungskapazitäten zurückzuführen. Bildung nährt den „Hunger“ nach mehr und besserer Bildung und schafft somit eine kontinuierlich wachsende Zahl an Menschen, die nach mehr, besserer und ausdifferenzierterer Bildung und Qualifikationen streben. Der „Return on Investment“ in Form von erhöhter Produktivität und entsprechender Entlohnung ist eine wichtige Triebkraft dieser Entwicklung.

Eine Folge des steigenden Bildungsniveaus ist das Bedürfnis sowie die Notwendigkeit von qualifizierten und hochspezialisierten Arbeitskräften nach internationaler Mobilität. Bildung nährt sowohl den Wunsch nach einem „besseren Leben“ als auch die Kenntnis, wie und insbesondere wo dieses bessere (Arbeits-) Leben zu erreichen ist. Die wachsende Zahl mobiler, qualifizierter Arbeitskräfte ist Ausdruck eines sich selbst verstärkenden Prozesses. Danach fördert die allgemeine Zunahme des Humankapitals und die damit zusammenhängende Ausweitung der beruflichen und privaten Ansprüche an das „gute Leben“ in Kombination mit einer geographischen Konzentration hochwertiger Beschäftigungsmöglichkei-

ten - vor allem in einigen Wirtschaftsmetropolen der „OECD-Welt“ - die internationale Mobilität von hochqualifizierten Menschen. Tertiär ausgebildete Menschen haben eine etwa dreimal höhere Wanderungsneigung als weniger formal ausgebildete Menschen. Insbesondere die sogenannte Mobilitätslücke zwischen tertiär und sekundär ausgebildeten Menschen scheint sich tendenziell eher zu vergrößern (Czaika 2018). Diese Mobilitätslücke ist Ausdruck und Folge von Unterschieden in den Bestrebungen und Möglichkeiten zwischen hoch qualifizierten und ausgebildeten Menschen und jenen, die weniger formale Ausbildung genossen haben.

Insgesamt dürfte das weltweit steigende Angebot an qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften die Zahl der international mobilen Fachkräfte weiter ankurbeln. Die zunehmende Spezialisierung und der Erwerb von Wissen und Fähigkeiten sowie räumlich konzentrierte Beschäftigungsmöglichkeiten machen es erforderlich, dass Fachkräfte mobiler werden, um ihre erworbenen spezifischen Fähigkeiten adäquat einzusetzen. Diese Mobilitätsnotwendigkeit bezieht sich nicht nur auf interne Bewegungen in Richtung nationaler Ballungsgebiete, sondern findet zunehmend grenzüberschreitend in Richtung „global cities“ (Sassen 1998) statt. Gleichzeitig können sich hochqualifizierte Fachkräfte in weiten Teilen der Welt relativ ungehindert zwischen internationalen Destinationen bewegen. Durch die kontinuierliche Beseitigung institutionell-rechtlicher Hindernisse sowie migrationspolitischen Maßnahmen, welche proaktiv die barrierefreie transnationale Migration von Hochqualifizierten ermöglichen sollen, sind heutige Humankapitalbewegungen tendenziell temporärer und zirkulärer, als die eher traditionelle (permanente) Migration. Die Akkumulation von Bildung und Humankapital dürfte daher in Zukunft sowohl die internationale Migration als auch die eher kurzfristige Mobilität weiter ankurbeln.

Auf der anderen Seite dieses globalen Marktes für hochqualifizierte Arbeit beobachten wir eine wachsende Nachfrage nach spezialisiertem Wissen, Kompetenzen und Expertise. Die meisten entwickelten und aufstrebenden Volkswirtschaften erleben hierbei eine Nachfrangelücke in bestimmten Sektoren und Berufen, die durch das heimische Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften nicht ausreichend befriedigt werden kann. Diese strukturellen Engpässe werden sich in Zukunft aufgrund einer weiteren Ausdifferenzierung von Qualifikationsanforderungen möglicherweise sogar noch vergrößern, weshalb qualifikationsspezifische Einwanderung immer häufiger als Mittel zur Überwindung dieser Engpässe angesehen wird. International steigt die Nachfrage nach Fachkräften seit Jahrzehnten kontinuierlich an, sodass in vielen OECD Staaten hochqualifizierte, tertiär ausgebildete Arbeitskräfte in naher Zukunft die Mehrheit unter den Zuwanderern darstellen werden (Czaika 2018). Die Transformation zu wissensbasierten Volkswirtschaften verstärkt die Nachfrage von Unternehmen nach einer spezialisierten und diversifizierten Qualifikationsstruktur des Arbeitsangebots, welches sich in vielen OECD Staaten zumindest kurzfristig nicht im erforderlichen Umfang reproduzieren lässt. Dieser Makrotrend dürfte somit den internationalen Wettbewerb um die knappe Ressource Humankapital weiter intensivieren.

Die internationale Mobilität hochqualifizierter Arbeitskräfte spiegelt auch die zunehmenden Anstrengungen von Unternehmen und anderen Rekrutierungsakteuren wider, temporäre oder strukturelle Arbeits- und Qualifikationsengpässe in

stark nachgefragten Berufen mit internationalen Arbeitskräften zu besetzen. Dabei können hochqualifizierte Arbeitskräfte in ihren Beschäftigungsentscheidungen immer häufiger zwischen mehreren Jobangeboten auswählen: Sollte die Attraktivität einer bestimmten Stelle, eines Unternehmens oder einer Stadt, Region oder Landes als unzureichend wahrgenommen werden, können sich viele Fachkräfte für attraktivere Alternativangebote entscheiden. Diese Flexibilität internationale mobiler, hochqualifizierter Arbeitskräfte sowie die sich rasant verändernde Qualifikationsbedarfe fordern die „konkurrierenden“ Länder und Unternehmen heraus, ihre Rekrutierungsstrategien und -angebote kontinuierlich den Bedarfen anzupassen, um die Fähigkeit zur Gewinnung und Bindung hochqualifizierter Arbeitskräfte zu erhöhen.

Während sich in den globalisierenden Arbeitsmärkten die Migrations- und Beschäftigungsmöglichkeiten für hochqualifizierte Arbeitskräfte stark erweitert hat, könnte die Zahl der potenziellen Herkunftsländer, aus denen diese Arbeitskräfte rekrutiert werden können, trotz des globalen Anstiegs des Humankapitalniveaus, eher abnehmen. Eine wachsende Zahl aufstrebender Staaten im globalen Süden, welches bislang eher Nettoexporteure von Humankapital waren, sieht sich zunehmend einem ähnlichen Fachkräftemangel ausgesetzt wie große Teile der „OECD Welt“. Sie versuchen deshalb, ihre qualifizierten Arbeitskräfte vom Bleiben zu überzeugen, beziehungsweise Abgewanderte aus dem Ausland zurück zu locken.

Anwerbung und Auswahl hoch qualifizierter Arbeitskräfte

In den vergangenen beiden Dekaden haben die OECD und in geringerem Maße Nicht-OECD-Regierungen Maßnahmen ergriffen, die darauf abzielen, hochqualifizierte Zuwanderer anzuwerben und auszuwählen, um sowohl den kurzfristigen, oftmals konjunkturbedingten Mangel an qualifizierten Arbeitskräften abzufedern, als auch strukturelle Angebotslücken in bestimmten Sektoren, wie dem Gesundheitsbereich, IKT oder den so genannten MINT-Bereichen, auszugleichen.

Grundsätzlich kann hier zwischen nachfrageseitigen und angebotsseitigen Strategien unterschieden werden. Erstere setzen normalerweise ein Arbeitsangebot vor dem Erhalt einer Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis voraus, wohingegen bei einer angebotsseitigen Anwerbe- und Auswahlpolitik dies nicht grundsätzlich notwendig ist. Hier wird der Arbeitsmarktzugang vielmehr durch eine Prüfung individueller Qualifikationen und anderer persönlicher Charakteristiken, die oftmals im Rahmen eines Punkteverfahrens festgestellt werden, erteilt. Viele Staaten setzen jedoch auch Misch- oder Hybridformen ein, welche mit unterschiedlicher Priorisierung und Intensität sowohl kurz-, mittel- als auch langfristige Strategien beinhalten, um internationales Know-how, Wissen und Humankapital anzuwerben (vgl. Abella, 2006, Czaika und Parsons 2017).

Nachfrageseitige Politikstrategien

Eine unmittelbar von der aktuellen Arbeitsmarktsituation bestimmte Nachfragepolitik ist eher kurzfristig angelegt und wird von entsprechenden Konjunktur- und Beschäftigungszyklen beeinflusst. Der Bedarf der Arbeitgeber ist dabei die treibende Kraft, da es bei diesem Politikansatz zuvorderst um die rasche Schließung einer zumeist sehr spezifischen Angebotslücke geht. Ein Grundprinzip für die Zulassung ausländischer Arbeitnehmer ist hierbei die Beschäftigungsfähigkeit des Migranten, welcher durch ein von Arbeitgeberseite betriebenes „Sponsoring“ sichergestellt werden soll. In diesem nachfrageseitigen, von Unternehmen initiierten Anwerbe- und Auswahlprozess, nehmen Arbeitgeber in der Regel eine aktive Rolle bei der Rekrutierung und Förderung der ausländischen Fachkraft ein, damit sich diese für befristete oder unbefristete Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen qualifizieren. Dieses „Job-Contingency“-Prinzip soll hierbei die Beschäftigungsfähigkeit („employability“) ausländischer Arbeitnehmer auf dem einheimischen Arbeitsmarkt gewährleisten. Natürlich kann, trotz der relativ effektiven Auswahl ausländischer Arbeitskräfte zur Behebung von Arbeitsmarktengpässen, das Erfordernis eines Jobangebots und einer Arbeitsmarktprüfung auch hochqualifizierte Zuwanderung abschrecken. Dies insbesondere dann, wenn trotz hoher Qualifikation des potentiellen Zuwanderers keine unmittelbaren Arbeitsmarktengpässe in dem entsprechenden Sektor (Stichwort „Mangelberuf“) bestehen (Czaika und Parsons, 2017). Die meisten europäischen Einwanderungssysteme (einschließlich der Blauen Karte der EU und der österreichischen Rot-Weiß-Rot Karte), als auch die befristeten US-Arbeitsvisa (H1B) basieren auf dem Prinzip des Jobangebots.

Häufig setzt die arbeitgeberseitig beantragte Gewährung einer Arbeitserlaubnis eine regionale, nationale oder sogar europaweite Arbeitsmarktprüfung voraus, bei der fallspezifisch sichergestellt werden soll, dass keine „gleichwertigen“ inländischen Arbeitskräfte verfügbar sind. Die bürokratische Belastung durch entsprechende Arbeitsmarktüberprüfungen kann jedoch beachtlich sein. Viele Länder betreiben daher sogenannte sektorspezifische Arbeitskräftemangellisten, welche für entsprechend qualifizierte Bewerber normalerweise eine individuelle Arbeitsmarktprüfung ersetzen. Mangellisten beschleunigen die Rekrutierung, insbesondere wenn ganze Berufssparten von einem hohen Arbeitskräftebedarf betroffen sind. Die z.T. zweifelhafte Stringenz der zugrundeliegenden Analyse zur Ermittlung eines Mangelberufs und des entsprechenden Arbeitskräftebedarfs wird jedoch häufig kritisiert (Sumption 2013).

Staaten rekrutieren qualifizierte Arbeitskräfte zuweilen auch auf der Grundlage bilateraler oder multilateraler Abkommen und stellen hierfür zumeist temporäre, oftmals aber auch dauerhafte Arbeits- und Aufenthaltsrechte zur Verfügung. Andere Politikstrategien verfolgen oftmals das Ziel, internationale Investoren und Unternehmungen anzuziehen. Diese eher indirekte Rekrutierungsstrategie ermöglicht qualifizierten Arbeitskräften eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis auf Basis einer innerbetrieblichen Entsendung von qualifiziertem Personal („Expatriates“).

Angebotsseitige Politikstrategien

Eine noch kleine aber wachsende Zahl von Staaten verfolgt einen eher langfristigen Ansatz, bei welchem versucht wird, Humankapital unabhängig von einem unmittelbar konjunkturellen Fachkräftebedarf zu akkumulieren, um dadurch die langfristigen Kapazitäten für Wissensproduktion und Innovation zu stärken. Die hoch mobile Gruppe von „top end“ Wissens- und Facharbeitern erhalten hierbei oft unmittelbaren oder zumindest zügigen Zugang zu unbefristeten Aufenthaltsrechten und auch zur Staatsbürgerschaft.

In diesen eher langfristig angelegten migrationspolitischen Strategien wird Humankapital auf individueller Basis durch sogenannte Punktsysteme bewertet, in denen ausländische Bewerber anhand ihrer Qualifikationen, ihres Alters, ihrer Berufserfahrung, ihrer Sprachkenntnisse und ihres Verdienstpentials Punkte ansammeln. Arbeitsangebote sind hierbei in der Regel nicht erforderlich, obwohl Bewerber, die sich bereits vor der Einreise eine Arbeitsstelle gesichert haben, oftmals zusätzliche Punkte hierfür erhalten. Kanada (seit 1967) und Australien (seit 1989) sind Vorreiter dieser Punktesysteme, welche grundsätzlich als relativ effektiv gelten, hochqualifizierte Migranten anzuwerben (Facchini und Lodigiani, 2014, Czaika und Parsons, 2017). In jüngerer Zeit haben diese Systeme jedoch auch gezeigt, dass sie teilweise Bewerber auswählen, die nicht unmittelbar bestehende Arbeitsmarktengpässe adressieren und oftmals für längere Zeit, trotz hoher Qualifikationen, auf dem Arbeitsmarkt nicht vermittelbar sind, bzw. nur unter- oder nicht qualifikationsadäquat beschäftigt werden (Aydemir, 2013). Die meisten Länder, welche inzwischen Punkte-basierte Systeme implementiert haben, zielen daher zunehmend darauf ab, angebots- und nachfrageseitige Elemente in sogenannten Hybridsystemen zu kombinieren, um die Ziele Humankapitalakkumulation und Beschäftigungsfähigkeit zu gewährleisten.

Die eher langfristig angelegte Humankapitalstrategie umfasst insbesondere auch Maßnahmen, die sich an ausländische Studierende und Absolventen postgradualer Ausbildung richten, welche oftmals als „halbfertiges“ Humankapital beschrieben werden (Khadria, 2001). Dieser Politikansatz zielt auf die dauerhafte Anwerbung und Integration dieser teilweise oder vollständig im Inland ausgebildeten Arbeitskräften, welche nicht nur professionell, sondern auch soziokulturell gebildet und somit als sozial und ökonomisch gut integrierbar gelten. Die meisten westlichen Länder bieten daher inzwischen Arbeitssuche-Visa an, die es Hochschulabsolventen ermöglichen soll, innerhalb eines gewissen Zeitraums eine adäquate Beschäftigung zu finden. Innerhalb dieses Zeitraums (normalerweise zwischen 6 und 24 Monaten) soll ausländischen Absolventen die Möglichkeit geboten werden, die Kriterien für reguläre hochqualifizierte Beschäftigung zu erfüllen.

Grundsätzlich ist die verfolgte migrationspolitische Strategie und die entsprechende Ausgestaltung des Zuwanderungsregimes von den wirtschaftlichen Zielen und dem Gewicht oftmals konkurrierender politischer Akteure und Interessengruppen beeinflusst. Migrationspolitik wird immer mehr in einem komplexen politisch-ökonomischen Kontext ausgehandelt und gestaltet, in welchem die Interessen und Präferenzen von Politikern und Wählern, Arbeitgebern, Gewerkschaften und anderen politisch aktiven Gruppen miteinander konkurrieren. Dieser

Wettbewerb resultiert in länderspezifischen Regelungen, Vorschriften und Maßnahmen, die zunehmend durch einen hohen Grad an Komplexität gekennzeichnet sind (Czaika und de Haas 2013).

Der Wettbewerb um die effektivsten politischen Maßnahmen im Bereich der Migration Hochqualifizierter hat jedoch erst begonnen. Der migrationspolitische Wettbewerb, welcher sich in Zukunft noch verstärken dürfte, hat in den letzten Jahren einige innovative Politikinstrumente und Maßnahmen hervorgebracht, die als Teil eines „Einwanderungspakets“ (Papademetriou et al., 2008) verstanden werden können, welches länderspezifische Regelungen von Einwanderungs- und Aufenthaltsbestimmungen umfasst. Es ist erwiesenermaßen unwahrscheinlich, dass eine einzelne migrationspolitische Maßnahme per se dazu führt, dass ein Land für hochqualifizierte Migranten mehr oder weniger attraktiv wird. Das Konzept des Einwanderungspakets verdeutlicht vielmehr die Bedeutung des gesamten migrations- und integrationspolitischen Instrumentariums in Kombination mit der Bereitstellung von anderen öffentlichen Gütern und Versorgungsleistungen (Papademetriou et al., 2008, Papademetriou und Sumption, 2013).

Es wird darüber hinaus immer mehr erkannt, dass der Zustrom von Fachkräften zu signifikanten positiven Externalitäten führen kann, indem ergänzende Expertise und Kompetenzen rekrutiert werden, welche die Produktivität aller Arbeitnehmer (und auch des eingesetzten Kapitals) erhöhen und infolgedessen weitere qualifizierte ausländische Arbeitskräfte anziehen können (Peri und Sparber, 2009). Eine hochqualifizierte Zuwanderung führt somit zu sogenannten positiven Externalitäten, die sowohl innerhalb als auch zwischen einzelnen Berufsgruppen und beruflichen Netzwerken eine Migrationsdynamik auslösen können (Beine et al., 2011). Qualifikationsrekrutierende Migrationsstrategien, welche lediglich auf existierende Nachfragerücken reagieren, können daher zumindest kurzfristig weitgehend ineffektiv sein, wenn (i) entsprechende Komplementaritäten zwischen Berufsgruppen und (ii) langfristige Karriere- und Bleibeperspektiven für diese international hoch mobile Gruppe an Hochqualifizierten unberücksichtigt bleiben.

Die Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte ist sowohl pfadabhängig, als auch ein sich selbst verstärkender Prozess, welcher ein attraktives professionelles und soziokulturelles Umfeld voraussetzt, aber auch selbst schafft (Czaika und Toma 2017). Metropolen fungieren hier normalerweise als Knotenpunkte eines global vernetzten Humankapitalsystems. An diesen Knotenpunkten wird wissenschaftliche, technische oder Management-Expertise produziert und reproduziert (Florida 2003). Städtische Metropolen sind in diesem System wichtige Gravitationszentren, in denen professionelle und kulturelle Vielfalt einen fruchtbaren Boden für soziale, wirtschaftliche und technische Innovationen hervorbringen kann. Dadurch werden Metropolen selbst zu wichtigen Determinanten für die internationale Mobilität von Hochqualifizierten (Ozgen et al. 2014).

Die Entwicklung und Wirksamkeit migrationspolitischer Maßnahmen

Eine kürzlich abgeschlossene Untersuchung durch Czaika und Parsons (2017) hinsichtlich migrationspolitischer Entwicklungen in 19 OECD-Staaten im Zeitraum von 2000 bis 2012 verdeutlicht die relative Verbreitung der oben genannten Politikstrategien und -instrumente. Beispielsweise setzen drei Viertel dieser 19 hochentwickelten Länder „Job-Contingency“-Systeme ein, während etwa die Hälfte zusätzlich bedarfsorientierte Politikeinstrumente, wie Mangellisten und Arbeitsmarkttests, nutzen. Zehn Länder verwenden hierbei auch numerische Obergrenzen (Quoten). Punktbasierte Systeme werden in sechs Ländern verwendet. Das am schnellsten sich verbreitende Politikinstrument ist das Visum für postgraduale Arbeitssuche. Im Jahr 2000 hatte noch keines der 19 untersuchten Länder ein solches Instrument eingesetzt, während zehn Jahre später fast die Hälfte der beobachteten Staaten entsprechende Maßnahmen, die ausländischen Absolventen eine Bleibemöglichkeit einräumen sollen, eingeführt hatte.

Neben den genannten Auswahlinstrumenten enthalten Einwanderungspakete in der Regel zusätzliche Elemente, welche die Attraktivität der anwerbenden Länder erhöhen sollen. Beispielsweise stellt die Aussicht auf ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, welches zur langfristigen (Karriere-)Planung notwendig ist, einen wichtigen Zuwanderungsanreiz für potenzielle ausländische Arbeitskräfte dar. Hochqualifizierten Migranten wird daher unmittelbar oder nach einer gewissen Frist eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis angeboten. Dieses Recht wird normalerweise auch Familienangehörigen von qualifizierten Arbeitsmigranten zugestanden, auch wenn einzelne Länder dies nur nach einer bestimmten Zeitspanne erlauben (z. B. Korea oder Rumänien). Für die meisten hochqualifizierten Migranten ist das sofortige Recht auf Familiennachzug eine unabdingbare Voraussetzung für den Zuzug, deren Abwesenheit sich immens negativ auf die Attraktivität eines Standortes auswirkt. Mehr als 80 Prozent der 19 untersuchten OECD Staaten bieten daher sofortige Familienzusammenführungsrechte an. In ähnlicher Weise gilt die Bereitstellung einer Arbeitserlaubnis für Familienangehörige als ein wichtiger Faktor bei der erfolgreichen Anwerbung hochqualifizierter Migranten. Solche attraktivitätsfördernden Bestimmungen für Familienangehörige von hochqualifizierten Zuwanderern haben in den letzten Jahren stark an Popularität gewonnen. Des Weiteren nutzen immer mehr Staaten finanzielle Anreize, wie beispielsweise Steuerbefreiungen und finanzielle Zulagen, um international hochqualifizierte Arbeitskräfte anzuwerben oder zum Verbleiben anzuhalten. In der vergangenen Dekade hat die Zahl der Länder, die solche finanziellen Anreizsysteme implementiert haben, deutlich zugenommen (Czaika und Parsons 2017).

Interessanterweise hat sich die jüngste globale Wirtschaftskrise (seit 2007/08), welche in zahlreichen Ländern auch noch nicht überwunden ist, trotz im Allgemeinen negativen Auswirkungen auf den Gesamtzustand der jeweiligen Arbeitsmärkte nur unerheblich auf die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften und die entsprechenden internationalen Wanderungsbewegungen ausgewirkt. Migrationsströme hochqualifizierte Arbeitskräfte, ebenso wie entsprechende mig-

rationspolitische Strategien scheinen relativ unabhängig von wirtschaftlichen Schwankungen zu sein. Zumindest zeigt sich diese Resilienz entsprechender Politikgrößen im Kontext der globalen Wirtschaft- und Finanzkrise nach 2007 (Czaika and Parsons 2018). Trotz einiger Nachjustierungen und geringer Anpassungen, wie beispielsweise bei Arbeitskräftemangellisten oder einzelnen Neubewertungen in punktebasierten Zuwanderungssystem, haben sich in den meisten Ländern keine wesentlichen Politikumkehrungen ergeben. Die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften hat sich in einer wachsenden Anzahl von Berufssparten eher noch verstärkt, und sowohl Staaten, als auch Städte und Unternehmen werden zu immer aktiveren nachfrageseitigen Akteuren auf dem globalisierten Markt für Humankapital.

Die Maßnahmen nachfrageseitiger Akteure richten sich zunehmend auch an ausländische Studierende und Hochschulabsolventen. Investitionen in sogenanntes „halbfertiges“ Humankapital gelten oft als wirksame politische Option für die langfristige Akkumulation von Humankapital. Das karrieremäßig frühzeitige Anwerben von „high potentials“ wird als eine effiziente Strategie gesehen, da bei dieser Gruppe relativ niedrige Integrations- und Absorptionskosten anfallen, insbesondere, wenn sie im Inland ausgebildet wurden, und deshalb normalerweise auf dem Arbeitsmarkt die besten Ergebnisse unter allen Zuwanderern erzielen (OECD 2008). Infolgedessen haben viele Länder anerkannt, dass eine großzügigere Bereitstellung von Visa für Studium und Arbeitssuche eine nützliche und tragfähige politische Strategie ist, auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten.

Viele Staaten haben auch bilaterale und multilaterale Abkommen unterzeichnet, welche die soziale Absicherung, die Doppelbesteuerung sowie die Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Diplome regeln sollen. Diese Abkommen sollen den Übergang und die Integration hochqualifizierter Migranten in den Arbeitsmarkt erleichtern. Hierbei haben Abkommen, welche die Anerkennung ausländischer Qualifikationen regeln, in den vergangenen zehn Jahren die größte politische Aufmerksamkeit erlangt. In der Regel zielen diese Vereinbarungen auf bestimmte Berufe und/oder Fachbereiche ab und regeln, oft durch Berufsverbände initiiert, die Qualität und Vergleichbarkeit von Lehrinhalten und Studiengängen, um die Gleichwertigkeit mit inländischen Studiengängen zu gewährleisten. Empirische Untersuchungen zeigen, dass solche Abkommen die Mobilität sowohl von qualifizierten als auch von nicht qualifizierten Arbeitskräften wirksam fördern können (Czaika und Parsons, 2017). Des Weiteren zielen internationale Steuerabkommen unter anderem darauf ab, die Doppelbesteuerung von Lohn- und Kapitaleinkünften zu vermeiden. Auch wenn allgemein davon ausgegangen wird, dass solche Abkommen mobilitätsfördernd wirken, legen empirische Befunde nahe, dass solche Vereinbarungen nur sehr begrenzte Wirkung haben (Czaika und Parsons, 2017). Schließlich zielen Abkommen zur Regelung sozialer Absicherung darauf ab, die Rechte in Bezug auf die Gleichbehandlung von Auslandsbezügen zu regeln, beispielsweise was die Transferierbarkeit von Rentenbezügen, Leistungen bei Invalidität, Zahlungen an verwitwete oder pflegende Angehörige oder Leistungen bei Arbeitslosigkeit betrifft. Diese hochkomplexen Rechtssachverhalte

werden zunehmend international abgestimmt und wirken sich tendenziell positiv auf die Migrationsbereitschaft aus.

Die Effektivität diverser migrationspolitischer Instrumente auf die Migrationsströme von hochqualifizierten Zuwanderern in 10 OECD-Staaten wird von Czaika und Parsons (2017) statistisch untersucht. Wir stellen dabei fest, dass angebotsseitige Punkte-Systeme in der Regel effektiver bei der Anwerbung und Auswahl hochqualifizierter Migranten sind im Vergleich zu eher nachfrageseitigen Systemen, wo das Zuwanderungsverfahren durch das Arbeitgeber-„Sponsoring“ initiiert und durch einen Arbeitsmarkttest oder eine „Qualifikationsmangelliste“ ergänzt wird. Andere, eher finanzielle Anreizinstrumente, wie Steuererleichterungen oder -zulagen, führen oftmals zu besseren Wirkungen. Des Weiteren sind Angebote, welche einen sofortigen dauerhaften Aufenthaltsstatus gewähren, für hochqualifizierte Arbeitskräfte sehr attraktiv, und damit effektiv.

Insgesamt ist jedoch die Frage, ob und unter welchen Bedingungen bestimmte migrationspolitischen Instrumente ihre intendierten Wirkungen erzielen nur vorläufig zu beantworten und erfordert weitere, großangelegte empirischen Untersuchungen. Da sich in den letzten Jahren die wissenschaftliche als auch öffentliche Debatte hinsichtlich der „richtigen“ Migrationspolitik stark auf die Zuwanderung gering qualifizierter Arbeitskräfte sowie von Asylsuchenden oder irregulär Migrierende konzentriert hat, wurde viel weniger Forschung und öffentliche Aufmerksamkeit der Migration von Hochqualifizierten und deren Anwerbung gewidmet. Diese Wirksamkeit von Anwerbe- und Selektionsinstrumenten, für welche eine systematische Untersuchung gerade erst beginnt, kann auf Grundlage der bisherigen Datenlage als recht ambivalent bezeichnet werden. Das Design wirksamer, d.h. zielführender Politikmaßnahmen bedarf eines besonderen Verständnisses für die Eigenheiten dieses spezifischen, global sich integrierenden Arbeitsmarktes. Solide Kenntnis der grundlegenden und spezifischen Treiber und Dynamiken der internationalen Fachkräftemigration ist daher eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung einer realistischen und effektiven Migrationspolitik, welche darauf abzielen soll, das Mobilitäts- und Migrationsverhalten dieser Zielgruppe in einer beabsichtigten Richtung zu beeinflussen (Czaika und de Haas 2013). Simple Annahmen wie jene, dass hochqualifizierte Menschen primär auf der Suche nach höheren Löhnen sind und deshalb durch eine liberale („open door“) Zuwanderungspolitik, in Kombination beispielsweise mit Steuererleichterungen, angeworben werden können, sind nicht notwendigerweise erfolgreich. Die in zahlreichen Ländern inzwischen praktizierten Rekrutierungsbemühungen in Form einer quasi-„open door“ bzw. „red carpet“ Zuwanderungsregulierung für Hochqualifizierte haben hierbei nicht grundsätzlich die gewünschten Ergebnisse erbracht, da die Wirksamkeit dieser Programme doch oft als recht uneinheitlich eingeschätzt wird.

Migrationsentscheidungen sind weit davon entfernt, deterministisch zu sein. Sie hängen vielmehr von einem komplexen, sich über die Zeit veränderndem Mix an Präferenzen und Ideen über „das gute Leben“ und beruflichen Zielen und Bestrebungen ab. Eine effektive Migrationspolitik, welche darauf abzielt, die „besten Hände und Köpfe“ anzuziehen, basiert auf einer umfassenden Kenntnis der oft vielfältigen, vom Beschäftigungssektor und Lebenssituation abhängenden Migrationsmotiven ab. Eine gut konzipierte Migrationspolitik fördert Migrationsoptio-

nen, das heißt sie bietet Menschen mit gesuchten Fähigkeiten und Qualifikationen, Berufen, Alter, Erfahrung, Ausbildung, und manchmal auch sozialer und kultureller Hintergründen die notwendigen Möglichkeiten, sowohl temporär, zirkulär als auch permanent migrieren zu können. Stark nachgefragte, hoch qualifizierte und oftmals hoch mobile Arbeitskräfte nehmen Zuwanderungsbestimmungen und -offerten als Anreizstrukturen wahr und entscheiden sich meist für das attraktivste „Gesamtpaket“.

Diese Gesamtpakete beinhalten natürlich mehr als nur etwaige Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen (Papadimitriou und Sumption 2013). Empirische Befunde deuten darauf hin, dass migrationspolitische Maßnahmen zwar Migrationsprozesse beeinflussen, die Größenordnung dieser Effekte jedoch im Vergleich zu anderen Politikmaßnahmen und strukturellen Determinanten begrenzt ist. So sind Arbeitsmarktregulierungen, Bestimmungen im Wohnungswesen, in der Bildung, bei der Besteuerung oder bei der sozialen Sicherheit - das heißt Maßnahmen, die nicht primär auf Migration an sich fokussiert sind - Teil eines viel umfassenderen Einwanderungspakets. Infolgedessen erfordert das Design wirksamer und effizienter Migrations- und Anwerbestrategien eine umfassende und integrierte Bewertung und Abstimmung aller migrationsrelevanten Politiken. Das betrifft auch Politiken, deren Hauptzweck nicht die Anwerbung und Selektion hochqualifizierter Migranten darstellt.

Aus politischer Sicht besteht das Problem mangelnder Effektivität von einzelnen Politikmaßnahmen daher oftmals darin, dass die entsprechende Migrationspolitik oftmals eher eng definiert und konzipiert ist und andere wirtschaftliche, soziale und kulturelle Politikfelder unberücksichtigt bleiben. Um die Wirksamkeit von Rekrutierungsstrategien zu erhöhen, müssen kohärente, „whole-of-government“-Zuwanderungsstrategien entwickelt werden, welche in die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Strukturen und Transformationen des Landes und den allgemeinen Kontext internationaler Migrationsprozesse und -dynamiken eingebettet sind. In einer Welt, in der immer mehr Länder und Unternehmen um hochqualifizierte Arbeitskräfte konkurrieren, müssen politische Maßnahmenpakete, welche darauf abzielen, die *allgemeine* Attraktivität eines Standorts zu erhöhen, Chancen für hochqualifizierte Arbeitsmigranten im Hinblick auf eine gute Beschäftigung sowie sichere, angenehme Lebensbedingungen bereitstellen.

Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Die Migration Hochqualifizierter ist inzwischen zu einem globalen Phänomen geworden und von zentralem Interesse für die beteiligten Ökonomien. Dementsprechend versuchen immer mehr Staaten in den verschiedensten Teilen der Welt Maßnahmen zu entwickeln, um dringend benötigtes Humankapital international anzuwerben oder eigene „Talente“ im Land zu halten. Dieser Beitrag sollte einen Überblick über dieses noch wenig beforschte Gebiet der Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte geben und insbesondere auf die migrationspolitischen Maß-

nahmen eingehen, welche Staaten zur Anwerbung und Auswahl von Arbeitsmigranten derzeit zur Verfügung stehen. Die Übersicht hat verdeutlicht, dass insbesondere in den beiden vergangenen Dekaden eine Intensivierung dieser migrationspolitischen Aktivitäten stattgefunden hat und sich entsprechende Instrumente und „Best practices“ zur Rekrutierung und zur Auswahl von hochqualifizierten Arbeitskräften etabliert wurden. Auch wenn die allgemeine Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeits- und Fachkräften unvermindert anhält, bleibt in vielen Teilen der Welt das Thema Zuwanderung ein höchst umstrittenes. Jedoch haben sich trotz zunehmend restriktiver werdenden Politikmaßnahmen und ausländerfeindlichen öffentlichen Debatten gegenüber „unerwünschten“ Geringqualifizierten eher liberalere Ansichten und Politikansätze hinsichtlich der Zuwanderung dringend benötigtem Humankapital verfestigt. Trotz einiger Kontroversen in der öffentlichen Debatte haben sich die meisten westlichen, aber auch zahlreiche nicht-westliche Länder, verstärkt darum bemüht, internationale Talente zu rekrutieren und an den heimischen Arbeitsmarkt zu binden.

Die übergeordneten Ziele dieser Rekrutierungsanstrengungen sind vielfältig und nicht immer uneingeschränkt vereinbar. Hierzu zählen beispielsweise die Befriedigung ganz spezifischer und oftmals kurzfristiger Arbeitsmarktengpässe, die Akquise von hochqualifiziertem Humankapital als Stimulus für nationale Innovationssysteme, oder die Abfederung des demografischen Übergangs und der damit verbundenen Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Sozialsysteme bis zur möglichen Intention der Schwächung internationaler Wettbewerber auf dem globalen Markt für Hochqualifizierte. Es ist absehbar, dass sich diese Gründe für die Implementierung attraktiver migrationspolitischer Maßnahmenpakete im Laufe des nächsten Jahrzehnts eher noch verstärken werden, da aufgrund der steigenden strukturellen Nachfrage nach hochqualifizierter Arbeit in den meisten Ländern dieser Welt eine Umkehrungen dieses Trends unwahrscheinlich erscheint. Diese „Krisenfestigkeit“ hochqualifizierter Migrationsströme und –migrationspolitischer Strategien ist teilweise auch mit einem Trend hin zu „hybriden“ Zuwanderungssystemen verbunden, welche sowohl nachfrage- als auch angebotsseitige Maßnahmen kombinieren, um die Vielfalt, und teilweise Gegensätzlichkeit in den migrationspolitischen Zielen hinsichtlich der quantitativen als auch qualitativen Zusammensetzung der zuwandernden Arbeitsbevölkerung auszubalancieren.

Abschließend möchte ich einige grundlegende Empfehlungen anbieten, welche sowohl die Effizienz des globalen Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte erhöhen, als auch die Wettbewerbsfähigkeit bei der internationalen Rekrutierung verbessern sollen.

Internationale Standardisierung von Abschlüssen und Zeugnissen: Auch wenn der Bologna- sowie der Kopenhagen-Prozess, aber auch die Etablierung des Europäischen Qualifikationsrahmens auf eine Homogenisierung der Qualifikationsarchitekturen abzielen, steht die Entwicklung von einheitlichen internationalen Qualitätsstandards noch aus (Biffel/Pfeffer 2013). Es gibt erhebliche Unterschiede in der Qualität der jeweiligen Bildungssysteme, und die inhaltlich zugrunde liegenden Standards von Abschlüssen und Zeugnissen sind oftmals nur auf dem Papier

ähnlich, geschweige denn gleichwertig. Dies kann zu einer Über- oder Unterschätzung des Qualifikationsniveaus und des Humankapitals von Personen führen, die mit entsprechenden negativen Konsequenzen hinsichtlich Beschäftigungs- und Einstufungsniveau rechnen müssen, da sie in Bereichen und für Aufgaben eingesetzt werden, die oftmals nicht ihrer Qualifikation entsprechen. Die Vereinheitlichung und Vereinfachung der Anerkennungsverfahren für ausländische Qualifikationen kann das Risiko einer solchen unangemessenen Beschäftigung reduzieren. Die internationale Koordination und Standardisierung von Regelungen zur Anerkennung von Qualifikationen ausländischer Arbeitskräfte sowie die Transparenz über Arbeitsbedingungen und -standards können die Effizienz des globalen Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte erhöhen.

Vereinfachte Einwanderungssysteme und Zulassungsregelungen: Viele Zuwanderungssysteme, insbesondere solche mit einer längeren Tradition, haben über die Zeit multiple Partikularinteressen berücksichtigt und haben dadurch übermäßig komplexe Regelungen und Vorschriften zu Zulassungs- und Integrationsverfahren entwickelt. Diese komplexen Regelungssysteme sind oft nicht nur inkohärent und ineffizient, sondern auch für interessierte ausländische Fachkräfte oft ohne professionelle Unterstützung nicht nachvollziehbar. Gesetzliche, verfahrenstechnische und praktische Komplexitäten schaffen Unsicherheiten und Kosten für potentiell zuwanderungswillige Arbeitskräfte und rekrutierende Unternehmen, beispielsweise in Form von notwendigen (Rechts-)Beratungsdiensten. Klare, einfache rechtliche und berufliche Zugänge und Perspektiven für dauerhafte oder langfristige Einwanderung und Beschäftigung bilden den Kern eines wirksamen migrationspolitischen Pakets.

Internationale Mobilitätsvisa: Auch wenn langfristige Möglichkeiten oder Wege zur dauerhaften Einwanderung starke Migrationsanreize von hoch qualifizierten Arbeitskräften schaffen, erfordert eine ressourceneffiziente internationale Allokation von Humankapital und Wissensverbreitung eine nicht nur trans-, sondern multinationale Mobilität zwischen oftmals mehreren internationalen Beschäftigungs- und Lebensstandorten. Die Etablierung und großzügige Bereitstellung von langfristigen und dauerhaften Visa- und Arbeitsgenehmigungen, die in mehreren Ländern und Arbeitsmärkten gleichzeitig gültig sind, dürfte die allgemeine Mobilitätsdynamik bzw. „Umlaufgeschwindigkeit“ des Humankapitals und dadurch der Verbreitung von Wissen erhöhen.

Internationale Arbeitsagentur: Hochqualifizierte Arbeitskräfte werden nicht nur von großen, multinationalen Unternehmen mit gut ausgestatteten Personalmanagement- und Rekrutierungskapazitäten angeworben, sondern auch kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) sind verstärkt auf dem internationalen Arbeitsmarkt für qualifizierte und hochqualifizierte Arbeit aktiv. Diese Unternehmen benötigen Unterstützung bei ihren Rekrutierungsbemühungen, da ihnen oft die notwendigen Kapazitäten und Erfahrung fehlen, um eine aktivere Rolle auf dem entsprechenden internationalen Arbeitsmarkt zu spielen. Eine internationale Arbeitsvermittlungsgesellschaft kann das internationale „Matching-making“ zwischen Unternehmen und ausländischen Arbeitskräften verschiedenster Qualifikationsniveaus und Berufs-

profile erleichtern. Denkbar wären (i) Systeme gegenseitiger Interessenbekundungen, (ii) die Erfassung und Bereitstellung von (Online-)Informationen über nationale und regionale Qualifikationslücken, (iii) Hilfe und Unterstützung für Unternehmen und Zuwanderungswilligen bei der Übersetzung und Anerkennung von Qualifikationen und der Bereitstellung von Rechtsberatung, (iv) Bereitstellung von Information bezüglich Rekrutierungs- und Arbeitsprogrammen, oder über Möglichkeiten für berufliche Ausbildungen, Stipendien, Lehrlingsausbildungen, Traineeprogramme und Hochschulabschlüsse, Jobmessen usw.

Migrationsmonitoringsysteme: Migrationspolitische Maßnahmen, die darauf abzielen, die internationale Rekrutierung von hochqualifizierten Arbeitskräften wirksam zu steuern, müssen integraler Bestandteil eines internationalen Monitoring- und Analyseystems von Arbeitsangebot und -nachfrage auf allen Qualifikationsniveaus sein. Die politischen Entscheidungsträger sollten zu jedem Zeitpunkt in der Lage sein zu wissen, wie viel und welche Arten von Humankapital und Qualifikationen sowohl lokal, national als auch international produziert und verfügbar sind, als auch nachgefragt werden. Internationale, zentralisierte Migrationsinformations- und Datensammlungseinheiten müssen auf nationale Datenerfassungs- und Informationssysteme zugreifen können. Schließlich müssen grundsätzlich die Ressourcen und Kapazitäten für angewandte Migrationsforschung erweitert werden, um ein umfangreiches, evidenzbasiertes Fachwissen und Einschätzungen zur internationalen Arbeitsmarktdynamik auf Basis methodisch modernster Migrationsdiagnosemöglichkeiten bereitzustellen.

Literatur

- Abella, M. (2006) Global competition for skilled workers and consequences. In: Kuptsch, C. and Pang, E. F. (eds.) *Competing for global talent*. Geneva: International Labour Office-International Institute for Labour Studies and Singapore Management University.
- Aydemir, A. (2013) Skill-based immigrant selection and labor market outcomes by visa category. In: Constant, A. F. & Zimmermann, K. F. (eds.) *International Handbook on the Economics of Migration* (Chapter 23): 432-452. Cheltenham: Edward Elgar.
- Beine, M., Docquier, F. & Özden, C. (2011) Diasporas. *Journal of Development Economics*. 95 (1), 30-41.
- Biffl, G. & Pfeffer, T. (2013) Recognition of qualifications of citizens of another EU Member State. In: FEANI News. The European Engineers Publication, Issue 11, June 2013, pp 19-26
- Boeri, T. (2012) Introduction. In: Boeri, T., Brücker, H., Docquier, F. & Rapoport, H. (eds.) *Brain Drain and Brain Gain: The Global Competition to Attract High-skilled Migrants*. Oxford: Oxford University Press.
- Cerna, L. & Czaika, M. (2015) European Policies to Attract Talent: The Crisis and Highly Skilled Migration Policy Changes. In: Triandafyllidou, A., Isaakyan, I. & Schiavone, G. (eds.) *High Skill Migration and Recession: Gendered Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cerna, L., & Czaika, M. (2018) Rising Stars in the Global Race for Skill? A Comparative Analysis of Brazil, India and Malaysia, forthcoming *Journal of Ethnic and Migration Studies*
- Chiswick, B. R. (2011) *High-skilled Immigration in a Global Labor Market*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute Press.

- Czaika, M. (2018) High-Skilled Migration: Introduction and Synopsis, in: Czaika, M. (ed) High-Skilled Migration: Drivers and Policies, Oxford University Press
- Czaika, M. & de Haas, H. (2013) The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*. 39 (3), 487–508.
- Czaika, M. & Parsons, C. (2017) The gravity of high-skilled migration policies. *Demography*. 54 (2), 603–630.
- Czaika, M. & Toma, S. (2017) International academic mobility across space and time. The case of Indian academics. Forthcoming *Population Space and Place*.
- Davenport, T. H. (2005) *Thinking For A Living: How to Get Better Performance and Results From Knowledge Workers*. Boston: Harvard Business School Press.
- Doomernik, J., Koslowski, R. & Thranhardt, D. (2009) The Battle for the Brains: Why Immigration Policy Is Not Enough to Attract the Highly Skilled. Brussels Forum Paper Series. Washington, D.C.: German Marshall Fund of the United States.
- DTI (2002) Knowledge Migrants: The Motivations and Experiences of Professionals in the UK on Work Permits. London: Department of Trade and Industry.
- Facchini, G. & Lodigiani, E. (2014) Attracting Skilled Immigrants: An Overview of Recent Policy Developments in Advanced Countries. *National Institute Economic Review*. 229 (1), R3–R21.
- Florida, R. (2003) Cities and the creative class. *City & Community*. 2 (1), 3–19.
- Kapur, D. & McHale, J. (2005) Give us your best and brightest: the global hunt for talent and its impact on the developing world. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Khadria, B. (2001) Shifting Paradigms of Globalization: the Twenty First Century Transition towards Generics in Skilled Labour Migration from India. *International Migration*. 39 (5), 45–71.
- OECD (2008) A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries. Paris: OECD.
- Ozgen, C., Peters, C., Niebuhr, A., Nijkamp, P. & Poot, J. (2014) Does Cultural Diversity of Migrant Employees Affect Innovation? *International Migration Review*. 48, 377–416.
- Papademetriou, D. G., Somerville, W. & Tanaka, H. (2008) *Talent in the 21st-Century Economy*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.
- Papademetriou, D. G. & Sumption, M. (2013) Attracting and Selecting from the Global Talent Pool – Policy Challenges. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.
- Peri, G. & Sparber, C. (2009) Task Specialization, Immigration, and Wages. *American Economic Journal: Applied Economics*. 1 (3), 135–169.
- Sumption, M. (2013) The Elusive Idea of Labor-Market ‘Shortages’ and the U.S. Approach to Employment-Based Immigration Policy. In: Fix, M., Papademetriou, D. G. & Sumption, M. (eds.) *Immigrants in a Changing Labor Market*. Washington, DC: Migration Policy Institute.