



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.5.2015
COM(2015) 233 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

**über die Anwendung der Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von
Arbeitnehmern aus Kroatien
(Erste Phase: 1. Juli 2013 - 30. Juni 2015)**

{SWD(2015) 107 final}

1. EINLEITUNG

1.1 Zweck des Berichts

Die Kommission legt diesen Bericht gemäß Teil 2 Nummer 3 des Anhangs V der Beitreitsakte Kroatiens vor. Er soll als Grundlage für die vom Rat vorzunehmende Überprüfung der Anwendung der Übergangsregelungen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer dienen, die vor Ablauf einer Frist von zwei Jahren ab dem Beitritt, also bis zum 30. Juni 2015, abzuschließen ist.

1.2 Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Die Freizügigkeit ist eine der im EU-Recht verankerten Grundfreiheiten. Sie umfasst das Recht der EU-Bürger, in einen anderen EU-Mitgliedstaat zu ziehen, dort eine Beschäftigung aufzunehmen und sich mit ihren Familienangehörigen niederzulassen; ferner das Recht auf Gleichbehandlung in Beschäftigungsangelegenheiten unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit sowie im Zusammenhang mit steuerlichen und sozialen Vergünstigungen, der Mitgliedschaft in Gewerkschaften, dem sozialen Wohnungsbau und dem Zugang ihrer Kinder zu Bildung, Ausbildung und Berufsbildung.

1.3 Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern

Die Beitreitsakte von 2011 gestattet es den Mitgliedstaaten der EU-27¹, den freien Zugang von Arbeitnehmern aus Kroatien zu ihren Arbeitsmärkten durch staatliche Vorschriften vorübergehend zu beschränken. Laut ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union sind Abweichungen von Grundfreiheiten eng auszulegen.

Die Gesamtübergangszeit von sieben Jahren ist in drei Phasen unterteilt (nach der Formel „2 plus 3 plus 2“). In jeder dieser Phasen gelten unterschiedliche Bedingungen:

- In den ersten zwei Jahren wird der Zugang von Arbeitnehmern aus Kroatien durch das innerstaatliche Recht der anderen Mitgliedstaaten geregelt.
- Am 1. Juli 2015 beginnt die zweite Phase des Übergangszeitraums. Mitgliedstaaten, die die Beschränkungen während der zweiten Phase beibehalten möchten, müssen die Kommission darüber vorab in Kenntnis setzen, andernfalls gilt das EU-Recht, das die Freizügigkeit der Arbeitnehmer garantiert.
- Ein Mitgliedstaat, der am Ende der zweiten Phase noch nationale Maßnahmen anwendet, kann im Falle schwerwiegender Störungen seines Arbeitsmarktes oder der Gefahr derartiger Störungen nach entsprechender Mitteilung an die Kommission diese Maßnahmen bis zum Ablauf des Zeitraums von sieben Jahren beibehalten.

¹ Mit EU-27 sind die Mitgliedstaaten gemeint, die am 30.6.2013 der EU angehörten; mit EU-15 sind die Mitgliedstaaten gemeint, die am 30.4.2004 EU-Mitglied waren.

Die Übergangsregelungen enden unwiderruflich am 30. Juni 2020.

Zusätzlich kann ein Mitgliedstaat, der keine nationalen Maßnahmen mehr umsetzt und die EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer anwendet, vor Ablauf der Übergangszeit von sieben Jahren erneut Beschränkungen einführen, wenn schwerwiegende Störungen seines Arbeitsmarktes auftreten oder sich die Gefahr derartiger Störungen abzeichnet.

Die Übergangsregelungen gelten nur für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Sobald einem kroatischen Arbeitnehmer Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wurde, hat er vollen Anspruch auf alle anderen Rechte gemäß den EU-Rechtsvorschriften.

Die Übergangsregelungen beeinträchtigen nicht das Grundrecht der EU-Bürger, sich gemäß Artikel 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) innerhalb der EU frei zu bewegen und aufzuhalten. Sie gelten nicht für Selbständige, die in der EU ansässig sind oder ihre Dienstleistungen innerhalb der EU erbringen. Österreich und Deutschland ist es gestattet, in bestimmten Sektoren im Bereich der Erbringung von Dienstleistungen die Beschäftigung von Arbeitnehmern, die von in Kroatien ansässigen Unternehmen entsandt werden, zu beschränken; beide Länder machen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Für die Anwendung der EU-Rechtsvorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit existieren keine Übergangsregelungen.

1.4 Mitgliedstaaten, die während der ersten Phase Beschränkungen anwenden

Arbeitnehmer aus Kroatien haben derzeit freien Zugang zu den Arbeitsmärkten von 14 Mitgliedstaaten der EU-27. Folgende Mitgliedstaaten beschränken den freien Zugang:

- Österreich
- Belgien
- Zypern
- Frankreich
- Deutschland
- Griechenland
- Italien
- Luxemburg
- Malta
- Niederlande
- Spanien
- Slowenien
- Vereinigtes Königreich

Grundsätzlich benötigen kroatische Arbeitnehmer für diese Mitgliedstaaten eine Arbeitsgenehmigung, wobei für die Beschäftigung in bestimmten

Wirtschaftszweigen in einigen Fällen vereinfachte Verfahren oder eine Befreiung vorgesehen sind.

Kroatien beschloss, auf Gegenseitigkeit beruhende Beschränkungen für Arbeitnehmer aus diesen Mitgliedstaaten zu erlassen, und schreibt Arbeitsgenehmigungen für deren Staatsangehörige vor.

2. UMFANG DER EU-INTERNEN ARBEITSMOBILITÄT KROATISCHER BÜRGER

2.1 In anderen EU-Staaten ansässige kroatische Bürger

Die Zahl der in der EU-27 ansässigen kroatischen Bürger ist gering², und viele von ihnen sind bereits vor langer Zeit zugezogen. Vor dem kroatischen Beitritt belief sich ihre Zahl 2013 auf etwa 347 000³, was ca. 0,07 % der Gesamtbevölkerung entsprach. Sie konzentrierten sich auf Deutschland (236 900 oder 68 % aller zugewanderten Kroaten), Österreich (58 700 oder 17 %), Italien (17 200 oder 5 %), das Vereinigte Königreich (8 900 oder 3 %) und Slowenien (8 300 oder 2 %).⁴

Aus der EU-Arbeitskräfteerhebung (AKE) geht hervor, dass 2014 etwa 229 000 erwerbstätige kroatische Bürger in der EU-27 ansässig waren, wo sie ca. 0,1 % der Erwerbsbevölkerung insgesamt ausmachten. Dieser Anteil war zwar relativ niedrig, lag aber in Österreich (1,0 %), Deutschland (0,4 %) und Slowenien (0,2 %) über dem Durchschnitt. In allen anderen Ländern machte er weniger als 0,05 % aus oder war zu niedrig, als dass er zuverlässig zu ermitteln wäre.

In den zehn Jahren vor dem Beitritt 2013 verzeichneten Deutschland, Österreich, und Italien den größten Anteil (76 %) an der Zuwanderung kroatischer Bürger im erwerbsfähigen Alter.⁵

2.2 Mobilitätsströme aus der Perspektive Kroatiens

In anderen EU-Staaten ansässige kroatische Staatsbürger machten 2013 etwa 10 % der kroatischen Bevölkerung im Erwerbsalter aus, was einem der größten Anteile in der EU entspricht.⁶ Auf sie entfielen ca. 2,8 % aller mobilen EU-Bürger im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre); damit ist ihr Anteil größer als es dem Anteil Kroatiens Anteil an der Gesamtbevölkerung der EU entspräche (0,9 %).⁷

Allerdings spiegeln diese Zahlen vor allem die Migrationssituation vor dem Jahr 2000 wider: 90 % dieser mobilen Kroaten waren seit über zehn Jahren in der EU-27 ansässig.⁸ Nach einer Welle der Arbeitsmigration aus Kroatien nach Deutschland und Österreich in den 1960er und 1970er Jahren erreichte die Migration

² Niedrig aus Sicht der Aufnahmeländer, aus kroatischer Sicht handelt es sich jedoch um eine beträchtliche Anzahl (siehe Abschnitt 2.2).

³ Quelle: Eurostat, Bevölkerungsstatistik (Tabelle migr_pop1ctz, neueste Angaben: 1.1.2013), ergänzt durch andere Quellen für UK und FR, siehe Abbildung 1. Sämtliche Tabellen und Abbildungen sowie vollständige Verweise sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu finden, die diesem Bericht beigelegt ist.

⁴ Abbildung 1.

⁵ Abbildung 2. Grundlage: AKE.

⁶ Abbildung 3. Grundlage: AKE.

⁷ Angaben der AKE

⁸ Abbildung 3: Der AKE zufolge waren fast zwei Drittel (63 %) der 2014 in anderen EU-Ländern ansässigen kroatischen Bürger im erwerbsfähigen Alter (15-64) vor über zehn Jahren zugewandert, und 21 % waren in ihrem derzeitigen Wohnsitzland geboren worden, während lediglich 16 % innerhalb der letzten zehn Jahre zugewandert waren.

in die Länder der EU aufgrund der Balkankriege in den 1990er Jahren ihren Höhepunkt.⁹ Seitdem fanden Zuwanderungen nur in begrenztem Umfang statt, und 2014 machten Neumigranten (also Personen, die innerhalb der letzten zehn Jahre zugewandert waren) lediglich 1,6 % der kroatischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus, was einem wesentlich geringeren Anteil als dem der meisten mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten entspricht.¹⁰

2.3 Weitere arbeitsbedingte Mobilitätsströme

Die Arbeitsmobilität kroatischer Arbeitnehmer ist auch auf die grenzüberschreitende Beschäftigung in Nachbarländern (Italien, Slowenien) sowie die Saisonarbeit, insbesondere in Deutschland, zurückzuführen.¹¹

Im Jahr 2013 waren etwa 35 000 in Kroatien ansässige Personen in anderen Ländern beschäftigt, was einem Anteil von etwa 2,3 % der Erwerbstätigen in Kroatien entspricht (im Vergleich zu 1,4 % im Jahr 2010).¹²

Ferner wurden 2013 ca. 8700 portable Dokumente A1 für aus Kroatien in andere Mitgliedstaaten, vor allem Deutschland (5400), Österreich (850), Italien (700), Slowenien (480) und Finnland (380), entsandte Arbeitnehmer ausgestellt.¹³ Über 90 % dieser Dokumente wurden für Länder ausgestellt, in denen zeitlich befristete Beschränkungen bestehen.

2.4 Mobilitätsströme kroatischer Bürger seit dem Beitritt

Obwohl Kroatien der EU erst am 1. Juli 2013 beigetreten ist und es bei der Erhebung und Veröffentlichung der Migrationsdaten zu Verzögerungen kam, lassen die vorliegenden Angaben eine erste Einschätzung darüber zu, wie sich die Migration in andere EU-Länder seit dem Beitritt entwickelt hat.

Aus der AKE geht hervor, dass sich die Zahl der kroatischen Bürger, die in anderen Mitgliedstaaten der EU leben, seit dem Beitritt kaum verändert hat, allerdings dürften die Neumigranten der allerjüngsten Zeit dürfen in der Stichprobe dieser Datenquelle kaum erfasst sein. Zudem deuten gewisse Anzeichen darauf hin, dass die Erwerbsquote derjenigen, die bereits im Ausland ansässig waren, steigt.¹⁴

Offiziellen kroatischen Angaben¹⁵ zufolge ist die Zahl der kroatischen Staatsangehörigen, die in den letzten Jahren in die EU-27 gezogen sind, von 3216 im Jahr 2012 auf 4058 im Jahr 2013 (oder um 26 %) angestiegen, wobei diese Bürger sich in erster Linie in Deutschland, Österreich und Italien niedergelassen haben. Allerdings wird die Abwanderung in der offiziellen Auswanderungsstatistik zu niedrig geschätzt (Bozic, 2007).

Einer offiziellen Datenerhebung zufolge, die die wichtigsten EU-Zielländer erfasst¹⁶, gibt es Hinweise darauf, dass die Mobilität kroatischer Bürger seit dem Beitritt im

⁹ European Integration Consortium (2009).

¹⁰ Abbildung 3.

¹¹ European Integration Consortium (2009).

¹² AKE, Tabelle Ifst_r_lfe2ecomm.

¹³ Abbildungen 4 und 6.

¹⁴ Tabelle 6.

¹⁵ Amt für Statistik Kroatiens (2014).

¹⁶ Siehe Tabellen 2 bis 5.

Vergleich zu den Vorjahren zunimmt. Das gilt insbesondere für Mitgliedstaaten, die bereits eine große Anzahl von Kroaten aufgenommen haben, und trotz geltender Beschränkungen:

- in Österreich stieg die Zahl der dort ansässigen Kroaten zwischen 2013 und 2014 aufgrund der Verdopplung des Zustroms 2013 im Vergleich zu 2012 um 3340 Personen (oder um 6 %); zwischen 2013 und 2014 stieg die Zahl der erwerbstätigen kroatischen Staatsangehörigen um 2000 (oder um 10 %) auf 22 450 Personen,
- in Deutschland nahm der kroatische Bevölkerungsanteil zwischen 2014 und 2015 um 22 800 Personen (oder um 10 %) zu, und die Zahl der erwerbstätigen Kroaten erhöhte sich zwischen Juni 2013 und Juni 2014 um 10 000 (oder um 10 %) auf 108 120 Personen,
- in Italien und Slowenien nimmt die Zahl der dort ansässigen Kroaten ebenfalls zu, allerdings langsamer, und es gibt keine Hinweise auf einen Anstieg der Zahl der erwerbstätigen Kroaten. Im Vereinigten Königreich findet nach wie vor nur in geringem Umfang eine Zuwanderung kroatischer Staatsangehöriger statt.

Diese Mitgliedstaaten sind die Zielländer von annähernd 95 % aller mobilen Bürger aus Kroatien in der EU.¹⁷

In den Mitgliedstaaten, die ihre Arbeitsmärkte öffneten, bewegt sich die Zuwanderung kroatischer Arbeitnehmer sowohl absolut als auch relativ gesehen nach wie vor auf niedrigem Niveau. Am deutlichsten fällt der Anstieg in Irland aus (2091 Neuanmeldungen im Jahr 2014 im Vergleich zu 486 im Jahr 2013); Zuwächse verzeichneten außerdem Schweden (der Nettozuwachs der in Schweden ansässigen kroatischen Bürger belief sich 2014 auf 857 Personen, was einem Anstieg um 52 % entspricht) sowie die Tschechische Republik.

Aus den vorliegenden Angaben geht hervor, dass **bislang keine wesentliche Umleitung der Migrationsströme zu verzeichnen war**, die auf Unterschiede beim Zugang zu den Arbeitsmärkten in den Ländern der EU-27 zurückzuführen gewesen wäre, denn die Mehrzahl der Bürger, die Kroatien nach dem Beitritt verließen, zogen in traditionelle Zielländer.

Der Umfang der Mobilität nach dem Beitritt Kroatiens war sowohl in absoluten Zahlen als auch gemessen als Anteil an der Bevölkerung der Aufnahmeländer gering im Vergleich zu den Ereignissen nach den Erweiterungen 2004 und 2007. Zwischen 2004 und 2010 stieg die Zahl der aus den damaligen Beitrittsländern in die EU-15 zuwandernden Bürger um etwa 3,7 Millionen (Zunahme um das 2,4-fache). Am deutlichsten stieg die Mobilität jeweils in den ersten beiden Jahren unmittelbar nach den Erweiterungen von 2004 und 2007 an und ging in den Folgejahren wieder zurück.¹⁸

¹⁷ Unter der Annahme, dass die Migrationsdaten von Eurostat, der VN und der OECD mit den nationalen Verwaltungsangaben vergleichbar sind.

¹⁸ CMR (2015).

3. POTENZIELLE MOBILITÄT KROATISCHER BÜRGER UND DIE MOBILITÄT BEEINFLUSSENDE FAKTOREN

Aufgrund der Größe der Bevölkerung Kroatiens (4,2 Millionen Einwohner im Jahr 2014, was einem Anteil von 0,8 % an der Gesamtbevölkerung der EU entspricht¹⁹), ist der wahrscheinliche Zustrom kroatischer Arbeitnehmer in andere Mitgliedstaaten der EU wahrscheinlich relativ begrenzt, zumindest was den Anteil an der Erwerbsbevölkerung der EU und in den meisten Zielländern betrifft.

3.1 Faktoren, die künftige Mobilitätsströme aus Kroatien beeinflussen

Die Mobilitätsströme werden von vielfältigen Faktoren beeinflusst und stehen sowohl mit Pull- als auch mit Push-Faktoren im Zusammenhang.

Hinsichtlich der Push-Faktoren **deutet eine Analyse der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in Kroatien darauf hin, dass klare Anreize – wenn auch mit rückläufiger Tendenz – für eine Abwanderung ins Ausland bestehen**. So verzeichnete Kroatien das dritt niedrigste Pro-Kopf-BIP in der EU. Doch 2010 setzte ein erneutes Wachstum ein, sodass das Pro-Kopf-BIP 2013 61 % des EU-Durchschnitts erreichte. Hinzu kommt, dass das verfügbare Bruttoeinkommen der Haushalte (in KKS) während der Krise kontinuierlich anstieg und 2012 59 % des EU-Durchschnitts betrug.

Im Jahr 2014 verzeichnete Kroatien die dritthöchsten Quoten in den Bereichen Arbeitslosigkeit (17 %) und Jugendarbeitslosigkeit (45 %) in der EU. Zwar hatte Kroatien auch die vierthöchste Beschäftigungsquote (57 % im dritten Quartal 2014), aber gleichzeitig wies das Land den höchsten Anstieg bei der Beschäftigungsquote gegenüber dem Vorjahr auf (um 3,2 KKS).

Der Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen liegt in Kroatien über dem EU-Durchschnitt (29,9 % gegenüber 24,5 %, Zahlen für das Jahr 2013).

In Kroatien wurden 2013 die zweithöchsten Löhne und Gehälter (Entgelt je Beschäftigtem) aller mittel- und osteuropäischen Länder gezahlt.

Der Eurobarometer-Umfrage des Jahres 2013²⁰ zufolge ziehen Kroaten aus ähnlichen Gründen wie die meisten anderen EU-Bürger einen Umzug ins Ausland in Betracht: höhere Löhne und Gehälter (80 %), bessere Arbeitsbedingungen unabhängig von Lohn und Gehalt (31 %) und die schwierige Arbeitssuche in Kroatien (30 %).

Was schließlich die Verteilung auf die verschiedenen Aufnahmeländer betrifft, so dürften wirtschaftliche Faktoren (wie die Arbeitslosenquote, offene Stellen und das Lohn- und Gehaltsniveau in den Aufnahmeländern) eine Rolle spielen. Die bei früheren Erweiterungen gesammelten Erfahrungen belegen jedoch, dass die Verteilung auch durch die geografische Nähe, kulturelle und historische Verbindungen sowie durch Netzwerke von Landsleuten, die bereits in einigen Mitgliedstaaten ansässig sind, beeinflusst wird. Dies scheint auch im Fall der kroatischen Zuwanderer zuzutreffen.²¹

¹⁹ Eurostat, Bevölkerungsstatistik.

²⁰ Eurobarometer „Binnenmarkt“, 2013.

²¹ Vidovic und Mara (2015). Siehe auch Abbildungen in Abschnitt 2.4 zu den wichtigsten EU-Zielländern von EU-Migranten.

3.2 Schätzwerte zur potenziellen Mobilität kroatischer Bürger

Im Jahr 2013 konnten sich etwa 43 % der kroatischen Bürger im Alter von über 15 Jahren vorstellen, in den nächsten zehn Jahren in einem anderen EU-Mitgliedstaat zu arbeiten (einer der höchsten Anteile aller EU-Länder), aber nur bei der Hälfte davon war dieser Wunsch stark ausgeprägt (21 %). Aus einer weiteren Umfrage, die 2014 durchgeführt wurde, geht hervor, dass ca. 3,3 % der befragten kroatischen Bürger konkrete Pläne für einen Umzug ins Ausland hatten.²² Dies ist mehr als das Doppelte des Anteils im Jahr 2009 (1,5 %).

Vorhersagen zur Nettomigration kroatischer Bürger in die EU-27 im Zeitraum 2013-2019 (auf der Grundlage eines makrotheoretischen Gravitationsmodells²³) deuten darauf hin, dass die Migration zwischen +166 000 (sofern die bestehenden Beschränkungen aufrechterhalten werden) und +217 000 Personen (sofern alle Mitgliedstaaten ihre Arbeitsmärkte am 1. Juli 2015 öffnen) umfassen dürfte, was einem Anteil zwischen 0,03 % und 0,04 % der Bevölkerung der Zielländer entspricht. In einigen Zielländern wird die Nettomigration aus Kroatien als Anteil an ihrer Bevölkerung überdurchschnittlich hoch ausfallen, dennoch wird dieser Anteil weit unter 1 % betragen und beim „maximalen Szenario“ in Österreich 0,55 %, in Slowenien 0,34 % und in Deutschland 0,13 % erreichen. Folglich dürfte die von Kroatien nach dem Beitritt ausgehende Mobilität unabhängig davon, welche Regelungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt gelten, voraussichtlich gering ausfallen.

Aus den Prognosen geht hervor, dass sich der Unterschied zwischen der Beibehaltung der Beschränkungen und ihrer Aufhebung ab Juli 2015 auf +51 000 kroatische Bürger bzw. lediglich 0,01 % der Bevölkerung der EU-27 beläuft.

Unabhängig davon, ob die Beschränkungen beibehalten werden oder nicht, dürften über 80 % der zunehmenden Nettomobilität aus Kroatien auf die drei wichtigsten Aufnahmeländer (Deutschland, Österreich und Italien) entfallen.

4. HAUPTMERKMALE DER EU-INTEREN MIGRANTEN AUS KROATIEN

Die Auswirkungen der Mobilitätsströme sowohl auf die Ziel- als auch auf die Herkunftslander sind u. a. von den Merkmalen der Migranten abhängig. Angesichts der nur begrenzt verfügbaren Daten wurde ein weiter gefasster Zeitrahmen für diesen Abschnitt gewählt, d. h. im Mittelpunkt stehen kroatische Bürger, die 2014 seit weniger als zehn Jahren in den EU-27 ansässig waren (die „Neumigranten“). Dabei handelt es sich vorwiegend um junge Menschen mit einer höheren Beschäftigungs- und einer niedrigeren Nichterwerbsquote als der Durchschnitt.

4.1 Alter, Geschlecht und Bildung

Von den Neumigranten aus Kroatien waren im Vergleich zu durchschnittlich 66 % aller in der EU-27 lebenden Menschen 87 % im Erwerbsalter (15-64). Sie befinden sich daher mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit in einer ökonomisch produktiven

²² Pilar (2014).

²³ Vidovic und Mara (2015). Bei diesem Modell werden makroökonomische Determinanten, die geografische und kulturelle Nähe sowie institutionelle Merkmale berücksichtigt. In die Vorhersage für die Nettomigration wurden Bürger aller Altersgruppen einbezogen.

Lebensphase als die einheimische Bevölkerung. Zudem sind sie recht jung; 62 % von ihnen sind zwischen 15 und 34 Jahre alt, während dieser Anteil bei der Bevölkerung im Erwerbsalter der EU-27 lediglich 37 % beträgt (Abbildung 12). Im Hinblick auf die Verteilung nach Geschlecht lässt sich im Vergleich zum Durchschnittswert bei der Bevölkerung im Erwerbsalter der EU-27 (50 %) ein ähnlicher Anteil von Frauen bei den Neumigranten aus Kroatien (52 %) feststellen.

Lediglich etwa 19 % der Neumigranten aus Kroatien wiesen 2014 ein niedriges Bildungsniveau auf (gegenüber ca. 27 % der Arbeitskräfte im Erwerbsalter in der EU-27), während der Anteil der Personen mit einem hohen Bildungsniveau etwas geringer ausfiel (19 % gegenüber 26 %).

4.2 Arbeitsmarktstatus sowie Zusammensetzung nach Berufen und Wirtschaftszweigen

Im Jahr 2014 wiesen die Neumigranten im Erwerbsalter eine hohe Beschäftigungsquote auf (71,3 %), insbesondere im Vergleich zur durchschnittlichen Beschäftigungsquote in der EU-27 (65,0 %). Dies ist vor allem auf eine deutlich niedrigere Nichterwerbsquote (19,4 %) als in der EU-27 insgesamt (27,6 %) und eine niedrige Arbeitslosenquote zurückzuführen.²⁴ Damit bestätigt sich, dass kroatische Arbeitskräfte vor allem mit dem Ziel der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die EU-27 zogen und wahrscheinlich einen positiven wirtschaftlichen Beitrag leisten.

In der EU²⁵ beschäftigte kroatische Bürger arbeiten vorwiegend im verarbeitenden Gewerbe (20 %), im Baugewerbe (12,7 %) sowie im Gesundheits- und Sozialwesen (11,9 %).²⁶ Sie sind ferner überrepräsentiert im Hotel- und Gaststättengewerbe (10,4 %) sowie bei der Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (7,6 %).

Insgesamt konzentriert sich ihre Erwerbstätigkeit (54 %) auf Berufe, die eine mittlere Qualifikation erfordern, was dem großen Anteil der Personen entspricht, die über ein mittleres Bildungsniveau verfügen.²⁷ Etwa ein Viertel der kroatischen Migranten arbeitet in Berufen, die eine hohe Qualifikation erfordern, wie Techniker und gleichrangige nichttechnische Berufe.

Beschränkungen für abhängige Beschäftigungsverhältnisse wirken sich möglicherweise in begrenztem Maße auf die Gesamtzuwanderung von Arbeitskräften aus, da sie nicht für Selbständige oder die Entsendung von Arbeitnehmern gelten.²⁸ In Österreich verzeichnete die Zahl der selbständig beschäftigten Kroaten zwischen 2013 und 2014 einen raschen Anstieg (um 772 Personen oder 56 %), und zwar insbesondere im Vergleich zu den abhängig beschäftigten Personen (Anstieg um 2023 Personen oder 10 %).²⁹

²⁴ Dieser Anteil betrug 2014 (bezogen auf alle in der EU-27 lebenden kroatischen Staatsangehörigen mit Ausnahme der in ihren Wohnsitzländern geborenen) 5,8 %.

²⁵ In den Angaben zu Wirtschaftszweigen und Berufen sind mit Ausnahme jener Personen, die in ihrem derzeitigen Wohnsitzland geboren wurden, alle kroatischen Arbeitnehmer in der EU-27 erfasst.

²⁶ Tabelle 7.

²⁷ Tabelle 8.

²⁸ Zu früheren Erweiterungen siehe Galgoczi et al. (2012) und CMR (2015).

²⁹ Angaben des österreichischen Sozialversicherungsträgers.

5. POTENZIELLE AUSWIRKUNGEN AUF WIRTSCHAFT UND ARBEITSMARKT

5.1 Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt in den Zielländern

Obwohl der Beitritt Kroatiens zu kurze Zeit zurückliegt, als dass sich die Auswirkungen der Mobilität auf die Wirtschaft, den Arbeitsmarkt und die Haushaltslage anderer Mitgliedstaaten abschätzen ließen, deuten mehrere Faktoren darauf hin, dass sich die von Kroatien ausgehende Mobilität in den Zielländern positiv auswirkt.

Die in Abschnitt 4 beschriebenen Merkmale der Neumigranten aus Kroatien lassen erkennen, dass sie in erster Linie in die EU-27 übergesiedelt sind, um dort eine Arbeit aufzunehmen, sodass mit einiger Wahrscheinlichkeit von einem positiven Beitrag für die Wirtschaft ausgegangen werden kann. Bei den Migranten aus Kroatien handelt es sich vor allem um Personen im Erwerbsalter, die im Durchschnitt jünger sind als die Bürger der Zielländer, über ein relativ gutes Bildungsniveau verfügen und die mit wesentlich größerer Wahrscheinlichkeit erwerbstätig sind. Diese Merkmale haben sie mit mobilen Bürgern der EU-27 im Allgemeinen und mit den Migranten nach der Erweiterung von 2004 im Besonderen gemein, die den meisten Studien zufolge mit insgesamt positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt in den Zielländern einhergehen.³⁰ Mobile EU-Arbeitnehmer tragen zu einer Verbesserung des Qualifikationsmix in den aufnehmenden Ländern bei, da sie vor allem in Wirtschaftszweigen und Berufen arbeiten, in denen ein Arbeitskräftemangel ausgeglichen werden muss.³¹ Die im Zuge der Erweiterung eintretenden Auswirkungen der Mobilität auf die Arbeitslosenquote und die Löhne in den Zielländern können zumindest langfristig als marginal eingeschätzt werden.³² Was die Auswirkungen der Mobilität der EU-Bürger auf die Haushaltslage betrifft, so sind diese einschlägigen Studien zufolge häufig neutral und in den meisten Fällen sogar positiv zu beurteilen.³³

5.2 Demografische Aussichten, Abwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte und Arbeitskräftemangel in Kroatien

Von 1999 bis 2008 verzeichnete Kroatien eine positive Nettomigration, die sich jedoch seit 2009 negativ entwickelt³⁴, was in erster Linie auf die rückläufigen Zuwanderungsströme nach Kroatien zurückzuführen ist³⁵.

Hinzu kommt, dass, wie vorstehend dargelegt, die Abwanderungsströme im zurückliegenden Jahrzehnt relativ bescheiden ausfielen. Dennoch hat die Mobilität seit dem Beitritt zugenommen, und die Mobilität junger und gut ausgebildeter Personen könnte sich nachteilig auf die demografischen Aussichten³⁶ und das Wachstumspotenzial Kroatiens auswirken. So sind die kroatischen Neumigranten im

³⁰ Siehe Auswertung von Studien durch die Europäische Kommission, ESDE 2011, Kapitel 6; EPC (2013).

³¹ Europäische Kommission, ESDE 2011, S. 268-276.

³² NIESR (2011). Siehe auch Martins et al. (2012) und Wadsworth, J. (2015).

³³ Siehe Überprüfung durch ICF-GHK (2013) und vor allem ECAS (2014) und die Beobachtungsstelle zur sozialen Lage (2013). Zu den Auswirkungen von Migranten aus EU- und Drittländern auf die Haushaltslage siehe OECD (2013).

³⁴ Staatliches Amt für Statistik Kroatiens (2014).

³⁵ Eurofound (2014).

³⁶ Kroatien verzeichnet seit 2007 einen Rückgang der Bruttogeburtenziffer und der Bevölkerung. Im Jahr 2013 lag der Altersabhängigkeitsquotient Kroatiens mit 27,1 % noch unter dem EU-Durchschnitt (27,5 %), allerdings wird bis 2050 ein Anstieg auf fast 50 % prognostiziert.

Durchschnitt jünger als die kroatische Bevölkerung im Erwerbsalter, und Hochschulabsolventen sind leicht überrepräsentiert.³⁷

Andererseits wies Kroatien 2012 eine der höchsten Einschreibungsraten im Hochschulbereich (für die Gruppe der 20- bis 24-Jährigen) in der EU³⁸ auf, die seit fast einem Jahrzehnt kontinuierlich steigt. Dies hatte einen rasanten Anstieg der Zahl der Hochschulabsolventen von jährlich 17 000 im Jahr 2003 auf fast 40 000 im Jahr 2012 zur Folge. Dennoch war 2013 in Kroatien der Anteil der Hochschulabsolventen (17 %) an der Bevölkerung im Erwerbsalter relativ niedrig, was bis zu einem gewissen Grad dadurch ausgeglichen wurde, dass der Anteil der Arbeitnehmer mit geringer Qualifizierung unter dem EU-Durchschnitt lag (22,4 %) und dass das Land über eine der geringsten Abbrecherquoten in der EU (4,5 %) verfügt.

Bislang deutet nichts darauf hin, dass die Abwanderung in bestimmten Sektoren der kroatischen Wirtschaft zu Qualifikationsdefiziten geführt hat. Engpässe sind in Kroatien im gesamten Qualifikationsspektrum zu verzeichnen, wobei sie sich insbesondere auf die Bereiche Hotel- und Gaststättengewerbe, Bildung und Gesundheit konzentrieren.³⁹ In Kroatien sind die Defizite in den meisten Berufen auf fehlende technische und tätigkeitsbezogene Kompetenzen zurückzuführen. In einigen Fällen mangelt es an erfahrenen Fachkräften, insbesondere im Gesundheitssektor. Auch Defizite bei der Anpassung an die regionalen Erfordernisse und der Kapazitätsplanung sind teilweise für die festgestellten Mängel verantwortlich.

Zwar müssen Anstrengungen unternommen werden, damit die benötigten Arbeitskräfte im Land verbleiben bzw. angezogen werden, doch wird in den vorliegenden Studien auf die insgesamt bestehende Bedeutung und das Potenzial verwiesen, die bzw. das der Arbeitskräftemobilität in der EU als wirtschaftlichem Anpassungsmechanismus zukommt. Ebenfalls von Bedeutung ist der Nutzen, den eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat gegenüber der Arbeitslosigkeit im Heimatland mit sich bringt.⁴⁰ Darüber hinaus haben die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt, dass die Migrationsströme in der EU häufig kreisförmig verlaufen und dass zahlreiche Migranten nach mehreren Jahren mit wertvollen Erfahrungen und Fähigkeiten in ihr Heimatland zurückkehren.⁴¹

5.3 Überweisungen

Eine der positiven Auswirkungen der Mobilität kroatischer Bürger auf die Wirtschaft Kroatiens sind die Überweisungen in ihr Heimatland. Der rücküberwiesene Nettobetrag belief sich 2013 auf 702 Mio. EUR⁴² oder 1,6 % des kroatischen BIP; dies entspricht dem sechsthöchsten Anteil in der EU und dem höchsten rücküberwiesenen Nettobetrag pro Person in der EU (fast 500 EUR pro 2013 in Kroatien ansässiger Person). Es deutet einiges darauf hin, dass die Überweisungen vor allem auf Sparkonten oder in Investitionen fließen, d. h. dass sie wahrscheinlich zu einem längerfristigen Wachstum beitragen.⁴³ Aus der gleichen Studie geht hervor,

³⁷ Abbildung 12.

³⁸ Eurostat, Bildungsstatistik.

³⁹ Europäische Kommission (2014), Bottleneck Vacancies in EU Labour Markets (Offene Stellen für Engpassberufe an den Arbeitsmärkten der EU).

⁴⁰ European Policy Centre (2013).

⁴¹ Eurofound (2012).

⁴² Eurostat (2014).

⁴³ Poprženović (2007).

dass die Überweisungen halfen, das Ausmaß, die Schwere und die Tiefe der Armut in Kroatien zu lindern. Schätzungen zufolge leisten Überweisungen sowie das Arbeitsentgelt für saisonal und grenzüberschreitend beschäftigte Arbeitnehmer einen wichtigen Beitrag zum Ausgleich der negativen Bilanz des Investitionseinkommens.⁴⁴

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In Anbetracht der Einwohnerzahl Kroatiens und unter Berücksichtigung sowohl der Migrationsströme seit 2013 als auch der Prognosen für die Mobilität nach dem Beitritt kann davon ausgegangen werden, dass sich die künftige potentielle Zuwanderung kroatischer Arbeitnehmer in andere Mitgliedstaaten der EU zumindest als Anteil an der Erwerbsbevölkerung der EU und der meisten Zielländer auf niedrigem Niveau bewegen dürfte. Es ist unwahrscheinlich, dass diese Migranten selbst in den wichtigsten Zielländern (Deutschland, Österreich, Italien) zu Störungen an den Arbeitsmärkten führen werden.

Die Migration verläuft seit dem Beitritt trotz der bestehenden Beschränkungen in die traditionellen Zielländer und hat auch in einigen wenigen Ländern, die ihre Arbeitsmärkte geöffnet haben, in absoluten Zahlen nur sehr geringfügig zugenommen. Dies bestätigt, dass Mobilitätsströme außer durch Beschränkungen noch durch viele andere Faktoren beeinflusst werden, u. a. Beschäftigungschancen, Netzwerkeffekte sowie historische, kulturelle und sprachliche Faktoren.

Beschränkungen für abhängige Beschäftigungen wirken sich möglicherweise nur in begrenztem Umfang auf den Zustrom von Arbeitskräften insgesamt aus, da sie nicht für Selbständige oder die Entsendung von Arbeitnehmern gelten.

Das jugendliche Alter und die hohe Beschäftigungsquote bestätigen im Wesentlichen, dass kroatische Arbeitnehmer vor allem deshalb in andere Mitgliedstaaten gezogen sind, um dort eine Beschäftigung aufzunehmen, und dass sie wahrscheinlich einen positiven Beitrag zu diesen Volkswirtschaften leisten.

Kroatien verzeichnet in gewissem Umfang eine Abwanderung seiner jungen und hochqualifizierten Arbeitsnehmer, doch im Verhältnis zur Größe und zu den Merkmalen der einheimischen kroatischen Erwerbsbevölkerung bewegt sich diese Abwanderung in moderatem Rahmen, auch wenn sie seit dem Beitritt zugenommen hat. Die Überweisungen nach Kroatien tragen deutlich zur Stabilisierung der Wirtschaft bei, die sich aktuell in einer schwierigen makroökonomischen Lage befindet.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist eine Grundfreiheit der EU. Befristete Beschränkungen stellen eine Abweichung von dieser Grundfreiheit dar. Die Kommission geht davon aus, dass dieser Bericht dem Rat die Informationen liefern wird, die für die Überprüfung der Anwendung der Übergangsregelungen nötig sind und die den Mitgliedstaaten, die Beschränkungen anwenden, die Möglichkeit bieten, ihre Entscheidungen hinsichtlich des Zugangs kroatischer Arbeitnehmer zu ihren Arbeitsmärkten zu überprüfen. Sie erinnert daran, dass Mitgliedstaaten, die die Beschränkungen in der zweiten Phase (vom 1. Juli 2015 bis 30. Juni 2018) beibehalten wollen, die Kommission davon vorab in Kenntnis zu setzen haben.

⁴⁴

Europäische Kommission (2015) - Länderbericht Kroatien.

