

Verlängerung der Übergangsregelungen betreffend die Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Kroatien gemäß dem Beitrittsvertrag von Brüssel vom 5. Dezember 2011 (3. Phase)

Begründete Mitteilung an die Europäische Kommission

Österreich wird das im Beitrittsvertrag eingeräumte Recht, die Übergangsregelungen für den am 1. Juli 2013 beigetretenen Mitgliedstaat Republik Kroatien wegen schwerwiegender Störungen seines Arbeitsmarktes bzw. der Gefahr derartiger Störungen bis zum 30. Juni 2020 beizubehalten, aus den im Folgenden dargestellten Gründen in Anspruch nehmen. Die österreichischen Sozialpartner waren in die Vorbereitung dieser Entscheidung eingebunden.

Entwicklung und Anteil der ausländischen Bevölkerung in Österreich

Anfang Jänner 2018 lebten in Österreich 1.395.880 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, das entspricht einem Ausländeranteil von über 15,8% an der österreichischen Wohnbevölkerung. Zehn Jahre davor lag dieser Anteil noch bei ca. 10%. Der Wanderungssaldo (Zuzüge aus dem Ausland minus Wegzüge ins Ausland) erreichte in den Jahren 2013 bis 2017 historische Höchststände: 2013 +54.728 Personen, 2014 +72.324, 2015 +113.067, 2016 +64.676. Für 2017 liegt der Wert bei + 44.630. Alleine 2015 ist die österreichische Bevölkerung durch diese Migrationsbewegungen um 1,3% angestiegen. Getrieben wurde dieser Saldo insbesondere von den Wanderungsbewegungen ausländischer Staatsangehöriger - etwa zwei Drittel aus andern EU-Staaten und zu einem Drittel aus Drittstaaten.

Die Netto-Zuwanderung (Zuzüge minus Wegzüge) aus Kroatien nahm nach dem EU-Beitritt des Landes im Juli 2013 sprunghaft zu. Seither flachte dieser Saldo wieder etwas ab. Am 1. Jänner 2018 lebten 76.682 Personen mit kroatischer Staatsangehörigkeit in Österreich, somit um ca. 18.000 Personen oder knapp ein Drittel mehr als Anfang 2013.

Laut Statistik Austria hatten im Jahr 2016 1.898.000 in Österreich lebende Personen bzw. 22,1% der Gesamtbevölkerung einen Migrationshintergrund (Zugewanderte der ersten oder zweiten Generation). In der Bundeshauptstadt Wien beträgt der Anteil sogar 42,8%. Im EU-Vergleich hat Österreich einen der höchsten Anteile an Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung.

Auch im Jahresbericht 2017 bestätigt die Kommission, dass Österreich als Zielland der EU-internen Mobilität immer mehr an Bedeutung gewinnt und seit 2009 einen stetigen Anstieg der Zuwanderung aus anderen EU-Mitgliedstaaten aufweist. Sie hält fest, dass Österreich der Mitgliedstaat mit der dritthöchsten Nettozuwanderung von EU-28-Bürgern gemessen an der Wohnbevölkerung ist und die Gesamtzahl der Zuwanderer seit 2012 kontinuierlich mit einer relativ hohen jährlichen Rate (etwa + 10%) gestiegen ist. Auch der Anteil der Zuwanderer aus EU-28-MS war zwischen 2015 und 2016 im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten hoch (+ 0,6%).

Die Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes seit 2009

Im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 stieg die österreichische Arbeitslosenquote nach nationaler Berechnung von 5,9% (2008) auf 9,1% (2015, 2016) an. Eine Mischung aus niedrigen Wachstumsraten und hohem kontinuierlichen Anstieg des Arbeitsangebotes führte zu einer historisch hohen Arbeitslosigkeit in den Jahren 2015 bis 2016, die seit dem Jahr 1953 nicht mehr erreicht wurde. Besonders dramatisch war der Anstieg bei unqualifizierten Personen, die eine Arbeitslosenquote von 26,6% im Jahre 2015 verzeichneten. Die Arbeitslosenquote der Inländerinnen und Inländer erhöhte sich von 6,8% (2009) auf 7,5% (2017), jene der Ausländerinnen und Ausländern im selben Zeitraum von 10,2% auf 12,5%. Die Arbeitslosigkeit der KroatInnen in Österreich reduzierte sich demgegenüber von 18,6% (2009) auf 14,6% (2017). In den letzten Jahren hat sich zudem die Zahl arbeitsloser Asylberechtigter, die beim AMS vorgemerkt sind, dramatisch auf gegenwärtig (April 2018) 34.314 Personen erhöht.

Mit der Verbesserung der Konjunktur seit 2017 befindet sich die heimische Arbeitslosenquote wieder auf einem sinkenden Pfad. Auch das österreichische Arbeitskräfteangebot (unselbstständig Beschäftigte und vorgemerkte Arbeitslose) hat sich im Zeitraum 2009 bis 2017 von 3,6 Mio. auf 4 Mio., somit um beinahe 400.000 oder 11% erhöht. Während das inländische Arbeitskräftepotential in diesem Zeitraum lediglich um +2,5% zugenommen hat, ist das ausländische Arbeitskräfteangebot insgesamt um +66,1% angestiegen, wobei sich das Potential der Arbeitskräfte aus den 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten um +223,9% und jenes aus den 2007 beigetretenen EU-2-Staaten um +260,2% erhöht hat. Der Anteil von Arbeitskräften mit ausländischer Staatsangehörigkeit erhöhte sich in diesem Zeitraum von 13,4% auf 20%. Zwischen 2009 und 2017 ist dementsprechend auch die Anzahl der unselbstständig Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit von 431.552 auf 698.512 (+266.960 bzw. 61,9%) angestiegen. Die Zahl der beschäftigten Inländerinnen und Inländern hat sich hingegen lediglich um +1,7% bzw. +49.286 erhöht. Die Zahl der unselbstständig beschäftigten Kroatinnen und Kroaten in Österreich stieg in diesem Zeitraum von 15.194 auf 28.054, also um 84,6%.

Branchenmäßige Konzentration und Qualifikationsstruktur

Im Jahresdurchschnitt 2017 verteilten sich zwei Drittel (66,3%) aller unselbstständig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer auf lediglich fünf Branchen. Rund 107.000 waren im Bereich der Warenherstellung, 103.000 im Bereich Beherbergung und Gastronomie (96% aller Beschäftigten der Branche mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft), weitere 96.000 im Handel, rund 89.000 im Bereich der Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen und rund 68.000 im Bauwesen tätig. Diese branchenmäßige Konzentration auf wenige Sektoren ist bei Beschäftigten aus Kroatien mit 71,6% sogar noch stärker ausgeprägt als im Durchschnitt aller ausländischen Beschäftigten.

Neben dieser Konzentration auf bestimmte Branchen, wo saisonale Beschäftigung vorherrscht, sind auch die am österreichischen Arbeitsmarkt häufig nicht verwertbaren Qualifikationen ein wesentlicher Faktor für ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko: Die Wahrscheinlichkeit – selbst bei höherer formaler Qualifikation – unter ihrer Qualifikation eingesetzt zu werden, ist für Migrantinnen und Migranten deutlich höher als für Österreicherinnen und Österreicher.

Arbeitsmarktkonforme Anwendung der Übergangsregelungen

Österreich hat – wie auch einige andere EU-27-Mitgliedstaaten – die Übergangsregelungen für kroatische Arbeitskräfte in der ersten und zweiten Phase in Anspruch genommen und seine nationalen Regelungen für den Arbeitsmarktzugang und für die Entsendung von Arbeitskräften aus Kroatien weiter angewendet.

In dieser Zeit war der österreichische Arbeitsmarkt aber keineswegs geschlossen, sondern – wie oben dargestellt – durchaus Ziel einer nicht unbeträchtlichen Zahl von kroatischen Arbeitskräften. Mit den Übergangsregelungen wurde der Arbeitsmarktzugang kroatischer Arbeitskräfte durch sektorale und berufsspezifische Liberalisierungsmaßnahmen weiterhin ermöglicht und bedarfsgerecht gesteuert. In Bereichen mit zusätzlichem Arbeitskräftebedarf wurde die Zulassung erleichtert (Fachkräfte in 67 Berufen, Pflegekräfte, hochqualifizierte Schlüsselkräfte und Forscherinnen und Forscher) und in Sektoren mit ausreichend verfügbaren Arbeitskräften weiterhin kontrolliert (unqualifizierte Tätigkeiten, Niedriglohnssektoren).

Durch diese arbeitsmarktkonforme Zulassungspraxis konnte weitestgehend sichergestellt werden, dass die neu zugelassenen Arbeitskräfte zu ordnungsgemäßen Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt werden und Schutzinteressen der am Arbeitsmarkt integrierten inländischen und ausländischen Arbeitskräfte gewahrt blieben.

Österreich kann aus seinen Erfahrungen mit den Übergangsregimen für die EU-8 und EU-2 jedenfalls den Schluss ziehen, dass sich die volle Ausschöpfung der Übergangsfrist mit einer kontrollierten Zulassung in Verbindung mit arbeitsmarkt- und integrationspolitisch vertretbaren Liberalisierungsmaßnahmen bewährt hat. Der Arbeitsmarkt konnte auf diese Weise auf die vollständige Öffnung vorbereitet und eine schwerwiegende Störung des Arbeitsmarktes vermieden werden, ohne dass gleichzeitig Arbeitsmarktanpassungen verzögert oder Schwarzarbeit gefördert worden wäre.

Gemeinschaftspräferenz

Ungeachtet der in den Übergangsregelungen verankerten Beschränkungen müssen kroatische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegenüber Nicht-Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern beim ersten Zugang zum Arbeitsmarkt immer bevorzugt werden.

Österreich erfüllt diese Vorgabe konsequent und hat die Gemeinschaftspräferenz auch in den nationalen Regelungen verankert: Arbeitskräfte aus Kroatien wurden und werden in allen Arbeitsmarktbereichen grundsätzlich gegenüber Drittstaatsangehörigen bevorzugt zugelassen. Auch die jährlichen Verordnungen für die Beschäftigung von ausländischen

Saisonarbeitskräften im Tourismus und in der Landwirtschaft sehen ausdrücklich vor, dass Arbeitskräfte aus Kroatien vorrangig zu bewilligen sind.

Schrittweise Öffnung

Österreich hat die folgenden Ausnahmen und Verfahrenserleichterungen, die schon vor und während des Übergangsregimes für die EU-8- und EU-2-Mitgliedstaaten gegolten haben, bis dato uneingeschränkt auch für kroatische Arbeitskräfte angewendet und wird diese Liberalisierungsmaßnahmen auch in der dritten Phase beibehalten :

- Besondere Führungskräfte (Top-Managerinnen und Manager), Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und Forscherinnen und Forscher, seit 2008 auch deren Ehegattinnen und Ehegatten und Kinder sind generell vom Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) ausgenommen und haben somit freien Arbeitsmarktzugang.
- Bürgerinnen und Bürger aus Kroatien haben seit dem Beitritt Niederlassungsfreiheit in Österreich und unterliegen folglich auch nicht mehr den (für Drittstaatsangehörige) geltenden Restriktionen des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG).
- Aufgrund einer Verordnung wird die Beschäftigung qualifizierter Kräfte aus den neuen Mitgliedstaaten in Gesundheits- und Krankenpflegeberufen bevorzugt bewilligt. Pflege- und Betreuungskräfte, die Pflegebedürftige in Privathaushalten betreuen, können diese Tätigkeiten aufgrund einer speziellen Ausnahmeregelung seit 2006 überhaupt bewilligungsfrei ausüben.
- Aufgrund einer speziellen Fachkräfteverordnung werden Fachkräfte aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten in 67 Mangelberufen unter erleichterten Voraussetzungen zugelassen. Die Fachkräfte erhalten Beschäftigungsbewilligungen ohne quantitative Beschränkungen und erwerben nach einem Jahr Beschäftigung Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die Verordnung wird für kroatische Fachkräfte unverändert beibehalten.
- Eine weitere Sonderregelung im Ausländerbeschäftigungsgesetz schafft die Möglichkeit, Arbeitskräfte aus neuen Mitgliedstaaten – unabhängig von ihrer Qualifikation – mit einhelligem Beschluss eines beim Arbeitsmarktservice (AMS) eingerichteten, sozialpartnerschaftlich besetzten Regionalbeirates immer dann zu bewilligen, wenn für die konkret zu besetzende Stelle keine arbeitslos vorgemerkte Ersatzarbeitskraft zur Verfügung steht.
- Im Rahmen der jährlichen Verordnungen für die Beschäftigung von ausländischen Saisonarbeitskräften im Tourismus und in der Landwirtschaft werden Arbeitskräfte aus Kroatien vorrangig bewilligt.
- Um sicherzustellen, dass alle Arbeitskräfte zu fairen Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt werden, wurde zugleich mit der Arbeitsmarktöffnung für die EU-8 Mitgliedstaaten am 1. Mai 2011 das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSDB-G) eingeführt und inzwischen neu gefasst. Ziel ist, gleiche Lohn- und Arbeits-

bedingungen für alle in Österreich tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu sichern und insbesondere auch Lohndumping bei der Beschäftigung und Entsendung von Arbeitskräften aus den (neuen) EU-Mitgliedstaaten zu verhindern, um so einen fairen Wettbewerb zwischen inländischen Unternehmen einerseits sowie im Verhältnis zu ausländischen Unternehmen andererseits zu ermöglichen.

Freizügigkeitsbestätigung

Arbeitskräfte aus Kroatien erwerben – wie in den Übergangsregelungen vorgesehen – nach einem Jahr bewilligter Beschäftigung freien Arbeitsmarktzugang, der ihnen vom Arbeitmarktservice zur Erleichterung der beruflichen Mobilität auch bestätigt wird. Ende April 2018 hatten bei einem Gesamtstand von 29.646 beschäftigten kroatischen Arbeitskräften bereits 27.070 bzw. 91,3 % Freizügigkeit im Sinne der Übergangsregelungen.

Exkurs: Makroökonomische Aspekte der Immigration¹

Die ökonomischen Effekte von Zuwanderung – also die Auswirkungen auf Wohlstand, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – fallen am deutlichsten positiv aus, wenn sich die mitgebrachten Qualifikationen und Fähigkeiten komplementär zum heimischen Arbeitsangebot verhalten, sie also etwa einen Mangel an Fachkräften ausgleichen können. Wenngleich langfristige Wachstumsgewinne durch Immigration unbestritten sind, stellen sich die Auswirkungen auf das BIP *pro Kopf* nicht so eindeutig dar. Kurzfristig können negative Wirkungen einer ungesteuerten und raschen Zuwanderung in Bezug auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Lohnwachstum – besonders für einzelne Regionen, Sektoren oder bestimmte Personengruppen – auftreten. Diese Effekte können für bestimmte, besonders betroffene Gruppen erheblich sein, wie neuere Untersuchungen aus den USA zeigen.

Dass Zuwanderung zu *keinen* Verdrängungseffekten führt, ist sowohl theoretisch als auch empirisch nicht belegt. Mehrere Studien kommen zu dem Schluss, dass Arbeitskräfte aus einem bestimmten Qualifikationssegment durch rasche Zuwanderung einer großen Anzahl weiterer ähnlich qualifizierter Arbeitskräfte unter (teils erheblichen) Konkurrenz- und Lohn- druck geraten. Die Erhöhung des Ausländeranteils in Österreich um einen Prozentpunkt (etwa 35.000 Arbeitskräfte) hat im Zeitraum 2000-2005 das Lohnwachstum von Männern um 0,4 Prozentpunkte und jenes der Frauen um 0,3 Prozentpunkte verringert. Bei der Zuwanderung Anfang der 1990er Jahre war dieser Effekt noch höher – damals sind vor allem bereits ansässige AusländerInnen durch den Neuzuzug unter Druck geraten:

Eine Reihe von Studien aus dieser Zeit, die versuchen, die Arbeitsmarktwirkungen von Migration in Österreich mittels ökonomischer Methoden abzuschätzen, finden durchaus signifi-

¹ Huber, Peter et al. (2008): *Die ökonomischen Wirkungen der Immigration in Österreich 1989-2007*, Endbericht September 2008. Prettnner, Klaus/Stiglbauer, Alfred (2007): *Auswirkungen der vollständigen Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes gegenüber den EU-8-Staaten*, in: Geldpolitik und Wirtschaft, OeNB, 04/2007. Borjas, G.J., *The Wage Impact of the Marielitos: A Reappraisal*, NBER, July 2016.

kante Effekte einer Zuwanderung für den Arbeitsmarkt und betonen vor allem die Verteilungswirkungen.

Folgende Punkte können zusammenfassend genannt werden:

- Generell profitieren hoch qualifizierte Arbeitskräfte von der Zuwanderung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte – ihre Löhne steigen. Niedriger qualifizierte Arbeitskräfte hingegen kommen durch Zuwanderung weiterer niedrig qualifizierter Arbeitskräfte unter einen zunehmenden Konkurrenzdruck – ihre Löhne fallen.
- Die Auswirkungen der Zuwanderung unterscheiden sich nach Zeitperioden recht erheblich. Die Effekte (pro ImmigrantIn) sind in Zeiten sehr hoher Zuwanderung wesentlich stärker als in Phasen langsamerer Zuwanderung. Eine langsame und kontinuierliche Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften ist daher einer sehr raschen, aber kurzen Zuwanderung vorzuziehen.
- Immobiler Arbeitskräfte, die auf erhöhten Konkurrenzdruck nicht durch eine Abwanderung aus ihrer Industrie und/oder Region reagieren können, sind von Migration stärker betroffen als andere. Dementsprechend hat eine räumliche oder branchenmäßige Konzentration der Zuwanderung auch regional oder industriell differenzierte Auswirkungen auf immobile Beschäftigte.

Zusammenfassend lässt sich daraus ableiten, dass eine deutliche Ausweitung des ausländischen Arbeitskräfteangebots die Ungleichheit in Österreich sowohl hinsichtlich der Einkommen als auch des Arbeitslosigkeitsrisikos aller Voraussicht nach erhöhen würde. Vor allem sind unqualifizierte (junge) ArbeiterInnen, bereits im Land befindliche Zugewanderte, Saisonbeschäftigte und NiedriglohnbezieherInnen von negativen Effekten betroffen.

Die aktuelle Lage am österreichischen Arbeitsmarkt und die absehbare Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Nach Jahren des schwachen Wachstums wird von den Forschungsinstituten für 2018 wieder ein kräftiges Wachstum von 3,2% (WIFO) vorhergesagt. Die Zahl der unselbstständig Beschäftigten wird dementsprechend ebenfalls um ca. 1,9% steigen, die Arbeitslosigkeit sinken. Im April 2018 waren in Österreich insgesamt 3.700.657 unselbstständig Beschäftigte registriert: Davon waren 199.234 Staatsangehörige der EU-10, 67.732 Staatsangehörige der EU-2 und 29.646 aus Kroatien. Verglichen mit dem Vorjahreswert stieg die Zahl der unselbstständig Beschäftigten insgesamt um +2,7%, die der unselbstständig Beschäftigten aus den EU-10 um +9,6%, jene aus den EU-2 um +16,7% und jene aus Kroatien um 12,5%. Der Bestand an vorgemerkten Arbeitslosen hat im Jahresabstand um insgesamt -8,6% abgenommen.

Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind generell aufgrund ihrer vorrangigen Beschäftigung in Saisonbranchen häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen. Ein zusätzliches Arbeitslosigkeitsrisiko sind die am österreichischen Arbeitsmarkt häufig nicht verwertbaren Qualifikationen. Während etwas mehr als ein Drittel (37,8%) der beim AMS arbeitslos vorgemerkten Inländerinnen und Inländer höchstens über einen Pflichtschulabschluss ver-

fügt, sind es bei Arbeitslosen aus den EU-10 47,1%, bei Arbeitslosen aus den EU-2 65,6% und bei Kroaten 60,6%.

Konjunktur- und Arbeitsmarktprognose für 2018/2019

Nach der Prognose des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) beflügelt die lebhaftere internationale Konjunktur die österreichische Exportindustrie, von der die heimische Sachgüterindustrie profitiert. Produktion und Beschäftigung nahmen in diesem Bereich 2017 deutlich zu, die Kapazitätsauslastung erreicht Höchstwerte und auch der private Konsum unterstützt das Wachstum der österreichischen Wirtschaft.

Aufgrund der hohen Dynamik im 1. Halbjahr wird die österreichische Wirtschaft 2018, wie bereits erwähnt, insgesamt um 3,2% wachsen. Durch das allmähliche Nachlassen der internationalen Konjunktur wird die Expansion im 2. Halbjahr und 2019 etwas schwächer sein, das Wirtschaftswachstum verringert sich 2019 auf +2,2%.

Auch der österreichische Arbeitsmarkt profitiert weiter von der guten Konjunktur. Nachdem sich der Beschäftigungsaufbau schon 2017 in allen Wirtschaftsbereichen beschleunigte, erhöhte sich die Dynamik auch zu Jahresbeginn 2018 nochmals. Durch die nachlassende Expansion der heimischen Wirtschaft im weiteren Jahresverlauf wird sich jedoch auch der Beschäftigungsaufbau etwas verlangsamen. 2018 ist ein Anstieg der Zahl der unselbständig aktiv Beschäftigten um 1,9% zu erwarten, 2019 von nur mehr 1,1%.

Die Arbeitslosenquote verringert sich nach nationaler Berechnungsmethode 2018 auf 7,7% und 2019 auf 7,3%, was immer noch rund 1,5 Prozentpunkte über dem Wert vor der Wirtschaftskrise 2008 liegt.

Die Arbeitsmarktlage in Kroatien und Migrationspotenzial

Im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise schrumpfte die kroatische Wirtschaft im Zeitraum 2009 bis 2014 um 13%, die Investitionen gingen um ein Drittel zurück, die Bauwirtschaft verringerte sich sogar um mehr als die Hälfte. Die Beschäftigung ging zurück, die Arbeitslosigkeit stieg auf 17,3% (AKE), bei den Jugendlichen erreichte sie im Jahr 2013 sogar 50%. Es kam zu deutlichen Reallohnverlusten, sodass sich der Lohnabstand zu Österreich (der 2014 bei 60% der in Kaufkraftparitäten gemessenen österreichischen Bruttomonatslöhnen lag) in den letzten Jahren, im Gegensatz zu vielen anderen osteuropäischen Ländern nicht verkleinerte, sondern sogar noch etwas vergrößerte.

Auf Grund dieser prekären ökonomischen Situation und der Tatsache, dass 14 EU Länder ihren Arbeitsmarkt mit dem Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013 öffneten, setzte in Kroatien eine neue Welle der Auswanderung ein: Die Nettomigration (Zuwanderung minus Abwanderung) stieg von -4.884 (2013) auf -22.451 (2016, letzte verfügbare Zahlen) an.

Die gegenwärtigen Wirtschaftsaussichten gehen laut Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW) von einem BIP-Wachstum von 2,7% für 2018 und 3,0% für 2019 aus. Die Arbeitslosigkeit sollte auf 9,5% sinken, die Beschäftigung leicht steigen.

Der Wanderungsprognose des WIIW zufolge² würde sich bei völliger Freizügigkeit für kroatische Staatsangehörige am österreichischen Arbeitsmarkt ab Juli 2018 ihre Zahl von 2018 bis 2023 von 76.690 auf 114.743 erhöhen, bei einer um zwei Jahre späteren Öffnung des heimischen Arbeitsmarktes (Juli 2020) würde diese Zahl auf 103.811 Personen ansteigen und damit um knapp 11.000 Personen geringer sein.

Zum Jahresbericht 2017 über die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der EU

Die Kommission verweist im Zusammenhang mit den Pull-Faktoren auf das Beispiel Österreich – Slowakei, wonach wirtschaftliche Faktoren noch stärker wirken können als Sprachgemeinschaften. Dies werde dadurch belegt, dass slowakische Arbeitskräfte eher nach Österreich als nach Tschechien ziehen. Während sich die Zahlen der zugewanderten Slowaken 2008 in Tschechien und in Österreich noch die Waage gehalten hatten, verdoppelte sich die Zahl in den österreichischen Grenzregionen und ging in den tschechischen Grenzregionen leicht zurück. Eine Studie aus dem Jahr 2009 legt nahe, dass nationale Arbeitsmarktbeschränkungen auch für Grenzgänger zwischen der Slowakei und Österreich ein wichtiges Hindernis darstellten. Die grenzüberschreitende Beschäftigung von Slowaken ist inzwischen sowohl in Tschechien als auch in Österreich zurückgegangen, während die langfristige Zuwanderung nach Österreich deutlich zugenommen hat. Das deutet darauf hin, dass der freie Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt ein wichtiger Anreiz für die Mobilität slowakischer Bürger ist und auch Sprachbarrieren überwindet.

Der Bericht der Kommission bestätigt außerdem, dass Österreich auch bei den Entsendungen innerhalb der EU eines der wichtigsten Zielländer ist. Von den im Jahr 2016 ausgestellten Entsendedokumenten A-1 entfielen 1,6 Millionen auf Entsendungen in einen bestimmten Mitgliedstaat und davon 119.000 auf Entsendungen nach Österreich, der vierthöchste Wert nach Deutschland (433.000), Frankreich (202.000) und Belgien E (176.000).

Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit – Entsendung von Arbeitskräften

Nach einer Zusatzbestimmung kann Österreich auch für die Entsendung von Arbeitskräften im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in bestimmten Sektoren Beschränkungen vorsehen, solange die allgemeinen Übergangsregelungen zur Freizügigkeit angewendet werden. In Österreich sind dies die Sektoren Gärtnerei, Metallkonstruktionen, Be- und Verarbeitung von Natursteinen, Bau- und Baunebenbereich, Hauskrankenpflege, Reinigung, Schutzdienste und

² Mara, I., Vidovic, H. (2018), Potenzielle Mobilität aus Kroatien im Fall der Beibehaltung/Abschaffung der Übergangsregelungen zur Freizügigkeit im Personenverkehr, WIIW, Wien. In der Abschätzung werden Unterschiede in den Einkommen und der Arbeitsmarktlage der Herkunfts- und Zielländer, vorhandene Migrationskerne in Zielländern, geographische Distanz, etc. berücksichtigt.

bestimmte soziale Dienste (geschützte Sektoren); alle anderen Dienstleistungssektoren sind bereits voll liberalisiert, d.h. hier gelten für Unternehmen mit Sitz in Kroatien dieselben Regeln wie für die Entsendung von Arbeitskräften aus einem EU-27-Mitgliedstaat.

Ziel der Sonderregelungen für die Entsendung war, die Substitution von Beschäftigten durch Vergabe von (Sub-)Aufträgen an kroatische Unternehmen in arbeitsmarktmäßig gefährdeten Bereichen zu vermeiden und die Einhaltung der nach der Entsenderichtlinie vorgegebenen Lohn- und Arbeitsbedingungen sicherzustellen. Ebenso garantiert dies die Wettbewerbsgleichheit zwischen österreichischen Unternehmen, die für die Beschäftigung von Kroatinen und Kroaten eine Bewilligung brauchen, und entsendenden Unternehmen aus Kroatien. Von Juli 2013 bis April 2018 wurden 7.910 Entsendebewilligungen und EU-Entsendebestätigungen für Kroatinnen und Kroaten ausgestellt.

Wenngleich entsandte Arbeitskräfte nicht auf dem Arbeitsmarkt auftreten, so wirkt sich die Entsendung dennoch unmittelbar auf das Angebot und die Nachfrage nach Arbeitskräften am Beschäftigungsort aus. Im Ergebnis macht es für das Gleichgewicht auf dem inländischen Arbeitsmarkt und somit für die Beschäftigungschancen des verfügbaren Potenzials wenig Unterschied, ob ausländische Arbeitskräfte für direkte Arbeitsverhältnisse zu österreichischen Unternehmen zusätzlich angeworben werden oder ob sie ihre Beschäftigung in Österreich im Wege eines (Sub-)Auftrages für ihre/n ausländische/n Arbeitgeber/in ausüben.

Die Notwendigkeit einer Regelung zeigt sich vor allem darin, dass die Arbeitslosenquote nach nationaler Definition³ in den geschützten Bereichen im Jahresdurchschnitt 2017 mit 14,2 % beinahe doppelt so hoch war wie die Arbeitslosenquote insgesamt (8,5 %). In der Branche Private Wach- und Sicherheitsdienste betrug dieser Wert sogar 24,3 % und im Reinigungsgewerbe 20,4 %.

Das nach wie vor bestehende hohe Lohngefälle wirkt sich bei der Entsendung in besonderem Maß aus: Selbst wenn die zwingenden Kriterien der Entsenderichtlinie eingehalten werden, bleiben dennoch deutliche Differenzen zum realen Lohnniveau am Ort der Beschäftigung bestehen, die Aufträge an Unternehmen mit Sitz in Kroatien lukrativer machen als Aufträge an österreichische Unternehmen. Abgesehen davon ist die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch Unternehmen, die ihren Sitz im Ausland haben, wesentlich schwerer zu kontrollieren, zumindest solange die Strukturen für die internationale behördliche Zusammenarbeit noch im Aufbau sind. Das Übergangsarrangement auf dem Gebiet der Dienstleistungsfreiheit muss daher in demselben Maß weiter angewendet werden wie für die unmittelbare Beschäftigung bei einem/einer Arbeitgeber/in mit Sitz in Österreich.

³ Registerquote laut AMS: Anteil der vorgemerkten Arbeitslosen an den unselbständigen Erwerbspersonen (unselbstständig Beschäftigte plus vorgemerkte Arbeitslose)