

Bildung erstellt. In der Studie wurden Modelle entwickelt, die zeigen wie die Finanzierung der Elementaren Bildung an Hand von Leistungskriterien aussehen kann.⁷ Dabei sollen die Gemeinden Zuschüsse für jedes betreute Kind erhalten. Zusätzlich soll die Qualität dieses Platzes in der Elementarbildung mittels verschiedener Indikatoren Berücksichtigung finden. Folgende Leistungskriterien wurden dabei in fünf unterschiedlichen Modellen vorgeschlagen: Kindesalter (0-2 Jahre, 3-5 Jahre), Öffnungszeiten (Betreuungsstunden), Schließtage sowie die Anzahl an Kindern mit nicht-deutscher Erstsprache als Beispiel für soziale Indikatoren (Betreuungsintensivität). Anhand dieser Kriterien wird die Höhe der Gelder berechnet, welche die Gemeinden als Träger der Kindergärten erhalten. Um die Aufgabenorientierung der Elementaren Bildung in das System des Finanzausgleichs integrieren zu können, hat das KDZ drei Varianten erarbeitet, mit denen die entsprechenden Finanzströme aufgabenorientiert umgestaltet werden können. Die Studie des KDZ liefert konkrete Ansatzpunkte für die Umsetzung der Aufgabenorientierung im Bereich der Elementaren Bildung und kann dadurch zur weiteren Realisierung des Regierungsvorhabens beitragen.

Die **anhaltend schwache wirtschaftliche Dynamik** stellt Länder und Gemeinden vor finanzielle Herausforderungen: Dem durch die Steuerreform 2015 bedingten Einnahmementfall stehen im Bereich der Mindestsicherung potenzielle Mehrausgaben aufgrund der angespannten Lage am Arbeitsmarkt gegenüber. Im Sinne eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs sollten öffentliche Leistungen nachhaltig finanziert werden. Im Bereich der Mindestsicherung sollten größere Mehrkosten vom Bund abgedeckt werden – auch das Bundesgesetz zur Mindestsicherung sieht eine jährliche Deckelung der Zusatzkosten für die Länder von 30 bzw 50 Mio Euro vor. Länder und Gemeinden müssen auch einen beträchtlichen Teil der öffentlichen Aufgaben zur Integration der Geflüchteten übernehmen, da sie für die wesentlichen Schlüsselbereiche (Pflichtschulen, Wohnen, Sozialarbeit, Gesundheit, Mobilität ua) verantwortlich sind. Dies wird ebenfalls zu finanziellen Mehrbelastungen führen, weshalb der derzeit veranschlagte Defizitpfad – wie im Abschnitt 4.2 beschrieben – für Länder und Gemeinden risikobehaftet ist. Nicht nur aus integrationspolitischer, sondern vor allem wirtschaftspolitischer Perspektive ist eine Ausweitung der Ausgaben seitens der Länder und Gemeinden wünschenswert: der Ausbau der sozialen Dienstleistungen ist notwendig, um den durch das Bevölkerungswachstum entstehenden Mehrbedarf abdecken zu können.

4.3 Verstärkte Zuwanderung Flüchtender

Seit beinahe einem Jahr ist die **Asylpolitik** nicht nur in den Mittelpunkt der medialen Aufmerksamkeit gerückt, sondern **schlägt sich auch in den öffentlichen Haushalten nieder**. Nachdem die weltweiten Fluchtbewegungen jahrzehntelang weitgehend nur indirekt Österreich betroffen haben, sofern sie nicht von unmittelbaren Nachbarstaaten (zB Tschechien 1945 und 1968, Ungarn 1956, Ex-Jugoslawien in den 1990ern) oder Österreich selbst (Austrofaschismus bzw Nationalsozialismus) ihren Ausgang nahmen, änderte sich die Situation im vergangenen Sommer schlagartig. In Summe suchten 2015 etwa 88.000 Personen um Asyl an und eine vielfache Zahl an Flüchtenden reiste durch Österreich durch. Während sich nicht einmal ein Zehntel der vom UN-Flüchtlingskommissariat geschätzten weltweiten 60 Mio Menschen auf der Flucht auf den Weg nach Europa macht, war Österreich innerhalb Europas 2015 überproportional oft die vorläufige Endstation schutzsuchender Menschen.

Die rapide Zunahme im Sommer 2015 führte zu großen Herausforderungen, da das heimische Asylsystem bislang darauf ausgerichtet war, dass nur vergleichsweise wenige Menschen Schutz in Österreich suchen (durchschnittlich jährlich knapp 17.000 in den Jahren 2008 bis 2014). Mit massiver

⁷ http://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/familie/Elementarbildung_gerecht_finanzieren.html

Hilfe aus der Bevölkerung und einer flexiblen Anpassung der öffentlichen Haushalte gelang es die Kapazitäten in der Grundversorgung in relativ kurzer Zeit dem quantitativen Bedarf anzupassen. In dem Maße wie die Zahl der anerkannten AsylwerberInnen ohne mittelfristige Rückkehrperspektive nun steigt, wächst auch der Bedarf an integrationsfördernden Maßnahmen. Nachdem der Großteil aus Ländern wie Syrien, Irak oder Afghanistan kommt, in denen die Befriedung der bewaffneten Konflikte nicht absehbar scheint, sind zukünftig zusätzliche Aufwendungen für Integration notwendig.

Die österreichische Bundesregierung hat auf diese Entwicklung mit einer Ausweitung der Integrationsbemühungen einerseits und dem Versuch der Durchsetzung von Obergrenzen andererseits reagiert.

Die Mittel für **Integrationsmaßnahmen**⁸, die bereits mit dem Bundesfinanzgesetz 2016 im Herbst erhöht wurden, werden nochmals **beträchtlich aufgestockt**, um dem zusätzlichen Bedarf zu begegnen. Gemäß Strategiebericht werden 2016 und 2017 durchschnittlich 250 Mio Euro jährlich zusätzlich aufgewandt. Positiv hervorzuheben sind insbesondere die zusätzlichen LehrerInnen sowie die finanzielle und personelle Aufstockung des AMS, die beide mit der verstärkten Zuwanderung der Flüchtenden zumindest in Zusammenhang stehen. Es ist zu hoffen, dass damit nicht nur quantitative Verbesserungen erreicht werden, sondern auch eine Öffnung der Organisationskultur gegenüber der neuen Zielgruppe stattfindet. Integration ist keine Einbahnstraße und kann nur dann effektiv sein, wenn sie über die reine quantitative Assimilation der ZuwandererInnen hinausgeht. Insbesondere im Schulbereich sind neue Ansätze gefragt.

Die Effektivität der neuen Maßnahmen wird auch davon abhängen, wie gut eine rasche schnittstellenübergreifende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften und ihren Behörden bzw den beteiligten NGOs funktioniert und ob eine sinnvolle räumliche Verteilung der Geflüchteten entsprechend der Möglichkeiten vor Ort (Zugang zu den Angeboten, Arbeitsmarkt, Infrastruktur, Unterrichtswesen, Ausmaß bereits bestehender sozialer Probleme etc) gelingt.

Über die bisherigen Maßnahmen hinausgehender integrationspolitischer Nachholbedarf besteht zum einen eine bedarfsgerechte Betreuung in der Grundversorgung, insbesondere auch unter Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse von Frauen und Jugendlichen. Zum anderen ist überall dort anzusetzen, wo es unabhängig von der Herkunft der Menschen Lücken im Angebot an öffentlichen Leistungen gibt. Zu nennen sind erstens Angebote für Jugendliche jenseits des bildungspflichtigen Alters ohne aufrechten Schulbesuch. Hier gibt es zwar private (bspw. der Verein PROSA) und öffentliche (bspw. das Wiener Jugend College) Initiativen für die wachsende Zahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtender, doch reichen diese bei weitem nicht aus, um den aktuellen Bedarf zu decken. Die 2009 eingeführte Ausbildungsgarantie sollte deshalb auf geflüchtete Jugendliche mit Bleibeperspektive ausgeweitet werden. Zweitens besteht ein Mangel an psychosozialer Betreuung insbesondere für Personen mit posttraumatischen Störungen, deren Bearbeitung vielfach eine notwendige Vorbedingung ist, um überhaupt weitere Integrationsangebote in Anspruch nehmen zu können. Drittens bedarf es verstärkte Anstrengungen um spätestens zwei Wochen nach Erstregistrierung im Asylverfahren eine individuell abgestimmte Sprach- und Berufsausbildung für Geflüchtete mit Bleibeperspektive gewährleisten zu können.

Eine wichtige offene Integrationsmaßnahme, die die öffentlichen Haushalte sogar kurzfristig entlasten kann, ist die Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für AsylwerberInnen, deren Verfahren länger als sechs Monate dauert. Diese Maßnahme wird umso wichtiger, je länger sich die Verfahren hinziehen. So kann die Integration erleichtert, die Kosten für Transferleistungen gesenkt und Lohn- und Sozialdumping aufgrund von Schwarzarbeit reduziert werden. Regulatorisch hilfreich wäre zudem eine leichtere Anerkennung von im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen, wie zB eine kostenlose Nostrifizierung, oder die Öffnung des Dienstleistungsschecks für AsylwerberInnen. Auch sollte darauf

⁸ Für Details siehe Budgetanalyse vom Herbst 2016 (https://media.arbeiterkammer.at/PDF/AK-Budgetanalyse_2016.pdf).

geachtet werden, dass die Anreizeffekte für Personen in der Grundversorgung berücksichtigt werden (bspw. durch anrechnungsfreie Zuverdienstmöglichkeiten bis zur Geringfügigkeitsgrenze oder die Wiederaufnahme in die Grundversorgung bei Verlust eines darüber hinausgehenden Arbeitsplatzes).

Die zweite große Änderung in der Asylpolitik sind die Maßnahmen, die mit Verweis auf die vorhandenen Aufnahmekapazitäten getroffen wurden. Nachdem eine europäische Lösung kurzfristig nicht mehr möglich erschien, wollte die Bundesregierung die **Möglichkeiten der Asylbeantragung in Österreich** begrenzen. Legt man als Maßstab für eine faire Verteilung die Bevölkerungszahl sowie die Wirtschaftsleistung an (wie in den Vorschlägen der Sozialpartner zur verbesserten Arbeitsmarktintegration⁹ als Ziel definiert ist und auch international so diskutiert wird), so läge ein „fairer“ Anteil Österreichs zwischen 0,12 % (Bevölkerungsanteil) und 0,36 % (BIP-Anteil) der Menschen die weltweit auf der Flucht sind, also etwa zwischen 72.000 und 216.000 Personen. Auf die EU insgesamt entfielen dementsprechend zwischen 7 und 17 %, also 4 bis 10 Mio Menschen. Diese Zahlen zeigen, dass der menschenrechtskonforme Umgang mit Flüchtenden auf Ebene der Europäischen Union derzeit ohne größere materielle Probleme zu lösen sein müsste. In der Praxis bleiben jedoch viele Länder unter ihren Möglichkeiten. Der einzig bisher auf europäischer Ebene umsetzbare politische Lösungsansatz war ein Abkommen mit der Türkei (wo weit mehr syrische Flüchtlinge versorgt werden als in der EU insgesamt) zur Eindämmung der Fluchtbewegung nach Griechenland.

Sowohl die Finanzierung dieses Abkommens als auch die Entscheidung, in Österreich eine Aufnahmeobergrenze von 37.500 Flüchtenden im Jahr 2016 mit allen Mitteln durchzusetzen, schlägt sich im Bundesfinanzrahmen nieder. Für die Jahre 2016 und 2017 werden im Strategiebericht Teile der Mehrausgaben für das Militär mit den „aktuellen Herausforderungen wie Grenzsicherung“ und jene für die Polizei in „Zusammenhang mit der Bewältigung der Flüchtlingssituation“ begründet. Noch nicht absehbar ist der Effekt des sogenannten „Asyl auf Zeit“, also der regelmäßigen Überprüfung, ob die Asylanerkennungsgründe nach wie vor gültig sind. Zu befürchten ist ein nicht unwesentlicher Mehraufwand in der Verwaltung, der ohne nennenswerte Ausweitung der Personalkapazitäten zu einer weiteren Verlängerung der Asylverfahren führen würde.

Darüber hinaus versucht die **Bundesregierung verstärkt präventiv tätig** zu werden. Auch wenn dabei ein internationales Vorgehen – bspw. mittels UNO (Sicherheitseinsätze) oder Europäischer Union (Entwicklungszusammenarbeit) – bedeutsamer ist, so ist der Beitrag der Bundesregierung mittels Erhöhung der Gelder für internationale Hilfen und die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) positiv hervorzuheben. Ein Teil wird bereits 2016 wirksam und betrifft die ursprünglich gekürzten Beiträge bspw. zu UN-Friedensmissionen, die in unserer letzten Budgetanalyse kritisiert wurden. Da die Aufstockung nun die damaligen Kürzungen übersteigen, ist diese Maßnahme positiv, weil gerade diese Programme zur Linderung der Fluchtgründe in Krisenregionen besonders wirksam erscheinen. Hinsichtlich der Aufstockung der Mittel für die EZA (vgl Abschnitt 5.1) ist zu berücksichtigen, dass die Flüchtlingsausgaben selbst im Rahmen der internationalen EZA-Finanzierungsziele eingerechnet werden können. Gerade auch aus EZA-Perspektive sollte deshalb möglichst rasch nach Ankunft der Flüchtenden mit Qualifizierungsmaßnahmen gestartet werden. Eine win-win-Situation können in diesem Zusammenhang zusätzliche Lehrstellen- und Studienplätze für junge Geflüchtete sein, da eine solide Ausbildung sowohl individuell als auch für die wirtschaftliche Entwicklung, sowohl bei einem Verbleib in Österreich als auch bei einer allfälligen Rückkehr, förderlich ist. Gleichzeitig steigt die Wahrscheinlichkeit internationaler wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Kooperationsmöglichkeiten für die Zukunft, wenn die Herkunftsregionen der Geflüchteten wieder sicher sind – vor allem wenn die freiwillige Rückkehr gefördert und kooperativ begleitet wird.

Nachdem die Europäische Kommission bereits angekündigt hat, die Flüchtlingskosten – sofern sie nachvollziehbar dargestellt sind – bei der Überprüfung der Einhaltung der Fiskalregeln 2015 und 2016

⁹ Vgl: http://www.oegb.at/cms/S06/S06_6.1.a/1342566282421/presse/presseaussendungen/masterplan-integration

herauszurechnen, findet sich im Strategiebericht der Bundesregierung eine diesbezügliche Aufstellung. Für 2017 wurde noch keine Schätzung angeführt. Gemäß aktueller WIFO-Prognose ist zwar mit leicht sinkenden Ausgaben zu rechnen, doch bleiben sie mit 1,8 Mrd Euro bzw 0,5 % des BIP substanziell hoch. Der Finanzminister sollte sich deshalb auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass allfällige Abweichungen von den europäischen Fiskalregeln, die auf die gegenüber 2014 **stark gestiegenen Ausgaben für Flüchtende für das Jahr 2017** zurückgehen, als **Sondereffekt** anerkannt und damit toleriert werden.

Abbildung 13: Budgetauswirkungen der verstärkten Zuwanderung von Flüchtenden

Ausgaben im Zusammenhang mit Flüchtenden in Mio Euro	2014	2015	2016
Anfängliche Aufnahmekosten	265,0	514,6	997,0
Transportkosten	0,0	71,8	316,6
Verwaltungskosten	69,0	82,0	120,7
Türkei-Abkommen & internationale Hilfen	6,0	9,9	62,2
Sonstige Kosten und Maßnahmen	102,3	79,6	489,8
Gesamtausgaben	442,4	757,9	1.986,2
Gesamtausgaben in % des BIP	0,13	0,22	0,57

Quelle: BMF.

Nachdem es zu dieser Tabelle aus dem Stabilitätsprogramm keine Erläuterungen gibt, ist bis zu einem gewissen Grad unklar, was sich tatsächlich hinter dieser Aufstellung verbirgt. Das trifft insbesondere auf die internationalen Hilfszahlungen zu. Bei den beiden größten Positionen 2016 dürfte es sich zum einen um die Grundversorgung und zum anderen um die Mindestsicherung sowie die Integrationsmaßnahmen handeln, nachdem in einer weiteren Gliederung im Strategiebericht die Ausgabensummen nach Kategorien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aufgeschlüsselt werden und der Großteil auf „Sozialleistungen“ entfällt. Nachvollziehbar ist diese Aufschlüsselung jedoch nicht, da ein wesentlicher Teil der Grundversorgung nicht an die Flüchtenden, sondern vielmehr an heimische HerbergsbetreiberInnen und gemeinnützige Organisationen ausbezahlt wird. Diese Mittel sind **besonders konjunkturwirksam**, da sie Einzelhandel, Lebensmittelproduktion und – sofern neue Betreuungsplätze erst geschaffen werden müssen – auch den Bau anregen.

Damit zusammenhängend ist eine wesentliche analytische Ungenauigkeit der Darstellung im Strategiebericht zu kritisieren, nämlich dass die Summe mit „Gesamtauswirkungen auf den Haushaltssaldo“ bezeichnet wird. Außer Acht gelassen wird, dass die tatsächliche Belastung aufgrund der sogenannten Multiplikatoreffekte letztlich geringer sind als die Ausgaben, da sie – gerade auch in strukturschwachen ländlichen Regionen – den Wirtschaftskreislauf anregen. Dadurch steigen nicht nur Wirtschaftsleistung und Beschäftigung, sondern auch die Steuereinnahmen. Wie hoch diese indirekten Effekte sind lässt sich nur grob abschätzen. Unbestritten ist jedoch, dass bei fehlender Berücksichtigung der positiven konjunkturellen Effekte die **budgetären Auswirkungen überschätzt** werden. Beispielsweise ergab eine vom IWF im Jänner veröffentlichte Studie für 2016 eine budgetäre Belastung von 0,31 % des BIP, was einen Zuwachs gegenüber 2014 von lediglich 0,23 % des BIP – und nicht 0,43 Prozentpunkte wie vom BMF berechnet – ergibt. Darüber hinaus kommt die selbe Studie zum Ergebnis, dass die Wirtschaftsleistung in Österreich durch den Zustrom an Flüchtenden mit 0,5 % des BIP so stark steigt wie in keinem anderen europäischen Land. Für Deutschland legte das IMK eine detaillierte Schätzung vor. Sie kommt zu höheren Werten als der IWF. Die Mehrausgaben für Flüchtende steigern demnach die Wirtschaftsleistung 2017 um 0,6 % und finanzieren sich mit bis zu 50 % selbst.¹⁰ Insofern ist davon auszugehen, dass der wirtschaftspolitische Impuls auch für Österreich höher sein könnte als vom IWF geschätzt.

¹⁰ IMK (2016): Flüchtlingszuwanderung als Konjunkturprogramm (http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_szenario1.pdf).

Dieser wirtschaftspolitische Impuls ist aber natürlich nicht ausreichend, um aus dem Konjunkturimpuls durch höhere Flüchtlingsausgaben genügend Jobs für die Neuankömmlinge zu schaffen. Bildungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Flüchtende sind zwar wichtig, greifen aber zu kurz. **Nur mit einer insgesamt expansiven Ausrichtung** (vgl. Abschnitt 3.1) **kann die Wirtschaftspolitik integrativ wirken** und so das ökonomische Potenzial entfalten, das die MigrantInnen mitbringen. Gelingt die Integration, stehen den kurzfristigen Mehrausgaben für Flüchtende langfristige Wohlstandssteigerung für alle bzw. eine Entlastung des Staatshaushalts gegenüber.

Auch ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass der **Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Arbeitslosigkeit primär von der wirtschaftlichen Lage abhängig** ist. Am stärksten nahm die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2009 zu, als netto rund 17.000 Personen in Österreich zugewandert sind. 1999, als ähnlich viele Personen zuwanderten (20.000), schrumpfte die Zahl der Arbeitslosen hingegen um 22.000. Soll die wirtschaftliche und soziale Integration von MigrantInnen gelingen, ist eine gute gesamtwirtschaftliche Ausgangslage unabdingbar. Bei Vollausslastung und Vollbeschäftigung sind die Voraussetzungen günstig: Die MigrantInnen finden rasch Arbeit und gesellschaftliche Integration, die Gesamtwirtschaft profitiert durch höhere Produktion und steigende Einkommen. Hingegen sind die Rahmenbedingungen im Fall von Unterauslastung und Arbeitslosigkeit viel schwieriger. Die Jobchancen für MigrantInnen sind beeinträchtigt und die Migration kann kaum positive makroökonomische Effekte mit sich bringen. Die starke Ausweitung der innereuropäischen Arbeitsmigration der letzten Jahre und die aktuelle Flüchtlingsbewegung treffen Österreich zu einem konjunkturell besonders ungünstigen Zeitpunkt: Die Wirtschaft ist seit Beginn der von Banken und Finanzmärkten ausgelösten Krise in erheblichem Ausmaß unterausgelastet, der Arbeitsmarkt befindet sich in einem anhaltenden Ungleichgewicht. Dieses Ungleichgewicht bringt hohe soziale Kosten mit sich und erschwert die Integration.

4.4 Budgetäre Kosten des Bankenpakets

Die Finanz- und Wirtschaftskrise führte zu einer erheblichen und anhaltenden Belastung der öffentlichen Haushalte weltweit. Neben den direkten Kosten für die Stützung des Finanzsystems, die in Folge weiter ausgeführt werden, sind darüber hinaus die Ausgaben für konjunkturstabilisierende Maßnahmen zu nennen, die alleine in Österreich in die Milliarden gingen. Noch gewichtiger waren jedoch die kumulierten indirekten Kosten in Form höherer Arbeitslosigkeit und schwächerer Steuereinnahmen. Die Stützung des Finanzsystems erfolgte über ein breites Maßnahmenbündel auf globaler, europäischer und nationaler Ebene. In Österreich kam es – insbesondere aufgrund der mittlerweile zerschlagenen Hypo Alpe Adria Group – zu einer **im internationalen Vergleich überdurchschnittlich starken Belastung der öffentlichen Haushalte**.

Ein Ende ist jedoch nach wie vor noch nicht in Sicht.¹¹ Nach dem Entschluss der Bundesregierung im März 2015, der HETA keine weiteren Stützungsmaßnahmen mehr zukommen zu lassen, verhängte die FMA ein Zahlungsmoratorium. Die nun nicht mehr bedienten Forderungen sind mit Haftungen des Bundeslandes Kärntens besichert, dessen gesamter Landeshaushalt nur einen Bruchteil der Haftungssumme umfasst. Ein Vergleichsangebot des Bundes und des Landes Kärnten wurde von den Gläubigern innerhalb der Frist nicht angenommen. Die hohe Rechtsunsicherheit sollte jedoch für beide Seiten Motiv genug sein, einen Vergleich anzustreben. Der Ausgang solcher Verhandlungen wird ebenso wie eine Klärung durch Gerichte in jedem Fall erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben.

¹¹ Für Details zu einzelnen Finanzinstituten vgl: Budgetanalyse 2016 (https://media.arbeiterkammer.at/PDF/AK-Budgetanalyse_2016.pdf).