

Zuwanderung von Geflüchteten 2015/16

Finanzielle Auswirkungen auf die Bundesländer

**Julia Bock-Schappelwein, Peter Huber,
Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller**

Wissenschaftliche Assistenz: Cornelia Schobert,
Andrea Sutrich

September 2023

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung



Zuwanderung von Geflüchteten 2015/16

Finanzielle Auswirkungen auf die Bundesländer

**Julia Bock-Schappelwein, Peter Huber, Hans Pitlik,
Margit Schratzenstaller**

September 2023

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag der Verbindungsstelle der Österreichischen Bundesländer

Begutachtung: Silvia Rocha-Akis

Wissenschaftliche Assistenz: Cornelia Schobert, Andrea Sutrich

Die "Migrationskrise" der Jahre 2015/16 war mit in einem rapiden Anstieg der Asylanträge innerhalb kurzer Zeit verbunden. Fluchtzuwanderungen bedeuten für die öffentlichen Haushalte hohe Mehrausgaben für Grundversorgung, soziale Absicherung und Integration. Die Studie untersucht die finanziellen Auswirkungen der Fluchtbewegungen 2015/16 für die österreichischen Bundesländer (einschließlich Wien). Die hohe budgetäre Nettobelastung der Bundesländer zeigt sich nicht nur in den Jahren der Zuwanderung, sondern zunehmend auch in den Folgejahren. Die aktuelle Fluchtzuwanderung aus der Ukraine und anderen Ländern wird voraussichtlich zu einer weiteren Belastung der Länderbudgets führen.

Zuwanderung von Geflüchteten 2015/16

Finanzielle Auswirkungen auf die Bundesländer

Julia Bock-Schappelwein, Peter Huber, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller

Cornelia Schobert, Andrea Sutrich

Begutachtung: Silvia Rocha-Akis

Inhalt	Seiten
1. Einleitung	1
2. Zuständigkeiten sowie Kostentragung im Flüchtlingswesen (i.e.S.)	5
2.1 Überblick	5
2.2 Grenzmanagement, Aufnahme, Registrierung, Rückführentscheid	9
2.3 Transportmittel/Verkehrsinfrastruktur	9
2.4 Quartiere/Unterkunft (zugehörige Infrastruktur)	10
2.5 Grundversorgung bzw. Unterstützung des Lebensunterhalts bei Hilfsbedürftigkeit	10
2.6 Medizinische und gesundheitliche Versorgung	11
2.7 Sonstige	11
3. Zuständigkeiten sowie Kostentragung für die Flüchtlingsintegration	13
3.1 Orientierung	14
3.2 Kindergarten	14
3.3 Schule	15
3.4 Arbeit	20
4. Kostenbelastung der Länder infolge der Flüchtlingszuwanderung 2015/16	21
4.1 Studien zu den budgetären Effekten der Flüchtlingszuwanderung 2015/16	22
4.2 Ausgaben der Bundesländer im Bereich "Flüchtlingshilfe"	31
4.3 Ausgaben der Bundesländer für bedarfsorientierte Mindestsicherung/Sozialhilfe zugunsten von Geflüchteten	39
4.4 Ausgaben der Bundesländer im Bereich Flüchtlingsintegration	51
4.5 Zusammenfassende Übersicht über die Kostenbelastung der Länder	65
5. Anhaltspunkte über die Folgekosten der Asylzuwanderung nach der Anerkennung von Flüchtlingen	67
5.1 Einleitung	67

5.2	Datengrundlage und Vergleich mit der Asylstatistik	69
5.3	Beendigung und Dauer der Krankenpflichtversicherung als Asylwerber bzw. Asylwerberin	77
5.4	Arbeitsmarktintegration von Asylwerber:innen mit einem Übergang aus der Pflichtversicherung	86
5.5	Die Spezialfälle der afghanischen und syrischen Flüchtlinge und der ukrainischen Flüchtlinge	101
5.6	Zusammenfassung	107
6.	Zusammenfassende Schlussfolgerungen	112
6.1	Hauptergebnisse	112
6.2	Grenzen der Analyse	114
	Literaturhinweise	116
	Anhang	119

Verzeichnis der Abbildungen

Seiten

Abbildung 1.1:	Entwicklung der Zahl der in Österreich gestellten Asylanträge	2
Abbildung 4.1:	Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung in % des BIP	25
Abbildung 4.2:	Personen in der Grundversorgung in Österreich	36
Abbildung 4.3:	Personen in der Grundversorgung in Österreich und Bruttoausgaben der Bundesländer für Flüchtlingshilfe, 2013 bis 2019	37
Abbildung 4.4:	Bruttoausgaben und Einnahmen der Bundesländer im Budgetansatz "Flüchtlingshilfe", 2013 bis 2019	38
Abbildung 4.5:	Ausgaben der Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Wien und allen Bundesländern (mit Wien), 2012 bis 2021	48
Abbildung 4.6:	Ausgaben der Bedarfsorientierten Mindestsicherung für Geflüchtete und Zahl von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten in Wien, 2014 bis 2019	48
Abbildung 4.7:	Schüler:innen an allgemeinbildenden Pflichtschulen und Berufsschulen, 2010 bis 2019	57
Abbildung 4.8:	Anteil syrischer und afghanischer Schüler:innen in allgemeinbildenden Pflichtschulen und Berufsschulen, 2010 bis 2019	57
Abbildung 4.9:	Ausgaben der Bundesländer je Schüler:in an allgemeinbildenden Pflichtschulen und Berufsschulen	63
Abbildung 5.1:	Frauenanteil unter den erstmals als Asylwerber:innen Krankenpflichtversicherten nach Jahr der erstmaligen Versicherung	75
Abbildung 5.2:	Altersstruktur der erstmals als Asylwerber:innen Krankenpflichtversicherten nach Jahr der erstmaligen Versicherung	76
Abbildung 5.3:	Verbleib von als Asylwerber und -werberinnen Pflichtversicherten nach Zeitpunkten nach dem Anfang der Pflichtversicherung	80
Abbildung 5.4:	Dauer der Versicherung als Asylwerber bzw. Asylwerberin	84
Abbildung 5.5:	Verlauf der Beschäftigungsquote sowie der Median der Beitragsgrundlagen nach Jahr des Endes der Pflichtversicherung im Zeitverlauf, 2005 bis 2022	89
Abbildung 5.6:	Verlauf der durchschnittlichen Tage in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit nach Jahr des Endes der Pflichtversicherung, 2005 bis 2015	92
Abbildung 5.7:	Anteil der Beschäftigungstage von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten im Jahr 2022 nach Jahr des Endes der Pflichtversicherung	93
Abbildung 5.8:	Anteil der in Schulung und im Bezug von Arbeitslosengeld verbrachten Tage von Asylberechtigten im ersten Jahr des Arbeitsmarktzugang und Jahr 2022 nach Jahr des Endes der Pflichtversicherung	95
Abbildung 5.9:	Anteil der in verschiedenen erwerbsfernen Zuständen verbrachten Tage von Asylberechtigten im Jahr 2022 nach Jahr des Endes der Pflichtversicherung	97
Abbildung 5.10:	Erwerbsverlauf Männer, Durchschnitt 2006 bis 2022	103
Abbildung 5.11:	Erwerbsverlauf von Frauen, Durchschnitt 2006 bis 2022	104

Verzeichnis der Übersichten

Seiten

Übersicht 3.1:	Schüler:innen an öffentlichen Schulen nach Staatsbürgerschaft und Schultypen, 2019/20	17
Übersicht 4.1:	Gesamtstaatliche Flüchtlingskosten nach Funktionskategorien	23
Übersicht 4.2:	EU-fiskalregelrelevante Ausgaben für Flüchtlinge und Asylberechtigte nach Funktionskategorien	23
Übersicht 4.3:	Flüchtlingsbezogene Mehrausgaben laut Österreichischen Stabilitätsprogrammen, Aufschlüsselung nach Funktionskategorien	25
Übersicht 4.4:	Anerkannte Flüchtlingsmehrkosten laut Kontrollkonten	27
Übersicht 4.5:	Flüchtlingsbezogene Zusatzausgaben laut Rechnungshof für das Jahr 2016	28
Übersicht 4.6:	Flüchtlingsausgaben laut Budgetdienst	30
Übersicht 4.7:	Personen in der Grundversorgung	34
Übersicht 4.8:	Einnahmen und Ausgaben der Bundesländer – Ansatz 426 "Flüchtlingshilfe"	36
Übersicht 4.9:	Personen in der bedarfsorientierten Mindestsicherung und Sozialhilfe, 2013 bis 2019	42
Übersicht 4.10:	Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte ("Flüchtlinge") in der bedarfsorientierten Mindestsicherung und Sozialhilfe im Jahresdurchschnitt, 2013 bis 2019	43
Übersicht 4.11:	Anteil Geflüchteter an den Bezieher:innen von bedarfsorientierter Mindestsicherung/Sozialhilfe im jeweiligen Bundesland, 2013 bis 2019	43
Übersicht 4.12:	Bundesländeranteile an der Gesamtzahl der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten in bedarfsorientierter Mindestsicherung/Sozialhilfe, 2017 bis 2021	45
Übersicht 4.13:	Gesamtausgaben der Mindestsicherung/Sozialhilfe, 2013 bis 2019	46
Übersicht 4.14:	Bundesländeranteile an Gesamtausgaben der bedarfsorientierten Mindestsicherung/Sozialhilfe, 2013 bis 2019	46
Übersicht 4.15:	Bundesländerausgaben für Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte für bedarfsorientierte Mindestsicherung/Sozialhilfe, 2014 bis 2019	47
Übersicht 4.16:	Hochrechnung der Ausgaben für Mindestsicherung/Sozialhilfe für Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte in allen Bundesländern, 2014 bis 2019	51
Übersicht 4.17:	Schüler:innen in öffentlichen allgemeinbildenden Pflichtschulen und Berufsschulen	56
Übersicht 4.18:	Lehrpersonal an ausgewählten Schultypen	58
Übersicht 4.19:	Kinderbetreuungseinrichtungen in den Bundesländern	59
Übersicht 4.20:	Ausgaben der Bundesländer (inkl. Wien) in unterschiedlichen Bildungsbereichen	60
Übersicht 4.21:	Ausgaben der Bundesländer (inkl. Wien) für Kinder mit Fluchthintergrund in unterschiedlichen Bildungsbereichen (Variante I)	61
Übersicht 4.22:	Hochrechnung der integrationsbedingten Ausgaben der Bundesländer mittels eines kontrafaktischen Ausgabenpfades, 2015 bis 2019	64
Übersicht 4.23:	Bundesländerausgaben für Geflüchtete und Integration (Zusammenfassung)	66
Übersicht 5.1:	Die betrachtete Grundgesamtheit dieses Berichtes	71

Übersicht 5.2:	Asylanträge, offene Asylverfahren, erstmalige Anmeldungen zur Pflichtversicherung und Bestand an Pflichtversicherungen von Asylwerber:innen nach Jahren	72
Übersicht 5.3:	Herkunftsländer der erstmals als Asylwerber:innen Krankenpflichtversicherten	74
Übersicht 5.4:	Frauenanteil unter den erstmals als Asylwerber:innen Krankenpflichtversicherten nach Herkunftsland	77
Übersicht 5.5:	Verbleib von als Asylwerber:innen Pflichtversicherten nach Zeitpunkten nach dem Anfang der Pflichtversicherung	81
Übersicht 5.6:	Verbleib von als Asylwerber:innen Pflichtversicherten nach Zeitpunkten nach dem Anfang der Pflichtversicherung	82
Übersicht 5.7:	Dauer der Versicherung als Asylwerber bzw. Asylwerberin nach ausgewählten Herkunftsländern	84
Übersicht 5.8:	Dauer der Versicherung als Asylwerber bzw. Asylwerberin nach demografischen Merkmalen und Herkunftslandgruppen	86
Übersicht 5.9:	Determinanten der durchschnittlichen Tage in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit n nach Jahr des Endes der Pflichtversicherung, 2005 bis 2015	100
Übersicht 5.10:	Durchschnittliche Tage in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit der 2022 zugewanderten Ukraine-Vertriebenen im Vergleich	106
Übersicht A1:	Eingeholte Expertise	119
Übersicht A2:	Aufteilung der Zuständigkeiten nach Gebietskörperschaften	120

Executive Summary

Der signifikante Anstieg der Asylummigration nach Österreich in den Jahren 2015 und 2016 sowie die gestiegene Zahl der Asylanträge im Jahr 2022 aufgrund des Ukraine-Konflikts und der Zuwanderung aus außereuropäischen Ländern stellen eine erhebliche Herausforderung für die österreichische Integrationspolitik dar. Für die öffentlichen Haushalte bedeuten diese Entwicklungen in der Regel erhebliche zusätzliche Ausgaben. Diese entstehen durch Versorgung und soziale Absicherung von Asylsuchenden während des Asylverfahrens sowie nach Abschluss des Verfahrens für die soziale und wirtschaftliche Integration der anerkannten Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigten. Die finanzielle Belastung resultiert, weil Asylsuchende während des Verfahrens auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, um ihren Lebensunterhalt zu decken, insbesondere durch die Grundversorgung. Zudem sind anerkannte Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte zwar österreichischen Staatsbürgern rechtlich gleichgestellt, haben aber schlechtere tatsächliche Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt. Ihre Erwerbsquoten sind niedriger, ihre Löhne oft geringer, und sie sind häufiger arbeitslos.

Ausgaben der öffentlichen Hand zur Bewältigung der Herausforderungen der Flüchtlingsmigration betreffen alle Ebenen der Gebietskörperschaften, je nach den in der Finanzverfassung und im Finanzausgleich festgelegten Aufgaben und Ausgabenverteilungen. Zuständigkeiten und Kostenaufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden während des Asylverfahrens und danach sind durch Verfassungsvorschriften, Gesetze und spezielle Vereinbarungen geregelt. Die Aufgaben und Finanzverantwortlichkeiten von Bund und Ländern variieren je nach Aufenthaltsstatus der betroffenen Personen. Grundsätzlich übernehmen Bund und Länder die Kosten, die während der Durchführung ihrer jeweiligen Aufgaben anfallen.

Vor diesem Hintergrund werden die durch die Fluchtbewegungen 2015/2016 ausgelösten zusätzlichen kurzfristigen Ausgaben und der möglichen Folgekosten für Bundesländer (inkl. Wien) im Zeitraum 2015 bis 2019 abgeleitet. Dabei werden Ausgaben im Rahmen der Grundversorgung, der bedarfsorientierten Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe, sowie für Betreuung, Unterricht und Integration von Kindern mit Fluchterfahrungen in Bildungseinrichtungen als relevante Aufgabenbereiche in Ausgabenverantwortung der Länder analysiert.

Je nach zugrunde gelegter Schätzvariante ergeben sich für die Bundesländer flüchtlingsbedingte Ausgaben im Zeitraum 2015 bis 2019 in Höhe von insgesamt 5,05 Mrd. € bzw. 5,61 Mrd. €. Im Rahmen der Grundversorgungsvereinbarungen leistete der Bund zwischen 2015 und 2019 Erstattungen in Höhe von 1,84 Milliarden Euro, was immer noch einen Saldo von 3,21 bis 3,77 Mrd. € ergibt. Im Laufe der Zeit verschoben sich die Hauptquellen der finanziellen Belastung von der Flüchtlingshilfe, insbesondere der Grundversorgung, die vom Bund kofinanziert wird, hin zur bedarfsorientierten Mindestsicherung/Sozialhilfe, die von den Ländern selbst finanziert werden muss, sowie zu Ausgaben für die Integration in allgemeinbildenden Pflichtschulen und Kinderbetreuung. Positive Budgetbeiträge, die sich aus der Aufnahme von Beschäftigung ergeben und sich in Form von Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen niederschlagen, wurden nicht berücksichtigt. Diese dürften jedoch vor allem kurzfristig relativ gering gewesen sein. Es ist wichtig zu beachten, dass die Schätzungen zu den Ausgaben und Kostenbelastungen auf unterschiedlichen Methoden und Datenquellen basieren und selbst in der rückblickenden Betrachtung mit erheblichen Unsicherheiten und Abgrenzungsproblemen behaftet sind.

Die pauschale Kostenabgeltung des Bundes an die Länder und Gemeinden liegt deutlich unter den geschätzten Mehrausgaben. Obwohl die zusätzlichen migrationsbedingten Ausgaben der Länder sich aus den Aufgaben- und Ausgabenverantwortlichkeiten ergeben und im Rahmen der föderalen Finanzverflechtungen und des Finanzausgleichs finanziert werden, bleibt eine erhebliche budgetäre Nettobelastung für die Bundesländer aufgrund der Flüchtlingszuwanderung von 2015/16 bestehen. Diese Belastung zeigt sich nicht nur in den Zuwanderungsjahren, sondern auch in darauffolgenden Jahren.

Gleichzeitig ist zu erwarten, dass die aktuelle Flüchtlingsmigration aus der Ukraine und anderen Ländern zu einer weiteren Belastung der Länderhaushalte führen wird. Eine mikrodatenbasierte Studie über die Erwerbsverläufe von Personen, die zwischen 2005 und 2022 als Asylsuchende versichert wurden, bestätigt, dass Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte in Österreich erst mit erheblicher Verzögerung in den Arbeitsmarkt einsteigen. Niedrige Beschäftigungsquoten und geringe Löhne führen langfristig zu höheren budgetären Belastungen für die Bundesländer. Bisherige Ergebnisse zur Arbeitsmarktintegration von Vertriebenen aus der Ukraine deuten trotz des gewährten freien Arbeitsmarktzugangs ohne Wartezeit auf einen tendenziell langsameren Integrationsprozess im Vergleich zu früheren ukrainischen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten hin, was langfristige budgetäre Auswirkungen für die Bundesländer hat.

1. Einleitung

Österreich wurde in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach mit plötzlichen Fluchtbewegungen konfrontiert, bei denen das Land nicht nur als Transitland fungierte, sondern auch Zielland war: 1989 bis 1992 im Kontext des Zusammenbruchs der kommunistischen Regimes in Osteuropa und im Gefolge der kriegерischen Auseinandersetzung im ehemaligen Jugoslawien, 2001 bis 2003 im Zuge des Kosovo-Konflikts, den kriegерischen Auseinandersetzungen in Tschetschenien, Afghanistan und dem Irak, vor allem in den Jahren 2015/2016 im Rahmen der sogenannten "Flüchtlingskrise", oder auch "Migrationskrise", und zuletzt 2022/2023, zumindest teilweise auch in Zusammenhang mit dem Überfall Russlands auf die Ukraine (Bock-Schappelwein & Huber, 2016; 2022)¹⁾.

Speziell die "Migrationskrise" der Jahre 2015/2016 spiegelt sich in einem rapiden Anstieg der gestellten Asylanträge innerhalb eines relativ kurzen Zeitraumes wider. Abbildung 1.1 veranschaulicht die Entwicklung der Zahl der in Österreich gestellten Asylanträge seit 1988 und die jeweiligen Antragsspitzen.

Die Zahl der in Österreich eingereisten Flüchtlinge und Migranten, die einen Asylantrag stellten, wuchs schon 2014 gegenüber dem Vorjahr um rund 60% von 17.503 auf 28.064. Im Jahr 2015 wurden 88.340 Asylanträge verzeichnet, mehr als drei Mal so viel wie im Jahr 2014 (vgl. Abbildung 1.1). 2016 reduzierte sich die Zahl der Asylanträge um mehr als die Hälfte, lag mit 42.285 aber immer noch deutlich über dem Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2012 in Höhe von 14.300.

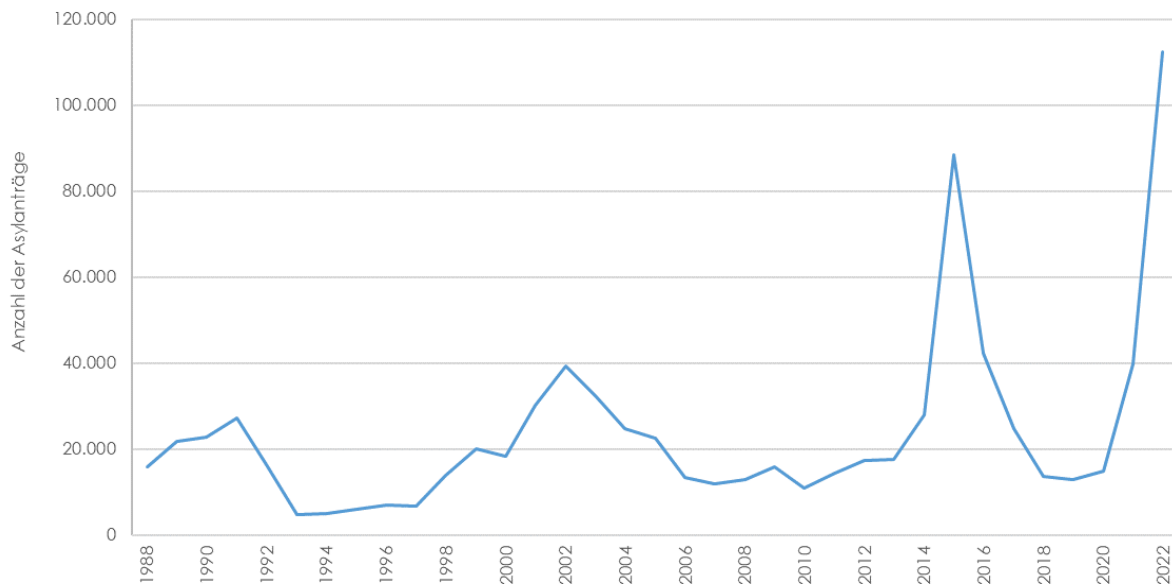
Erst 2017 (24.735 Asylanträge) und noch mehr in den Folgejahren ging die Zahl der Asylanträge wieder merklich zurück (12.886 Asylanträge 2019, 14.775 Asylanträge 2020), um 2021 wieder auf 39.930 anzusteigen. Im Jahr 2022 wurden 112.272 Asylanträge²⁾ gestellt, sodass der bisherige Höchststand des Jahres 2015 noch einmal deutlich überstiegen wurde. Laut Asylstatistik des BMI wurden die Anträge allerdings insbesondere von Personen aus Afghanistan, Indien, Syrien, Tunesien und Marokko gestellt, jedoch kaum von Personen aus der Ukraine³⁾.

¹⁾ Andere bedeutende Migrationsbewegungen waren zuvor in den Jahren 1956 (Ungarn), 1968 (Tschechoslowakei), frühe 1980er Jahre (Polen) beobachtbar.

²⁾ https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/Jahresstatistiken/Asylstatistik_Jahresstatistik_2022.pdf.

³⁾ Für ukrainische Geflüchtete kam die Richtlinie 2001/55/EG erstmalig zur Anwendung, die aus den Erfahrungen des Bosnienkrieges entstanden ist und Mindestnormen für die Gewährung eines vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms formuliert. Hierin wird festgehalten, dass sich betroffene Personen ein Jahr lang (mit Verlängerungsoption) im EU-Aufnahmeland aufhalten dürfen, Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. zu Weiterbildungsangeboten sowie zum Bildungssystem haben. Sie können, aber müssen keinen Asylantrag stellen. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=DE>.

Abbildung 1.1: Entwicklung der Zahl der in Österreich gestellten Asylanträge



Q: BMI (2023), Statistik Austria, Eurostat. Anmerkung: Asylanträge inklusive Mehrfachanträge.

Fluchtbewegungen bedeuten für die öffentlichen Haushalte vor allem in der ersten Phase der Zuwanderung zusätzliche Ausgaben für die Grundversorgung und Verpflegung, Taschengeld, Gesundheit, Kindergarten und Schule sowie die soziale Absicherung der Asylwerbenden während der Laufzeit ihres Asylverfahrens, gefolgt von Ausgaben für die soziale und ökonomische Integration, einschließlich der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für die in Österreich verbleibenden anerkannten Flüchtlinge bzw. subsidiär Schutzberechtigten.

Zusätzliche Aufwendungen betreffen entsprechend der in der österreichischen Finanzverfassung und Finanzausgleich festgelegten Aufgaben- und Ausgabenverteilung in den relevanten Ausgabenbereichen (in unterschiedlichem Ausmaß) alle gebietskörperschaftlichen Ebenen. Die durch die Fluchtbewegungen anfänglich entstehenden zusätzlichen Ausgaben (ebenso wie die zusätzlichen Einnahmen) verteilen sich unterschiedlich auf die föderalen Ebenen.

Die österreichischen Bundesländer und Gemeinden tragen den in der Grundversorgungsvereinbarung festgehaltenen Anteil der Kosten, die insbesondere durch die Gewährung von Sozialleistungen entstehen, sowie die anfallenden Kosten für Schule und Kindergarten. Aber auch im Bereich Arbeitsmarkt können auf Länderebene Ausgaben anfallen, wenn sie sich, wie in den meisten Bundesländern der Fall, finanziell an der Arbeitsmarktpolitik beteiligen. Die Entlastung der Bundesländer- und Gemeindehaushalte durch die von den zusätzlichen Ausgaben ausgelösten kurzfristig expansiven Wirkungen (Selbstfinanzierungseffekt) gleicht (zumindest in der kurzen Frist) nur einen geringen Anteil ihrer Mehrausgaben aus, da spürbare Mehreinnahmen bei gelungener Integration erst zeitlich verzögert anfallen und den subnationalen Gebietskörperschaften auch nur indirekt, im Rahmen des Steuerverbunds (durch höhere Ertragsanteile insbesondere aus Steuern auf Einkommen und Verbrauch), zugutekommen (siehe hierzu Holler & Schuster, 2016).

Die Höhe der Kosten, die den öffentlichen Budgets im Zusammenhang mit der Zuwanderung von Geflüchteten entstehen, deren zeitliche Verteilung und Aufteilung auf unterschiedliche Ausgabenkategorien hängen von einer Reihe unterschiedlicher Faktoren ab. Neben der Anzahl der registrierten Flüchtlinge spielen die Anerkennungsquote, der Anteil (unbegleiteter) minderjähriger Flüchtlinge, die Dauer der Asylverfahren und die Integration in den Arbeitsmarkt eine nicht unerhebliche Rolle.

Kurzfristig entstehen möglicherweise auch positive Wachstums- und Beschäftigungswirkungen der Staatsausgaben zur Bewältigung der mit den Fluchtbewegungen verbundenen Herausforderungen (Unterbringung, Versorgung, etc.) und damit zusätzliche Steuer- und Sozialabgabeneinnahmen. Sofern es den Migrant:innen gelingt, am österreichischen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, erbringen sie selbst Steuerleistungen und Sozialabgaben, die längerfristig die zusätzlichen staatlichen Ausgaben überkompensieren, sodass ein positiver Fiskalbeitrag entsteht (vgl. Holler & Schuster, 2016; Mayr, 2005; Prettenthaler & Neger, 2019).

Simulationsanalysen von Mazal et al. (2017) legen gleichzeitig nahe, dass im Gegensatz zu Migrationsbewegungen aus EU- und Drittstaaten-Migration, die bereits kurzfristig unmittelbar mit einem positiven Nettofiskalbeitrag für das Budget verbunden sind, der Saldo aus zusätzlichen Ausgaben und Einnahmen zunächst negativ ist, sich aber mit zunehmender Integration in den Arbeitsmarkt verringert. Für die Flüchtlingszuwanderung 2015/16 schätzen etwa Holler & Schuster (2016), dass erst ab 2056 ein positiver Nettofiskalbeitrag zu erwarten ist.

Vor diesem Hintergrund ist die Höhe der durch die Fluchtbewegungen in den Jahren 2015 und 2016 ausgelösten zusätzlichen kurzfristigen Ausgaben für Bundesländer und Gemeinden im Zeitraum 2015 bis 2019 von besonderem Interesse. Dies ist Gegenstand der vorliegenden Studie, die sich in sechs Kapitel gliedert. Nach der Einleitung behandelt Kapitel 2 die Zuständigkeiten und Regelungen zur Kostentragung im Asylwesen in Österreich im engeren Sinne. Dabei wird differenziert nach Gebietskörperschaftsebene und Aufenthaltsstatus. Kapitel 3 erweitert diese Darstellung um die Zuständigkeiten und Kostentragungsregelungen für die Integration der Zugewanderten. Kapitel 4 widmet sich der konkreten und direkten Kostenbelastung der Bundesländer infolge der Flüchtlingszuwanderung 2015/16 auf der Basis unterschiedlicher Quellen. Kapitel 5 fokussiert auf mittelfristige Folgekosten der Asylzuwanderung für die Bundesländer. Schlussfolgerungen werden in Kapitel 6 gezogen.

Die Studie basiert auf mehreren methodischen Ansätzen und Datengrundlagen.

Für die Darstellung der Zuständigkeiten sowie Regelungen zur Kostentragung werden die relevanten rechtlichen Grundlagen herangezogen. Zudem wird einschlägige Literatur (Berichte und Dokumentationen öffentlicher Stellen, wie der Rechnungshof, sowie bestehende Studien) zur Interpretation der rechtlichen Grundlagen herangezogen. Die Darstellung wird ferner mit Hilfe von Expert:innengesprächen validiert.

Schätzungen zu den Ausgaben/Kostenbelastungen der Bundesländer infolge der Flüchtlingszuwanderung 2015/2016 beruhen auf unterschiedlichen Methoden und Datenquellen und sind auch in der ex post-Betrachtung mit großen Unsicherheiten und Abgrenzungsproblemen behaftet.

In der Analyse finden spezielle Berücksichtigung

- Bundesländerausgaben im Rahmen der Grundversorgung Geflüchteter, sowie weitere Ausgaben, die unter der Budgetposition "Flüchtlingshilfe" gebucht wurden;
- Bundesländerausgaben im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung, bzw. der Sozialhilfe, soweit sie geflüchteten Personen zurechenbar sind;
- Bundesländerausgaben für die Betreuung, den Unterricht und die Integration von Kindern mit Fluchterfahrungen in Bildungseinrichtungen unter Ausgabenverantwortung der Länder.

Für die Analyse der Kostenbelastung durch Grundversorgung und der bedarfsorientierten Mindestsicherung werden als Datengrundlage Rechnungsabschlüsse der Bundesländer, sowie Informationen über Mindestsicherung und Bildungsausgaben von Statistik Austria herangezogen. Ausgaben, die im Funktionsbereich Flüchtlings- und Asylwesen klassifiziert sind, wurden zusammengestellt und den Bundesländern zur Kontrolle, Verifikation und gegebenenfalls Ergänzungen und Korrekturen zur Verfügung gestellt. Erhaltene Rückmeldungen wurden mit Rechnungsabschlussdaten abgeglichen und Ausgabenmeldungen angepasst. Der relevante Beobachtungszeitraum für diese Analysen ist bis zum Jahr 2019 eingegrenzt – auch, um Überlagerungen der Ausgabenentwicklungen mit der COVID-19-Krise zu vermeiden.

In Kapitel 5 wird speziell untersucht, wie sich die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen nach Anerkennung ihres Asylstatus gestaltet, um Anhaltspunkte über künftige budgetäre Belastungen zu erhalten. Neben den seit der Zuwanderung während der Flüchtlingswelle 2015/16 bereits angefallenen budgetären Lasten für die Bundesländer werden für Flüchtlinge, deren Fluchtstatus anerkannt wurde, entstehen auch in den Jahren ihres Aufenthaltes weitere Kosten. Die Fluchtzuwanderung aus der Ukraine und anderen Ländern führt zu weiteren Kosten für die Länderbudgets, weil Flüchtlinge unmittelbar nach ihrer Anerkennung meist eine nur geringe Erwerbsquote aufweisen und im Vergleich zu anderen Gruppen überproportional oft auf zusätzliche Sozialleistungen angewiesen sind. Da diese zukünftigen Kosten ebenfalls von den Ländern getragen werden, während sie von Steuer- und Sozialversicherungsbeiträgen der erwerbstätigen anerkannten Flüchtlinge nur indirekt profitieren, wird in einem ergänzenden Analyseteil in Kapitel 5 untersucht, wie sich die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen nach Anerkennung ihres Asylstatus gestaltet, um Anhaltspunkte über künftige budgetäre Belastungen zu erhalten.

2. Zuständigkeiten sowie Kostentragung im Flüchtlingswesen (i.e.S.)

2.1 Überblick

Das vorliegende Kapitel bietet eine Darstellung der Zuständigkeiten sowie der Kostentragung während eines laufenden Asylverfahrens unter Berücksichtigung vor allem von Bund und Ländern, wobei der Fokus auf den gesetzlichen Regelungen während der Flüchtlingszuwanderung 2015/16 liegt. Ziel dieses Kapitels ist die Erfassung aller relevanten Ausgabenkategorien im föderalen Kontext. Eine solche umfassende Darstellung fehlt bisher für Österreich. Sie beruht auf einer umfangreichen Recherche der entsprechenden rechtlichen Grundlagen sowie auf Expert:innengesprächen (siehe Übersicht A1 im Anhang). Dasselbe gilt für die Darstellung der Zuständigkeiten für asylberechtigte Personen, d. h. anerkannte Flüchtlinge, sowie für subsidiär schutzberechtigte Personen, deren Asylverfahren zwar negativ beschieden wurde, die laut Asylgesetz aber dennoch aufgrund einer realen Gefahr einer Verletzung des Rechts auf Leben (Art 2 EMRK) oder des Verbots der unmenschlichen Behandlung (Art 3 EMRK) nicht abgeschoben werden können (siehe Kapitel 3).

Die in diesem Kapitel vorgenommene Darstellung von Zuständigkeiten fokussiert auf das laufende Asylverfahren und erfasst neben der Grundversorgung, die als einzige Transferleistung ausschließlich auf zugewanderte Personen, die sowohl hilfs- als auch schutzbedürftig sind, abzielt (Expertenrat für Integration, 2022), insbesondere die Bereiche Wohnen, Verpflegung, Transportmittel und soziale Sicherung sowie Gesundheit, die während eines laufenden Asylverfahrens von besonderer Relevanz sind. Die Quantifizierung der entsprechenden Ausgaben ist nicht Gegenstand der Ausführungen dieses Kapitels, diese erfolgt in Kapitel 4.

In diesem Kontext sind weitere unmittelbar mit dem Asylverfahren zusammenhängende Bereiche relevant. Dabei handelt es sich um das Grenzmanagement, Bürokratie sowie Rechts- und Bürokratieberatung, Übersetzung und Sprachkurse sowie Datenverarbeitung und die juristische Abwicklung der Asyl- und Beschwerdeverfahren. Darüber hinaus werden im Bildungsbereich anfallende Transportkosten für die Schüler:innenfreifahrt behandelt, da auch Kinder von asylsuchenden Personen bzw. unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) im schulpflichtigen Alter der Schulpflicht in Österreich unterliegen.

Bei dieser Darstellung ist zu berücksichtigen, dass sich die Zuständigkeiten je nach betroffener Gruppe, einerseits Personen während eines laufenden Asylverfahrens, andererseits Personen nach Abschluss des Asylverfahrens, die einen (befristeten) Aufenthalt in Österreich erhalten, unterscheiden können: Asylwerbende bzw. Geduldete, Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte und UMF (siehe Box "Abgrenzungen des Aufenthaltsstatus für Geflüchtete" für eine Abgrenzung dieser vier Gruppen).

Abgrenzungen des Aufenthaltsstatus für Geflüchtete und damit verbundene Rechte

- **Asylwerber:innen bzw. Asylsuchende** sind Personen, die in Österreich um internationalen Schutz ansuchen. Asylwerbende müssen bei Ankunft in Österreich einen Antrag auf Asyl stellen. Zuerst werden nach Antragstellung die Identität, Fluchtgründe sowie im Zuge des Zulassungsverfahrens die Zuständigkeit Österreichs (laut Dublin-Verordnung⁴⁾) geprüft. Sind die Voraussetzungen der Zuständigkeit Österreichs erfüllt, folgt das inhaltliche Asylverfahren für die individuelle Prüfung der Fluchtgründe. Für die Dauer des Zulassungsverfahrens sind Asylwerbende in Österreich geduldete Fremde; ab dem inhaltlichen Verfahren besitzen sie nach dem Asylgesetz ein Aufenthaltsrecht. In beiden Phasen gilt ein bedarfsabhängiger Anspruch auf Grundversorgung. Im Laufe des Zulassungsverfahrens gilt die sogenannte Gebietsbeschränkung: der Aufenthalt ist nur im Gebiet der Bezirksverwaltungsbehörde, in dessen Gebiet der Aufenthaltsort des Betroffenen liegt, zulässig.
- **Asylberechtigte** (anerkannte Flüchtlinge) erhalten den Status nach positivem Bescheid nach Durchführung des inhaltlichen Asylverfahrens. Der Status als Asylberechtigte berechtigt zu einem Aufenthalt in Österreich ohne Wohnsitzbeschränkung sowie, bei Bedarf, zum Bezug wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Seit 1. Juni 2016 gilt der Aufenthaltstitel zunächst beschränkt in Form von "Asyl auf Zeit" für drei Jahre. Ex lege wird der befristete Aufenthalt zu einem unbefristeten, sofern keine Gründe für eine Einleitung der Prüfung vorliegen. Gibt es keine neuen Anhaltspunkte für eine Aberkennung, wird auch kein weiteres Prüfverfahren durchgeführt. Asylberechtigte Personen haben unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. zu Aus- und Weiterbildungskursen und sind krankenversichert. Zudem haben sie Anspruch auf bestimmte finanzielle Unterstützungsleistungen (Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung). Asylberechtigte sind im Wesentlichen – mit Ausnahme des Wahlrechts – mit österreichischen Staatsbürger:innen gleichgestellt.
- **Subsidiär Schutzberechtigte** sind im Zuge des Asylverfahrens nicht asylberechtigt, bekommen aber trotzdem ein befristetes Aufenthaltsrecht, wenn die Abschiebung sonst eine reale und ernsthafte Gefahr für das Leben der Betroffenen bedeuten würde. Der Aufenthaltstitel ist zeitlich befristet und wird erst nach Antrag und Prüfung der Voraussetzungen wieder verlängert; zuerst für ein Jahr, dann für zwei Jahre. Subsidiär schutzberechtigte Personen haben unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. zu Aus- und Weiterbildungskursen und sind krankenversichert⁵⁾.

⁴⁾ <https://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/asyl-in-europa/dublin-verfahren>

⁵⁾ Laut gültiger Rechtslage seit 2019/2020 sind subsidiär schutzberechtigten Personen nur Kernleistungen der Sozialhilfe zu gewähren, die das Niveau der Grundversorgung nicht übersteigen.

- **Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF)** erreichen Österreich ohne Begleitung von Eltern oder einer sonst für sie nach dem Gesetz verantwortlichen Person. Die Minderjährigen sollen grundsätzlich in altersgerechten Unterkünften untergebracht und während des Zulassungs- und Asylverfahrens von Rechtsberater:innen vor den Behörden vertreten werden. Nach einem positiven Asylbescheid und bis zum Erreichen der Volljährigkeit befinden sich UMF in der Obsorge der Kinder- und Jugendhilfe des jeweiligen Bundeslandes, wobei die Obsorge erst nach Beendigung des Zulassungsverfahrens von den zuständigen Kinder- und Jugendhilfen übernommen wird. Im Zulassungsverfahren gibt es keine Obsorgeberechtigten.
- **Geduldete** sind Fremde, deren Aufenthalt zu dulden ist, wenn eine Abschiebung faktisch oder rechtlich unmöglich ist, wie z. B. bei Aberkennung des Schutzstatus aufgrund von Straffälligkeit, wenn gleichzeitig aber die Gründe der Verfolgung oder der unmenschlichen Behandlung im Herkunftsland nicht weggefallen sind. Die Duldung endet jedenfalls mit Wegfall der Hinderungsgründe (entweder Zulässigkeit der Abschiebung oder Übergang zu einem anderen Aufenthaltsstatus).

Q: Asylgesetz 2005, Fremdenpolizeigesetz 2005, BFA; WIFO-Zusammenstellung.

Übersicht A2 bietet eine Zusammenschau der formalen Zuständigkeiten differenziert nach Bund und Ländern einerseits und nach Aufenthaltsstatus der betroffenen Personen andererseits. Sie enthält zudem die relevanten Vereinbarungen und Verweise auf die gesetzlichen Grundlagen.

Grundsätzlich tragen Bund und Länder die unmittelbar für ihre Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten im Rahmen des Vollzugs zunächst selbst. Die Art. 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde in Österreich (Grundversorgungsvereinbarung) regelt in Art. 10 die Aufteilung der Gesamtkosten für diese gemeinsamen Maßnahmen. Grundlage für die Verrechnung sind die tatsächlich angefallenen Kosten, wobei Kostenhöchstsätze für die einzelnen Maßnahmen festgelegt sind (Art. 9).

Für die in Art.6 (1) angeführten Maßnahmen (siehe unten) der Grundversorgung besteht grundsätzlich eine Kostenaufteilung von 60:40 zwischen Bund und Ländern. Überschreitet die tatsächliche Verfahrensdauer für Asylwerbende ein Jahr, trägt der Bund 100% der Kosten.

"Die Grundversorgung umfasst:

1. Unterbringung in geeigneten Unterkünften unter Achtung der Menschenwürde und unter Beachtung der Familieneinheit,
2. Versorgung mit angemessener Verpflegung,
3. Gewährung eines monatlichen Taschengeldes für Personen in organisierten Unterkünften und für unbegleitete minderjährige Fremde, ausgenommen bei individueller Unterbringung gemäß Art. 9 Z 2,
4. Durchführung einer medizinischen Untersuchung im Bedarfsfall bei der Erstaufnahme nach den Vorgaben der gesundheitsbehördlichen Aufsicht,

5. Sicherung der Krankenversorgung im Sinne des ASVG durch Bezahlung der Krankenversicherungsbeiträge,
6. Gewährung allenfalls darüberhinausgehender notwendiger, durch die Krankenversicherung nicht abgedeckter Leistungen nach Einzelfallprüfung,
7. Maßnahmen für pflegebedürftige Personen,
8. Information, Beratung und soziale Betreuung der Fremden durch geeignetes Personal unter Einbeziehung von Dolmetschern zu deren Orientierung in Österreich und zur freiwilligen Rückkehr,
9. Übernahme von Transportkosten bei Überstellungen und behördlichen Ladungen,
10. Übernahme der für den Schulbesuch erforderlichen Fahrtkosten und Bereitstellung des Schulbedarfs für Schüler,
11. Maßnahmen zur Strukturierung des Tagesablaufes im Bedarfsfall,
12. Gewährung von Sach- oder Geldleistungen zur Erlangung der notwendigen Bekleidung,
13. Kostenübernahme eines ortsüblichen Begräbnisses oder eines Rückführungsbetrages in derselben Höhe und
14. Gewährung von Rückkehrberatung, von Reisekosten sowie einer einmaligen Überbrückungshilfe bei freiwilliger Rückkehr in das Herkunftsland in besonderen Fällen."

Die durch die Grundversorgungsvereinbarung abgedeckten Leistungen während eines laufenden Asylverfahrens können in diverse Aufgabenbereiche gegliedert werden (siehe Übersicht A2). Leistungen für anerkannte Flüchtlinge oder subsidiär schutzberechtigte Personen sind nicht enthalten; sie werden in Kapitel 3 der vorliegenden Studie behandelt.

Was die Struktur der öffentlichen Leistungen angeht, so erhalten mit wenigen Ausnahmen (kleines Taschengeld, Bekleidungsgeld sowie Geldleistungen bei Unterbringung in Unterkünften mit Selbstversorgung) Asylwerber:innen inkl. UMF im Wesentlichen keine Geldleistungen, sondern vielmehr eine Reihe von unterschiedlichen Sachleistungen).

Dagegen erhalten Asylberechtigte bzw. subsidiär Schutzberechtigte bei entsprechendem Bedarf und Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen (Integrationsbemühungen etc.), hauptsächlich Geldleistungen.

Im Folgenden werden Zuständigkeiten und Kostentragung im Rahmen des Vollzugs sowie die Aufteilung der tatsächlich angefallenen Kosten auf Grundlage der Grundversorgungsvereinbarung für die einzelnen Aufgabenbereiche knapp beschrieben.

Vorab sei darauf hingewiesen, dass mit wenigen Ausnahmen sowohl Bund als auch Länder in sämtlichen relevanten Aufgabenbereichen und in Bezug auf sämtliche betroffene Personengruppen über bestimmte Zuständigkeiten verfügen. Die Darstellung basiert auf den 2015/2016 geltenden Regelungen; auf seither stattgefundene Änderungen wird gegebenenfalls hingewiesen.

2.2 Grenzmanagement, Aufnahme, Registrierung, Rückführentscheid

Für die mit Grenzmanagement, Aufnahme, Registrierung und ggfs. Rückführung rechtskräftig abgelehnter Antragsteller:innen verbundenen Aufgaben bestehen zwischen Bund und Ländern geteilte Zuständigkeiten. Der Bund – genauer das Bundesministerium für Inneres (BMI), seit 1. Jänner 2014 exekutiert durch das untergeordnete Bundesamt für Fremdenwesen (BFA) – ist für Registrierung und Erstbefragung von Asylwerbenden im Allgemeinen sowie UMF (als eine Untergruppe der Asylwerbenden) zuständig, d. h. die Registrierung und Erstbefragung wird im Auftrag des BFA durch die Polizei durchgeführt.

Die Zuerkennung des Asylstatus (einschließlich Anmeldung im Melderegister sowie bei der Sozialversicherung) bzw. des Status als subsidiär Schutzberechtigte:r erfolgt erstinstanzlich ebenfalls durch das BFA. Das Stellen von Asylanträgen von Asylwerbenden inkl. UMF erfolgt in der Regel bei den Polizeibehörden, die Befragung bei Asylantrag bei der Landespolizeidirektion, liegt somit in der Zuständigkeit der Länder, für die sogenannte Prognoseentscheidung auf Basis der Befragung und das Zulassungsverfahren ist wiederum das BFA zuständig. Ländersache ist auch die Meldung des Wohnsitzes sowie die Meldung bezüglich Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung/Sozialhilfe durch Asylberechtigte.

2.3 Transportmittel/Verkehrsinfrastruktur

Leistungen in Bezug auf Transportmittel bzw. Verkehrsinfrastruktur werden in erster Linie für Asylwerbende inkl. UMF bereitgestellt. Der Bund übernimmt den Transport zu den Erstaufnahmestellen. Dabei wurden im Rahmen der Flüchtlingszuwanderung 2015/16 Transportleistungen (auch Rettungsaktionen und im Bereich der Transitmigration) vielerorts durch NGOs übernommen (Budgetdienst, 2017a), und auch das Bundesheer leistete Unterstützung. Der Bund ist auch zuständig für Abschiebungen bzw. für die Überstellung von Asylwerbenden in andere EU-Mitgliedstaaten sowie, bei Verbleib in Österreich, für den Transport in die Verteilungsquartiere.

Alle Kinder im schulpflichtigen Alter, die sich dauerhaft in Österreich aufhalten, haben das Recht und die Pflicht, die Schule zu besuchen. Darunter fallen auch die Kinder von Asylsuchenden⁶⁾ sowie UMF. Die anfallenden Kosten für die Schüler:innenfreifahrt übernimmt der Bund (Bundesministerium für Inneres). Außerdem erhalten sie die Schulbücher unentgeltlich im Rahmen der Schulbuchaktion⁷⁾ (Bundesministerium für Bildung, 2017b).

Es besteht kein Rechtsanspruch auf Schulbeihilfe, Heim- und Fahrtkostenbeihilfe sowie auf eine finanzielle Unterstützung bei mindestens fünftägigen Schulveranstaltungen, obschon in Ausnahmefällen vom Bund eine einmalige außerordentliche Unterstützung gewährt werden kann (Härtefonds des Bundesministeriums für Bildung).

⁶⁾ Hier leitet sich die Bleibeabsicht aus dem Asylantrag ab (Bundesministerium für Bildung, 2017a). Je nach Einschätzung des Aufenthaltes in Österreich im Zuge des Zulassungsverfahrens, ist der Schulbesuch in der Praxis eingeschränkt.

⁷⁾ Die Schulbuchaktion ist eine Leistung im Rahmen des Familienlastenausgleichs. Sie wird vom Bundeskanzleramt, Sektion Familie und Jugend, und dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF) getragen (<https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulpraxis/ugbm/schulbuchaktion.html>).

2.4 Quartiere/Unterkunft (zugehörige Infrastruktur)

Der Bund ist im Falle von Asylwerbenden bzw. Geduldeten sowie UMF, sofern Österreich nicht für diese zuständig ist, für die Infrastruktur der Erstaufnahmestelle bzw. der Verteilquartiere zuständig.

Die Länder stellen nach Zulassung zum Asylverfahren⁸⁾ bis zum Abschluss des Asylverfahrens für Asylwerbende die Infrastruktur hinsichtlich der Landesquartiere mit Versorgung, der Unterkünfte mit Selbstversorgung und der Privatquartiere bereit. Für UMF stellen die Länder Infrastruktur in Bezug auf UMF-Landesquartiere, Wohngruppen, Wohnheime sowie betreutes Wohnen zur Verfügung.

Unterkunft bzw. Leistungen für die Unterkunft im Zuge der Grundversorgung werden bei Bedarf für Asylberechtigte bis zu vier Monate nach Statuszuerkennung und für subsidiär Schutzberechtigten unter Einhaltung der Mitwirkungs- und Meldepflichten zur Verfügung gestellt.

2.5 Grundversorgung bzw. Unterstützung des Lebensunterhalts bei Hilfsbedürftigkeit

Der Bund ist für Unterkunft, Verpflegung und medizinische Versorgung in der Erstaufnahmestelle (während des Verfahrens der Prüfung, ob Österreich zuständig ist) und die Verteilquartiere zuständig. Grundsätzlich gilt, dass gemäß § 6 GVG-Bund der Bund die Versorgung während des Zulassungsverfahrens bis längstens 2 Wochen nach Zulassung des Verfahrens übernimmt.

Die Zuständigkeit für die Betreuung der Landesquartiere und der unterschiedlichen UMF-Unterbringungsmöglichkeiten sowie Verpflegung (inkl. Kleidung, Freizeitaktivitäten, einem kleinen Taschengeld etc.) und medizinische Versorgung für Asylwerbende und UMF obliegt den Ländern.

Nachdem Asylberechtigte ihren positiven Asylbescheid erhalten haben, haben sie im Grundsatz noch für einen Zeitraum von weiteren vier Monaten Anspruch auf Leistungen der Grundversorgung. Während dieser Zeit werden sie bei der Inanspruchnahme von Sozialleistungen den inländischen Bürger:innen gleichgestellt. Damit können sie auch die bedarfsorientierte Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe beantragen und erhalten.

Die Sozialhilfe/Mindestsicherung ist abhängig vom persönlichen Einkommen, Vermögen, der Wohnsituation (Privatunterkunft oder organisierte Einrichtung), Anzahl der Personen im Haushalt etc. Die Regelungen unterscheiden sich zwischen den Bundesländern⁹⁾. So wurde etwa auch die maximale Bezugshöhe in den Ländern seit dem Auslaufen dieser 15a-Vereinbarung Ende 2016 unterschiedlich geregelt. Entsprechend schwanken die Ausgaben pro Person sehr stark.

Für Asylberechtigte sowie subsidiär Schutzberechtigte hat der Bund im Bereich der Grundversorgung im engeren Sinne keine Zuständigkeiten, diese liegen bei den Ländern. Sie stellen in den ersten vier Monaten nach der Erteilung eines positiven Asylbescheids bei Bedarf für die Asylberechtigten Leistungen der Grundversorgung bereit; im Anschluss nach Maßgabe der

⁸⁾ Asylwerber:innen werden ab Zulassung ihres Asylantrags in die Grundversorgung eines Bundeslandes aufgenommen (https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/asyl/Seite.3210002.html).

⁹⁾ <https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/armut/3/2/Seite.1693914.html>

Landesgesetze sind sie für die Gewährung von Leistungen der Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe zuständig. Tirol bildet hier eine Ausnahme: Asylberechtigten wird nach Statuszuerkennung keine Grundversorgung mehr zur Verfügung gestellt (vgl. Tiroler Grundversorgungsgesetz, §4; Koppenberg, 2014, S. 24). Für subsidiär Schutzberechtigte sind bei Bedarf die Länder für Leistungen der Grundversorgung bzw. Mindestsicherung und Sozialhilfe entsprechend der Landesgesetze zuständig. Im Detail bestehen diesbezüglich allerdings Unterschiede zwischen den Bundesländern.

Dem Bund kommt die Zuständigkeit für Familienleistungen (Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld) zu, auf die Asylberechtigte und unter bestimmten Voraussetzungen auch subsidiär Schutzberechtigte, nicht aber Asylwerber:innen Anspruch haben.

2.6 Medizinische und gesundheitliche Versorgung

Auch im Bereich der medizinischen und gesundheitlichen Versorgung haben sowohl der Bund als auch die Länder bestimmte Zuständigkeiten, die sich zwischen den unterschiedlichen Gruppen von geflüchteten Personen unterscheiden.

Für die medizinische Untersuchung von Asylwerber:innen nach der Erstbefragung ist der Bund (das BFA) zuständig. In die Zuständigkeit der Länder fällt die gesundheitliche Versorgung der Asylwerbenden in den Landesquartieren sowie deren Anmeldung zur Krankenversicherung. Für UMF sind die Länder zusätzlich für psychologische und sozialpädagogische Unterstützung im Bedarfsfall zuständig.

Die Länder sind bei Asylberechtigten (bis zu deren Ausschluss aus der Grundversorgung vier Monate nach Zuerkennung der Asylberechtigung bzw. anschließend im Bedarfsfall bei Bezug der Mindestsicherung) sowie im Bedarfsfall (bei Bezug von Leistungen aus der Grundversorgung bzw. Mindestsicherung) bei subsidiär Schutzberechtigten für die Krankenversicherung zuständig.

2.7 Sonstige

2.7.1 Bürokratie, Rechts- und Bürokratieberatung

Im Bereich der Bürokratie sowie Rechts- und Bürokratieberatung ist für Asylwerbende sowie Asylberechtigte der Bund für die Rechts- und ggfs. Rückkehrberatung zuständig. Diese Aufgaben wurden bis Ende 2020 an NGOs ausgelagert, seit 2021 werden sie durch die Bundesbetreuungsagentur (BBU) erledigt. Im Asylverfahren ist das BFA für die Zustellung von Ladungen und Entscheidungen zuständig. Die Länder sind zuständig für soziale Betreuung, Beratung und Information von Asylwerbenden, die ggfs. – falls in den Landesquartieren nicht vorhanden – durch private Dienstleister oder NGOs übernommen werden.

2.7.2 Übersetzung und Sprachkurse

Der Bund ist bei Asylwerber:innen inkl. UMF für die Bestellung von Dolmetscher:innen bei der Registrierung sowie von beeideten Dolmetscher:innen bei Asylverfahren zuständig. Der Bund wie auch Länder sind dafür zuständig, dass bei allen Interviews die Anwesenheit von Dolmetscher:innen sichergestellt wird.

Die Zuständigkeit für Sprachkurse liegt im Falle von Asylberechtigten beim für Integration zuständigen Bundesministerium sowie ggfs. beim AMS (Integrationsgesetz §4). Zur Abwicklung von Förderungen der Sprachkurse beauftragt das Bundesministerium den Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF). In der Grundversorgungsvereinbarung ist keine allgemeine Regelung zum Spracherwerb von Asylwerbenden enthalten (vgl. für weitere Details Saywald-Wedl, 2018).

2.7.3 Datenverarbeitung und Verfahren

Der Bund ist schließlich zuständig für die Entscheidung der Zuerkennung der Aufenthaltsberechtigung für Asylwerbende inkl. UMF und Geduldete: in erster Instanz das BFA, in zweiter Instanz das Bundesverwaltungsgericht und in dritter und letzter Instanz die Höchstgerichte. Dem Bund kommt auch die Zuständigkeit für IT (Betreuungsinformationssystem) sowie die Kontrolle und Durchführung von Abrechnungen zu. Im Falle der subsidiär Schutzberechtigten obliegt die Zuständigkeit für die Verlängerung oder Aberkennung des Aufenthaltsrechts ebenfalls dem Bund.

Die Länder sind bei Rückkehraktionen von Asylwerber:innen inkl. UMF nur administrativ unterstützend zuständig, etwa durch die Zustellung von Ladungen und Entscheidungen.

3. Zuständigkeiten sowie Kostentragung für die Flüchtlingsintegration

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die Zuständigkeiten und die Kostentragung während eines laufenden Asylverfahrens aufgezeigt wurden, werden diese nachfolgend nach Abschluss des Asylverfahrens, sofern ein (befristetes) Aufenthaltsrecht gewährt worden ist, mit Beginn des Integrationsprozesses skizziert. Dieser Integrationsprozess, der eigentlich schon während des laufenden Asylverfahrens beginnt und Sprachkurse, Aus- und Weiterbildung sowie freiwillige Tätigkeiten umfassen kann, wird in der vorliegenden Studie sehr breit ausgelegt und umfasst neben der Arbeitsmarktintegration auch die gesellschaftliche und soziale Integration. Ziel dieses Kapitels ist, sämtliche relevanten Ausgabenkategorien im Integrationsprozess zu erfassen und die dazugehörigen Kostentragungsregelungen im föderalen Kontext aufzuzeigen.

Es gibt keine einheitliche, allgemeingültige Definition von Integration (Bauböck, 2001), obschon die zentrale Funktion von Integration außer Frage steht, einzelne Teile zu einem Ganzen, zu einer Einheit zu verbinden (Scheller, 2015). Scheller (2015) zufolge kann sich eine solche Einheit aus einem mächtigen und mehreren kleineren Elementen zusammensetzen oder aus mehreren ähnlich großen Elementen. Verweisend auf Lockwood (1964) unterscheidet Scheller (2015) zwei Dimensionen von Integration, einerseits die Systemintegration, andererseits die Sozialintegration. Erstere konzentriert sich auf die strukturellen Abhängigkeiten und wirtschaftliche Verknüpfungen, zweite auf Beziehungen zwischen den Akteur:innen. Damelang & Steinhardt (2008) unterscheiden darüber hinaus noch zusätzlich vier Dimensionen von Sozialintegration, mit Kulturation oder Sozialisierung als Prozess der Wissensvermittlung (z. B. Spracherlernung), Platzierung oder Positionierung in einer Gesellschaft (z. B. Schul- oder Wirtschaftssystem), Interaktion oder Herausbildung von interethnischen Netzwerken und Beziehungen (z. B. Vereinsmitgliedschaft) sowie Identifikation mit der Gesellschaft. Nach Biffl & Faustmann (2013) bildet sich Integration somit darin ab, wie Migrant:innen in die Gesellschaft eingebunden sind (z. B. marginalisiert, segregiert, multikultural, assimilierend) oder wie sich ihre Lage in speziellen wirtschaftlichen, sozialen oder gesellschaftlichen Bereichen gestaltet. Der Expertenrat für Integration (2022, S. 118) sieht Integration konkret als "chancengleiche Partizipation an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, also an vorschulischen Einrichtungen, schulischer Bildung, beruflicher Ausbildung, Erwerbstätigkeit und Wohnraum, im Bereich des Ehrenamts, an der Politik und an den verschiedensten Schutz- und Fürsorgesystemen im Rechts- und Wohlfahrtsstaat sowie die Anerkennung der österreichischen Werte und die Identifizierung mit ihnen".

Die Zaragoza-Indikatoren stellen ein Instrument dar, um Integrationsergebnisse abzubilden. Sie wurden 2010 während der EU-Ratspräsidentschaft Spaniens vorgestellt und liefern einen umfassenden internationalen Vergleich der Integrationsergebnisse von zugewanderten Personen und ihren Kindern. Sie bilden wirtschaftliche und soziale Aspekte der Integration mithilfe von quantitativen und qualitativen Indikatoren ab. Diese beziehen sich auf Arbeitsmarktergebnisse, Bildung und Kompetenzen, Lebensbedingungen, soziale Integration, geschlechtsspezifische Unterschiede sowie auf junge Menschen mit Migrationshintergrund, bieten Einblick in das Verständnis von Integration auf internationaler Ebene und dienen der Unterstützung bei der Bewertung, Entwicklung, Überwachung und Evaluierung von Integration (OECD/EU, 2019).

Die in diesem Kapitel vorgenommene Darstellung von Zuständigkeiten und Kostentragungsregelungen spannt einen Bogen vom Leben in Österreich über Bildung bis hin zu Arbeit.

3.1 Orientierung

Seit 2015 werden in Österreich Werte- und Orientierungskurse durchgeführt; seit 1. September 2017 mit dem Inkrafttreten des Integrationsjahrgesetzes¹⁰⁾ sind sie für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär schutzberechtigte Personen verpflichtend¹¹⁾ sowie seit 1. Jänner 2018 auch für Asylsuchende. Sie müssen von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär schutzberechtigten Personen, denen nach dem 31. Dezember 2014 der Status zuerkannt wurde, ab dem vollendeten 15. Lebensjahr sowie von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär schutzberechtigten Personen, die Sozialhilfe beziehen, besucht werden. Inhaltlich spannen sie (ab 2022) den Bogen über Leben und Alltag in Österreich mit Informationen zu Deutschlernen, Bildung und Arbeitsmarkt über freiwilliges Engagement und kulturelle Aspekte des Zusammenlebens bis hin zu Verfassungswerten und rechtlicher Integration¹²⁾.

Organisiert werden sie vom Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF), einem Fonds der Republik Österreich mit eigener Rechtspersönlichkeit, die Fondsbehörde ist das Bundesministerium für Frauen, Familie, Integration und Medien im Bundeskanzleramt¹³⁾. Die Finanzierung obliegt dem Bund.

Außerdem werden Orientierungsberatungen in den Integrationszentren des ÖIF für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär schutzberechtigte Personen durchgeführt¹⁴⁾. Diese haben unmittelbar nach Zuerkennung des Status als anerkannter Flüchtling oder subsidiär schutzberechtigte Person zu erfolgen (§67 AsylG).

3.2 Kindergarten

Laut Art. 14 Abs. 4 lit. b B-VG sind das Kindergarten- und Hortwesen in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache. Die Länder haben die Gemeinden mit einem Großteil der Vollziehung betraut (Bauer & Mitterer, 2022). Die Finanzierung obliegt den Bundesländern und Gemeinden.

In Österreich ist der halbtägige Kindergartenbesuch (mindestens 20 Stunden pro Woche) für alle Kinder, die bis zum 31. August das 5. Lebensjahr vollendet haben, von September bis Juni mit Ausnahme der Schulferien verpflichtend und beitragsfrei¹⁵⁾. Dieser Verpflichtung unterliegen sowohl Kinder von Asylsuchenden als auch Kinder von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär schutzberechtigten Personen (Bundesministerium für Justiz, 2021). Die mit dem beitragsfreien Kindergartenjahr verbundenen zusätzlichen Ausgaben von Ländern, Gemeinden und Erhaltern werden vom Bund teilweise bezuschusst (Bauer & Mitterer, 2022). Anfallende

¹⁰⁾ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009899>.

¹¹⁾ https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/oesterreich-verpflichtende-werte-und-orientierungskurse-fuer-fluechtlinge-werden-ausgeweitet_de (abgerufen am 15.5.2023).

¹²⁾ <https://www.integrationsfonds.at/kurse/werte-und-orientierungskurse/werte-und-orientierungskurse/> (abgerufen am 15.5.2023).

¹³⁾ <https://www.integrationsfonds.at/impressum/> (abgerufen am 15.5.2023).

¹⁴⁾ <https://www.integrationsfonds.at/der-oeif/ueber-den-oeif/gesetzliche-auftraege-des-oeif/> (abgerufen am 15.5.2023).

¹⁵⁾ <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/familie/kinderbildung-und-betreuung/beitragsfreier-pflichtkindergarten.html> (abgerufen am 15.5.2023).

Fahrtkosten für die Begleitung eines Elternteils zum Kindergarten werden im Rahmen der Grundversorgung allerdings nicht gedeckt.

Die Kosten für die frühsprachliche Förderung für Kinder im Alter zwischen 3 und 6 Jahren mit mangelnden Deutschkenntnissen sind zwischen Bund und Länder im Verhältnis 1:1 aufzuteilen (Bauer & Mitterer, 2022). Der Bund stellte den Ländern laut Rechnungshofbericht (Rechnungshof, 2021a) in den Kindergartenjahren 2015/16 bis 2017/18 insgesamt 60 Mio. € für die frühe sprachliche Förderung zur Verfügung.

3.3 Schule

Die allgemeine Schulpflicht besteht für alle Kinder, unabhängig von der Staatsbürgerschaft, die sich in Österreich dauerhaft aufhalten, d. h. sowohl Kinder von Asylsuchenden¹⁶⁾ als auch Kinder von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär schutzberechtigten Personen sowie UMF. Sie beginnt mit dem auf die Vollendung des sechsten Lebensjahres folgenden 1. September und umfasst neun Schuljahre, (zumeist) beginnend mit dem Besuch der Volksschule über Mittelschule bzw. AHS-Unterstufe bis hin zum letzten Schuljahr, das in einer Polytechnischen Schule, in der AHS-Oberstufe oder in einer berufsbildenden mittleren oder höheren Schule absolviert werden kann.

Im Anschluss an die allgemeine Schulpflicht folgt eine Ausbildungspflicht bis zum Erreichen des 18. Lebensjahres oder bis zum positiven Abschluss einer weiterführenden Bildung oder Ausbildung. Diese Verpflichtung gilt zwar auch für alle Personen, die sich dauerhaft in Österreich aufhalten, einschließlich anerkannter Flüchtlinge und subsidiär schutzberechtigter Personen, allerdings nicht für junge Menschen, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist¹⁷⁾ und nicht für Vertriebene aus der Ukraine.

Laut Art. 14 B-VG sind Gesetzgebung und Vollziehung im Schulwesen Bundessache, beim Dienstrecht ist die Gesetzgebung Bundessache, die Vollziehung Landessache. Bei der äußeren Organisation (Aufbau, Organisationsformen, Errichtung, Erhaltung, Auflösung, Sprengel, Klassenschnitzlerzahlen und Unterrichtszeit) der öffentlichen Pflichtschulen ist die Gesetzgebung über die Grundsätze Bundessache, die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung Landessache.

Bei Kindern und Jugendlichen aus Syrien und Afghanistan, die Schulen in Österreich besuchen, ist davon auszugehen, dass es sich hier bis auf wenige Ausnahmen um Flüchtlingskinder handelt. Aus der Schulstatistik von Statistik Austria lässt sich ableiten, dass syrische Kinder besonders oft Volks- und Mittelschulen, aber auch Sonderschulen und Polytechnische Schulen besuchen, Kinder aus Afghanistan, die teilweise schon länger in Österreich leben, Polytechnische Schulen und Berufsschulen. Allgemeinbildende höhere Schulen werden von beiden Gruppen im Vergleich zu anderen Gruppen ausländischer Schüler:innen oder auch Schüler:innen mit österreichischer Staatsbürgerschaft dagegen vergleichsweise seltener besucht. Syrische Jugend-

¹⁶⁾ Asylsuchende, die sich im Zulassungsverfahren befinden, werden allerdings nicht als dauernd aufhältig betrachtet, weshalb sie auch keinen Anspruch auf einen Schulplatz haben.

¹⁷⁾ <https://ausbildungbis18.at/fragen-und-antworten/> (abgerufen am 15.5.2023).

liche besuchen obendrein auch seltener als andere Gruppen ausländischer Schüler:innen berufsbildende mittlere und höhere Schulen, Jugendliche aus Afghanistan ähnlich selten wie andere Gruppen ausländischer Schüler:innen im Vergleich zu Schüler:innen mit österreichischer Staatsbürgerschaft.

Abgeleitet aus den Schüler:innenzahlen nach Schultypen lässt sich folgern, dass Flüchtlingskinder überproportional oft Pflichtschulen besuchen, in denen die Länder bei der äußeren Organisation Vollziehungshoheit haben, und vergleichsweise selten Bundesschulen. Laut Schulstatistik von Statistik Austria besuchten im Schuljahr 2019/20 fast drei Viertel der 12.786 Schüler:innen aus Syrien öffentliche Volks- oder Mittelschulen. Unter den 843.127 Kindern und Jugendlichen mit österreichischer Staatsbürgerschaft belief sich dieser Anteil auf rund die Hälfte (49,3%).

Demgegenüber lag der Anteil der Schüler:innen aus Syrien, die in die Zuständigkeit des Bundes fallende allgemeinbildende höhere oder berufsbildende mittlere oder höhere Schulen besuchen bei 13,8%, und betrug damit weniger als die Hälfte des Anteils unter Schüler:innen mit österreichischer Staatsbürgerschaft (34,7%)¹⁸.

¹⁸) Laut Abfrage des Bundesministeriums für Bildung (2017a) zur Jahresmitte 2017 wurden seit Beginn des Schuljahres 2015/16 18.468 Schüler:innen, deren Eltern einen Asylantrag in Österreich gestellt haben, neu in eine österreichische Schule aufgenommen. Der Großteil von ihnen besucht eine allgemeine Pflichtschule (15.627 oder 84,6%), weitere 15,4% (2.841) eine allgemeinbildende höhere oder eine berufsbildende mittlere oder höhere Schule. Erstere obliegt in der Vollziehung der äußeren Organisation den Ländern, die zweiten dem Bund.

Übersicht 3.1: Schüler:innen an öffentlichen Schulen nach Staatsbürgerschaft und Schultypen, 2019/20

	Schüler:innen mit österreichischer Staatsbürgerschaft			Schüler:innen mit nicht-österreich. Staatsbürgerschaft			Darunter: Afghanistan			Darunter: Syrien		
	2014	2019	2021	2014	2019	2021	2014	2019	2021	2014	2019	2021
Volksschulen	268.548	261.119	262.571	42.765	65.551	67.800	846	3.049	2.891	458	5.761	5.375
Mittelschulen	168.821	154.556	150.567	28.359	39.605	43.121	822	2.240	2.439	311	3.556	4.040
Sonderschulen	11.063	10.123	9.829	2.580	3.709	4.064	80	212	236	21	330	410
Polytechnische Schulen	12.673	11.876	10.877	3.020	3.639	3.687	159	293	214	53	375	349
AHS	155.881	155.838	154.791	16.700	24.328	27.447	398	991	1.096	60	1.055	1.756
Berufsschulen	110.913	98.969	97.474	11.550	17.239	17.585	351	1.973	1.852	19	970	1.313
BMS/BHS	150.230	136.791	136.010	15.741	20.435	21.991	328	1.287	1.128	26	708	1.120
Sonstige allg.bild. (Statut-)Schulen	293	0	0	25	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige ber.bild. (Statut-)Schulen	406	517	477	22	94	94	1	6	9	0	2	6
Bundessportakademien	3.743	2.342	2.225	176	81	90	1	0	0	0	0	0
Schulen im Gesundheitswesen	15.186	10.996	8.586	835	1.102	1.215	2	27	33	0	29	25
Gesamt	897.757	843.127	833.407	121.773	175.783	187.094	2.988	10.078	9.898	948	12.786	14.394
Anteile in %												
Volksschulen	29,9	31,0	31,5	35,1	37,3	36,2	28,3	30,3	29,2	48,3	45,1	37,3
Mittelschulen	18,8	18,3	18,1	23,3	22,5	23,0	27,5	22,2	24,6	32,8	27,8	28,1
Sonderschulen	1,2	1,2	1,2	2,1	2,1	2,2	2,7	2,1	2,4	2,2	2,6	2,8
Polytechnische Schulen	1,4	1,4	1,3	2,5	2,1	2,0	5,3	2,9	2,2	5,6	2,9	2,4
AHS	17,4	18,5	18,6	13,7	13,8	14,7	13,3	9,8	11,1	6,3	8,3	12,2
Berufsschulen	12,4	11,7	11,7	9,5	9,8	9,4	11,7	19,6	18,7	2,0	7,6	9,1
BMS/BHS	16,7	16,2	16,3	12,9	11,6	11,8	11,0	12,8	11,4	2,7	5,5	7,8
Sonstige allg.bild. (Statut-)Schulen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstige ber.bild. (Statut-)Schulen	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Bundessportakademien	0,4	0,3	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Schulen im Gesundheitswesen	1,7	1,3	1,0	0,7	0,6	0,6	0,1	0,3	0,3	0,0	0,2	0,2
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Schulstatistik, STATcube – Statistische Datenbank von Statistik Austria.

3.3.1 Schulbeihilfe, Heim- und Fahrtkostenbeihilfe, finanzielle Unterstützung für die Teilnahme an Schulveranstaltungen

Anerkannte Flüchtlinge, die eine mittlere oder höhere Schule besuchen, haben ab der 10. Schulstufe Anspruch auf Schulbeihilfe, sofern sie sozial bedürftig sind (Bundesministerium für Bildung, 2017b). Der Grundbetrag liegt bei 1.520 € jährlich (Verringerung bei zumutbaren Unterhaltsleistungen bzw. Erhöhung bei besonders berücksichtigungswürdigen Umständen möglich). Die Schulbeihilfe wird vom Bund finanziert¹⁹⁾.

Anerkannte Flüchtlinge, die eine Polytechnische Schule oder eine mittlere oder höhere Schule besuchen, haben ab der 9. Schulstufe Anspruch auf Heim- und Fahrtkostenbeihilfe, sofern sie sozial bedürftig sind (Bundesministerium für Bildung, 2017b). Außerdem müssen sie zum Zwecke dieses Schulbesuches außerhalb des Wohnortes der Eltern wohnen, weil dieser Wohnort vom Schulort so weit entfernt ist, dass der tägliche Hin- und Rückweg nicht zumutbar ist und die Aufnahme in eine gleichartige öffentliche Schule, bei der der Hin- und Rückweg zumutbar wäre, nicht möglich war²⁰⁾. Der Grundbetrag bei der Heimbeihilfe liegt bei 1.856 € jährlich, bei der Fahrtkostenbeihilfe bei 142 € jährlich (Verringerung bei zumutbaren Unterhaltsleistungen bzw. Erhöhung bei besonders berücksichtigungswürdigen Umständen möglich). Die Heim- und Fahrtkostenbeihilfe wird vom Bund finanziert.

Anerkannte Flüchtlinge können für die Teilnahme an mindestens fünftägigen Schulveranstaltungen außerhalb des Schulortes finanziell unterstützt werden (Bundesministerium für Bildung, 2017b). Die Höhe der Unterstützung ist bedürftigkeitsabhängig und kann bis zu 242 € betragen, höchstens aber so viel, wie von der Schule für die betreffende Veranstaltung als Kostenbeitrag festgesetzt wurde²¹⁾. Die Finanzierung obliegt dem Bund.

3.3.2 Anlaufstellen für im Ausland erworbene Qualifikationen

Die Berater:innen in den Anlaufstellen für Personen mit im Ausland erworbenen Qualifikationen unterstützen mit Anerkennungs- und Bewertungsberatung bei der qualifikationsadäquaten Arbeitsmarktintegration. Diese erfolgt mehrsprachig, kostenlos und freiwillig (AST, 2019). Die rechtliche Grundlage der Anerkennungsberatung wird im §5 AuBG (Anerkennungs- und Bewertungsgesetz) geregelt. Asylberechtigte und subsidiär schutzberechtigte Personen sollen einen erleichterten Zugang zu Verfahren zur Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsabschlüsse und Berufsqualifikationen erhalten.

Die Verfahren zur Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsabschlüsse und Berufsqualifikationen fallen in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Vollziehung obliegt dem Bund. Die Finanzierung übernimmt der Bund²²⁾.

¹⁹⁾ https://www.oesterreich.gv.at/themen/bildung_und_neue_medien/schule/1/Seite.1760210.html (abgerufen am 15.5.2023).

²⁰⁾ <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/befoe/sbh.html> (abgerufen am 15.5.2023).

²¹⁾ https://www.oesterreich.gv.at/themen/bildung_und_neue_medien/schule/1/Seite.1760290.html (abgerufen am 15.5.2023).

²²⁾ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009588> (abgerufen am 15.5.2023).

3.3.3 Initiative Erwachsenenbildung

Die Initiative Erwachsenenbildung (IEB)²³⁾ ist eine Kooperation des Bundes und der Bundesländer gemäß Art. 15a B-VG. Die Länder-Bund-Initiative besteht seit 2012. Ihr Ziel ist es, in Österreich lebenden Jugendlichen und Erwachsenen auch nach Beendigung der schulischen Ausbildungsphase den Erwerb grundlegender Kompetenzen und Bildungsabschlüsse unentgeltlich zu ermöglichen. Die Maßnahmen werden besonders oft von Personen mit Migrationshintergrund in Anspruch genommen. Im Jahr 2020 lag der Anteil der Teilnehmer:innen mit Migrationshintergrund bei über 80%²⁴⁾²⁵⁾.

Zielgruppe der Basisbildung sind in Österreich wohnhafte Jugendliche und Erwachsene ab vollendetem 15. Lebensjahr, ungeachtet ihrer Herkunft, ihrer Erstsprache und eventuell vorliegender Schulabschlüsse. Zielgruppe für Kurse zum Nachholen des Pflichtschulabschlusses sind in Österreich wohnhafte Jugendliche und Erwachsene, welche keinen erfolgreichen Abschluss der 8. Schulstufe nach dem Lehrplan der Mittelschule, der Polytechnischen Schule oder der 4. oder einer höheren Klasse der allgemeinbildenden höheren Schule haben²⁶⁾. Hierunter fallen auch anerkannte Flüchtlinge und subsidiär schutzberechtigte Personen.

Die IEB stellt Fördermittel zur Realisierung von Bildungsangeboten im Bereich Basisbildung und Nachholen des Pflichtschulabschlusses zur Verfügung. Die Finanzierung erfolgt über Mittel der Länder, des Bundes und des Europäischen Sozialfonds.

Die Entscheidung über die Genehmigung einer Förderung und die Mittelzuteilung erfolgen nach dem erfolgreichen Abschluss des Akkreditierungsprozesses durch das jeweilige Land, wobei der Bund 50% der Kosten refundiert. Soweit Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) in Anspruch genommen werden, erfolgt auf Basis des Fördervorschlags des Landes die Förderentscheidung durch den Bund (ausgenommen Burgenland), wobei die Förderzahlungen sowohl des Landes als auch des Bundes inklusive ESF-Anteil direkt an die Bildungsträger erfolgen (Initiative Erwachsenenbildung, 2019).

In den Jahren 2016 bis 2018 wurden seitens des Bildungsministeriums eine Reihe von Bildungsmaßnahmen für junge Flüchtlinge im Bereich der Erwachsenenbildung umgesetzt, die sich an asylwerbende Flüchtlinge im Alter zwischen 15 und 19 Jahren mit Basisbildungsbedarf richtete, die weder eine Schule besuchten noch in AMS-Maßnahmen oder in Länderinitiativen aufgenommen worden waren. Diese umfassten Basisbildung für junge Flüchtlinge, Professionalisierung der Basisbildung, Pflichtschulabschluss für junge Flüchtlinge, Bildungsberatung für junge Flüchtlinge, Professionalisierung der Bildungsberatung und die Bildungsbegleitung für junge Flüchtlinge (Steiner et al., 2018).

²³⁾ <https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/ieb/wer-was-ist-die-ieb> (abgerufen am 15.5.2023).

²⁴⁾ <https://erwachsenenbildung.at/aktuell/nachrichten/17399-konferenz-des-europaeischen-basisbildungsnetzwerks-ebsn-2022.php>.

²⁵⁾ Der Aufruf zur Einreichung von Interessensbekundungen/Projektanträgen für Projekte des Europäischen Sozialfonds-ESF Operationelles Programm "Beschäftigung Österreich 2014 - 2020" in den Bereichen Basisbildung und Nachholen des Pflichtschulabschlusses sah ein Budgetvolumen von 60 Mio. € vor (https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:bcc6331f-d50d-4a6c-aba4-aa8bed490063/call_basisbildung_ieb_f.pdf).

²⁶⁾ <https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/ieb/infos-fuer-lernende> (abgerufen am 15.5.2023).

3.4 Arbeit

Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär schutzberechtigte Personen haben einen freien Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt. Sofern sie ihren Status nach dem 31.12.2014 erhalten und bislang noch keinen Arbeitsplatz gefunden haben, müssen sie am Integrationsjahr²⁷⁾ des AMS teilnehmen. Dieses dauert grundsätzlich ein Jahr, kann aber bei Erwartung einer rascheren, nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt auch verkürzt werden. Während der Teilnahme wird eine Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts und zu den Kursnebenkosten gewährt. Das Integrationsjahr umfasst Maßnahmen, die den Erwerb von Sprachkenntnissen beschleunigen und die Chancen einer nachhaltigen Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbessern sollen, um die gesellschaftliche Teilhabe und die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit zu ermöglichen (§1 IJG). Abgeschlossen wird es im Regelfall mit einem Bewerbungstraining (§3 IJG). Das AMS hat nach Maßgabe vorhandener finanzieller und organisatorischer Ressourcen dafür zu sorgen, dass für alle Teilnehmer:innen ausreichend geeignete Maßnahmen im Rahmen des Integrationsjahres zur Verfügung stehen und diesen angeboten werden (§5 IJG). Abgesehen von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär schutzberechtigten Personen können auch Asylwerber:innen, bei denen eine Zuerkennung sehr wahrscheinlich ist, am Integrationsjahr teilnehmen, verbleiben allerdings in der Grundversorgung. Personen, die der Schul- oder Ausbildungspflicht unterliegen oder an einer schulischen Maßnahme teilnehmen oder ein Studium absolvieren, sind nicht zur Teilnahme verpflichtet oder berechtigt.

Laut parlamentarischer Anfragebeantwortung betreffend Neugestaltung des verpflichtenden Integrationsjahres aus dem Jahr 2020 (2685/AB vom 07.09.2020 zu 2661/J (XXVII. GP)) belief sich die Zahl der Teilnehmer:innen in Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Integrationsjahres im Jahr 2019 auf 13.686, im COVID-Lockdown-Jahr 2020 auf 5.175 (laut Datenbestand 30. Juni 2020). Die Budgetmittel umfassten 2019 54,8 Mio. €, 2020 16,2 Mio. € (Stand 30. Juni 2020)²⁸⁾.

Die Förderinstrumente des AMS stehen anerkannten Flüchtlingen und subsidiär schutzberechtigten Personen offen. Ab dem Jahr 2016 waren arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Beihilfen des AMS für erwerbsfähige Asylberechtigte und Personen mit subsidiärem Schutz wie Ausgaben nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz zu behandeln²⁹⁾. Die arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben obliegen dem Bundesministerium, die Umsetzung dem Arbeitsmarktservice³⁰⁾. Der Bund ist für die Finanzierung zuständig. Eine angemessene Beteiligung von Gebietskörperschaften, die für Zwecke der Verbesserung der Regional- und Wirtschaftsstruktur öffentliche Mittel erhalten, an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Klein- und Mittelunternehmen oder Unternehmen in Problemregionen ist laut Arbeitsmarktförderungsgesetz anzustreben.

²⁷⁾ Inkrafttretend mit 1. September 2017 für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär schutzberechtigte Personen und ab 1. Jänner 2018 für Asylsuchende.

²⁸⁾ https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/AB/2685/imfname_821903.pdf (abgerufen am 15.5.2023).

²⁹⁾ <https://wirkungsmonitoring.gv.at/2020-massnahme-wfa-981.html> (abgerufen am 15.5.2023).

³⁰⁾ <https://www.bmaw.gv.at/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktpolitik.html#aufgaben-und-ziele-der-arbeitsmarktpolitik> (abgerufen am 15.5.2023).

4. Kostenbelastung der Länder infolge der Flüchtlingszuwanderung 2015/16

Inhalt dieses Kapitels ist die Schätzung und Darlegung der konkreten (zusätzlichen) Kostenbelastung der Bundesländerbudgets infolge der außerordentlich hohen Zuwanderung von Geflüchteten in den Jahren 2015 und 2016. Dabei wird in zwei Schritten vorgegangen.

Im Abschnitt 4.1 werden zunächst bereits vorhandene Studien über die finanziellen Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung in knapper Form präsentiert. Diese Studien beleuchten auch mögliche Konsequenzen für die Budgets der verschiedenen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden), sofern entsprechende Daten verfügbar sind.

Ein Teil dieser Studien basiert auf Schätzungen oder Hochrechnungen der Budgeteffekte, die auf zum Zeitpunkt der Studienerstellung plausible Annahmen über die Migrationsströme gestützt sind. Andere Studien nutzen tatsächliche Ausgaben der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen, die zum Zwecke der budgetären Meldung der Flüchtlingskosten gemeldet wurden. Allen Studien gemeinsam ist, dass sie sich zeitlich hauptsächlich auf einen begrenzten Zeitraum bis 2017 konzentrieren und gegebenenfalls Schätzungen für das Jahr 2018 enthalten.

Jedoch lassen die Ausführungen in Kapitel 2 und Kapitel 3 erwarten, dass die Beschränkung der Betrachtungen auf drei Jahre (2015 bis 2017) die tatsächliche finanzielle Belastung von Bund, Ländern und Gemeinden nur unzureichend widerspiegelt. Zwar bleiben Asylsuchende normalerweise nicht länger als 12 Monate auf staatliche Grundversorgung angewiesen, aber Asylberechtigte und Personen mit subsidiärem Schutz können unter Umständen für einen längeren Zeitraum, möglicherweise über mehrere Jahre, Sozialhilfe oder Bedarfsorientierte Mindestsicherung beziehen. Dies führt dazu, dass ein nicht unerheblicher Teil der in den Jahren 2015 und 2016 Zugewanderten auch in den Folgejahren 2018 und 2019 weiterhin finanzielle Ausgaben verursacht hat. Unter Berücksichtigung der in den Kapiteln 2 und Kapitel 3 beschriebenen institutionellen Verantwortlichkeiten dürften hierbei vor allem die Bundesländer betroffen sein.

In den Abschnitten 4.2 bis 4.4 wird der Zeithorizont der Analysen auf die Jahre 2015 bis 2019 ausgeweitet. Zentrale Datengrundlage sind Angaben der Bundesländer (einschließlich der Stadt Wien) zu den Ausgaben in den relevanten Bereichen, basierend auf den Bundesländerrechnungsabschlüssen der jeweiligen Jahre, die von Statistik Austria und den Homepages der Ämter der Landesregierungen bereitgestellt werden. Die vom WIFO zusammengestellten Daten wurden den Bundesländern zur Kontrolle und Ergänzung zur Verfügung gestellt. Erhaltene abweichende und ergänzende Rückmeldungen einzelner Bundesländer wurden in den Auswertungen berücksichtigt. Allerdings ist zwischen den Ländern keine vollständig einheitliche Verbuchung und Erfassung der Ausgaben im Zusammenhang mit der Grundversorgung von Asylwerbern erfolgt und Angaben zu flüchtlingsbezogenen Ausgaben für Bedarfsorientierte Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe konnten nicht verifiziert werden. Hinzu kommen Strukturbrüche (z. B. Umstellung der Mindestsicherung auf Sozialhilfe), die die Aussagekraft der Erkenntnisse beeinträchtigen können.

Bei der Erfassung der Ausgaben in jenen Aufgabenbereichen, in denen von den Bundesländern ökonomische und soziale Integrationsaufgaben wahrgenommen wurden (z. B. Schulen,

Kindergärten), kann der flüchtlingsbedingte Zusatzaufwand für die Bundesländer in den Bereichen Kinderbetreuung, allgemeinbildende Pflichtschulen und Berufsschulen nur abgeschätzt werden. Besonders problematisch ist in diesem Kontext die Identifikation eines kontrafaktischen Ausgabepfades ohne die erfolgte Flüchtlingszuwanderung.

4.1 Studien zu den budgetären Effekten der Flüchtlingszuwanderung 2015/16

4.1.1 Überblick

Es liegen mittlerweile mehrere Datenquellen bzw. Analysen zu den budgetären Effekten der Flüchtlingszuwanderung 2015/16 vor. Diese unterscheiden sich nach dem zeitlichen Horizont der Betrachtung und danach, ob nur die Kosten der Flüchtlingszuwanderung oder auch deren positive Budgetbeiträge (mithin also ein Nettofiskalbeitrag) berücksichtigt werden. Hinzu kommen Unterschiede in der Abgrenzung der als relevant erachteten Kostenbestandteile sowie bezüglich ihrer Verbuchung (administrative Verbuchung, d. h. nach dem Zeitpunkt der tatsächlich anfallenden Zahlungsströme versus periodengerechte Verbuchung nach dem Accrual-Prinzip, d. h. nach dem Zeitpunkt der Entstehung auf Basis der ESVG-Regelungen). Schließlich sind ex ante- und ex post-Analysen zu unterscheiden.

Im Folgenden werden Studien zu den kurzfristigen budgetären Kosten ausgewertet, die im Fokus dieser Studie stehen. Mögliche positive Beiträge aus der Flüchtlingszuwanderung zu den öffentlichen Haushalten werden dagegen vernachlässigt. Die wenigen existierenden Simulationsstudien für Österreich (Holler & Schuster, 2016; Berger et al. (2016); Mazal et al., 2017) legen nahe, dass diese Nichtberücksichtigung nur in der ganz kurzen Frist gerechtfertigt werden kann, wenngleich sogar in den für diese Studie relevanten Jahren auch positive (allerdings die negativen deutlich unterschreitenden) Budgetbeiträge zu erwarten waren. Insofern dürfen auch die im Folgenden dargestellten Angaben bzw. Schätzungen zur Kostenbelastung durch die Flüchtlingsmigration nicht mit ihrem Nettofiskalbeitrag gleichgesetzt werden.

Die im Folgenden dargestellten Schätzungen weichen teilweise nicht unerheblich voneinander ab. Dafür können mehrere wesentliche Ursachen verantwortlich sein: (i) die Berücksichtigung bzw. Nichtberücksichtigung einzelner Kostenpositionen (unter anderem, aber nicht nur, im Zusammenhang mit der Fiskalregelbeurteilung), (ii) Abgrenzungsunterschiede, insbesondere solche, die zwischen der Erfassung auf Grundlage der ESVG-Systematik und im Rahmen der Finanzierungsrechnung bestehen, (iii) unterschiedliche Datenquellen, (iv) unterschiedliche Annahmen bei Prognosen der Flüchtlingsmigrationsströme, und (v) Unterschiede je nachdem, ob es sich um Ist- oder Planausgaben handelt³¹⁾.

4.1.2 Ausgaben für Flüchtlinge laut Fiskalrat

Der Fiskalrat legte im Laufe des Jahres 2017 zwei Schätzungen zu den Flüchtlingskosten für die Jahre 2015 bis 2018 vor, die unter anderem auf Hochrechnungen und Schätzungen auf Basis der ESVG-Systematik basieren. Diese Schätzungen beziehen sich auf den Gesamtstaat und weisen Bund, Länder und Gemeinden nicht separat aus.

³¹⁾ Vgl. dazu im Detail Budgetdienst (2017a).

Im Fiskalregelbericht vom Mai 2017 (Fiskalrat, 2017a) werden gesamtstaatliche Flüchtlingskosten von 1,2 Mrd. € für 2015 berechnet, die bis 2018 auf 2,7 Mrd. € steigen. Diese Kosten liegen deutlich über jenen des vom BMF in den Stabilitätsprogrammen angegebenen (vgl. dazu Abschnitt 4.2.3), was auf die unterschiedliche Berücksichtigung von verschiedenen Kostenpositionen bzw. von deren Höhe zurückzuführen ist (vgl. im Detail dazu Budgetdienst, 2017a).

Übersicht 4.1: Gesamtstaatliche Flüchtlingskosten nach Funktionskategorien

	2015	2016	2017	2018
		Mrd. €		
Grundversorgung	0,5	0,7	0,4	0,4
Bedarfsorientierte Mindestsicherung	0,3	0,6	0,8	0,9
Betreuung unbegleitete minderjährige Asylberechtigte	0,0	0,2	0,3	0,4
Rubrik Recht und Sicherheit	0,0	0,4	0,4	0,4
Sonstige Kosten (Integration, Verfahrenskosten, Transport, Familienbeihilfe)	0,3	0,6	0,6	0,6
Insgesamt	1,2	2,4	2,4	2,7
Anzahl der zum Verfahren zugelassenen Asylanträge	79.000	36.000	35.000	30.000

Q: Budgetdienst (2017a), basierend auf Fiskalrat (2017a). – ESG-Systematik.

Im Bericht über die öffentlichen Finanzen 2016 bis 2018 (Fiskalrat, 2017b) prognostizierte der Fiskalrat einen Anstieg der EU-fiskalregelrelevanten Ausgaben (also ohne Ausgaben für Familienleistungen und Grenzmanagement) im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Asylberechtigten von 0,9 Mrd. € 2015 auf 1,7 Mrd. € 2018 (Übersicht 4.2). Dabei sind die größten Ausgabenposten jene für die anfänglichen Aufnahmekosten, insbesondere die Grundversorgung, und für die bedarfsorientierte Mindestsicherung. Die Kosten verschieben sich im Lauf der Zeit von der Grundversorgung hin zur bedarfsorientierten Mindestsicherung.

Übersicht 4.2: EU-fiskalregelrelevante Ausgaben für Flüchtlinge und Asylberechtigte nach Funktionskategorien

	2015	2016	2017	2018
		Mrd. €		
Anfängliche Aufnahmekosten (GV und asylberechtigte UMF)	0,5	1,0	0,8	0,7
Transportkosten	0,1	0,1	0,0	0,0
Gesundheitsversorgung	0,0	0,0	0,0	0,0
Verwaltungskosten	0,1	0,1	0,1	0,1
Sonstige Kosten und Maßnahmen (BMS, Arbeitsmarkt, Integration, Bildung)	0,3	0,5	0,8	0,9
davon: Bedarfsorientierte Mindestsicherung	0,2	0,3	0,4	0,6
Gesamtauswirkungen auf den Haushaltssaldo	0,9	1,8	1,7	1,7

Q: Fiskalrat (2017b), Tabelle 10. – Ohne Ausgaben für Familienleistungen und Grenzmanagement. ESG-Systematik.

4.1.3 Österreichische Stabilitätsprogramme 2017 und 2018

Die österreichischen Stabilitätsprogramme 2017 und 2018 (Bundesministerium für Finanzen, 2017; 2018) weisen in den Jahren 2014 bis 2017 jährlich steigende budgetäre Kosten für Flüchtlinge aus: Die Gesamtwirkungen auf den Haushaltssaldo nehmen von 524 Mio. € 2014 auf 1.880

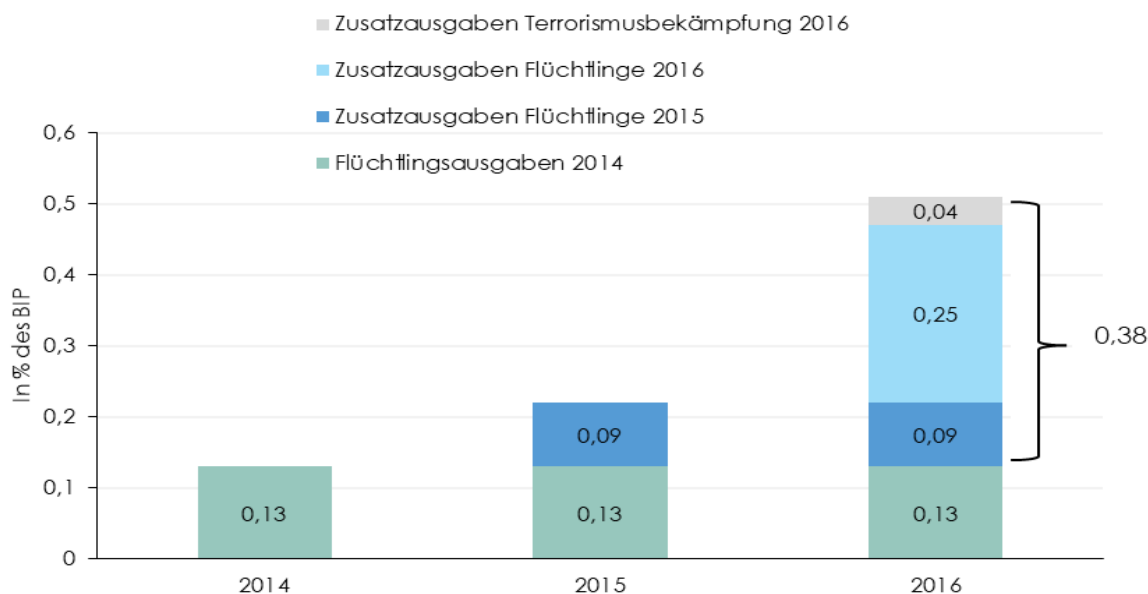
Mio. € 2017 zu (Übersicht 4.3). Von der Europäischen Kommission wurde die Flüchtlingszuwanderung 2015/16 als außergewöhnliches Ereignis anerkannt, die die Anpassungsvorgabe zum strukturellen Haushaltsziel erstmalig für 2015 entsprechend reduziert (Rechnungshof, 2018). Dabei wurden auch, wie erwähnt, für die Jahre 2016 und 2017 Zusatzausgaben für Terrorismusbekämpfung anerkannt. Für den Zeitraum 2015 bis 2017 genehmigte die Europäische Kommission gegenüber dem Basisjahr 2014 Zusatzausgaben in Höhe von 0,09% des BIP 2015 und 0,38% des BIP 2016 (Abbildung 4.14.1). Dabei waren in den Zusatzausgaben 2016 0,04% des BIP Zusatzausgaben für die Terrorismusbekämpfung enthalten.

Hinzu kommen Zusatzausgaben für Terrorismusbekämpfung, die von der Europäischen Kommission befristet bei der Beurteilung der Budgetentwicklung berücksichtigt wurden. Sie betrugen 2016 132,7 Mio. € und 2017 132,6 Mio. €. Somit wirkten sich die Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung 2016 mit 1.804 Mio. € und 2017 mit 2.013 Mio. € auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo aus.

Die größte Position umfasst "sonstige Kosten und Maßnahmen, inkl. Gesundheitsversorgung tw.". Diese Position, die nicht weiter aufgegliedert wird, dürfte insbesondere die Kosten der bedarfsorientierten Mindestsicherung beinhalten (Budgetdienst, 2017a). Eine Aufschlüsselung nach gebietskörperschaftlichen Ebenen wird nicht vorgenommen.

Von der Europäischen Kommission wurde die Flüchtlingszuwanderung 2015/16 als außergewöhnliches Ereignis anerkannt, die die Anpassungsvorgabe zum strukturellen Haushaltsziel erstmalig für 2015 entsprechend reduziert (Rechnungshof, 2018). Dabei wurden auch, wie erwähnt, für die Jahre 2016 und 2017 Zusatzausgaben für Terrorismusbekämpfung anerkannt. Für den Zeitraum 2015 bis 2017 genehmigte die Europäische Kommission gegenüber dem Basisjahr 2014 Zusatzausgaben in Höhe von 0,09% des BIP 2015 und 0,38% des BIP 2016. Dabei waren in den Zusatzausgaben 2016 0,04% des BIP Zusatzausgaben für die Terrorismusbekämpfung enthalten (vgl. Abbildung 4.1).

Abbildung 4.1: Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung in % des BIP



Q: Rechnungshof (2018).

Übersicht 4.3: Flüchtlingsbezogene Mehrausgaben laut Österreichischen Stabilitätsprogrammen, Aufschlüsselung nach Funktionskategorien

	2014	2015	2016 ¹⁾	2017
	In Mio. €			
Anfängliche Aufnahmekosten	213,7	388,9	782,3	830,0
Transportkosten (inkl. Rettungsmaßnahmen)	0,0	85,3	119,3	79,5
Gesundheitsversorgung	0,0	0,0	0,0	0,0
Verwaltungskosten (inkl. Bearbeitung von Asylanträgen)	44,2	54,5	79,3	109,0
Beiträge zur Türkei-Fazilität	6,0	18,4	44,0	41,3
Sonstige Kosten und Maßnahmen	260,2	373,4	646,4	820,6
Gesamtauswirkungen Flüchtlinge auf den Haushaltssaldo	524,1	920,5	1.671,3	1.880,4
Terrorismusbekämpfung	–	–	132,7	132,6
Gesamtauswirkungen Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung auf den Haushaltssaldo	524,1	920,5	1804,0	2.013,0
In % des BIP	0,16	0,27	0,50	0,54
BIP	333.146	344.269	357.608	369.362

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Darstellung. 2014 und 2015 laut Stabilitätsprogramm Fortschreibungen für die Jahre 2016 bis 2021, Tabelle 8 und 9; 2016 und 2017 laut Stabilitätsprogramm Fortschreibungen für die Jahre 2017 – 2022, Tabelle 18 und 19. – ¹⁾ 2016 beinhaltet die von der Europäischen Kommission anerkannten Ausgaben vom Mai 2017. – ²⁾ Teilweise werden in den anderen Positionen Nettoausgaben angegeben.

4.1.4 Anerkannte Zusatzausgaben für Flüchtlinge laut Kontrollkonten und Rechnungshof

Seit Anwendung des strukturellen Haushaltssaldos haben Bund, Länder und Gemeinden ein Kontrollkonto zu führen, in dem Abweichungen vom vorgegebenen Anteil am strukturellen Haushaltssaldo zu verbuchen sind (vgl. Box "Regelungen über die Kontrollkonten" für Details).

Regelungen über die Kontrollkonten

Bund, Länder und Gemeinden haben ab Anwendung des strukturellen Haushaltssaldos ein Kontrollkonto zu führen. Abweichungen des tatsächlichen Anteils am strukturellen Haushalts-saldo von der Regelgrenze für den strukturellen Haushaltssaldo sind als Belastungen bzw. als Gutschriften am jeweiligen Kontrollkonto einzustellen und über die Jahre zu saldieren. Sobald die saldierte Gesamtbelastung beim Bund den Schwellenwert von -1,25 % des BIP und bei Ländern und Gemeinden insgesamt den Schwellenwert von -0,367 % des BIP unterschreitet, sind die einzelnen Kontrollkonto-Beträge konjunkturgerecht auf einen Wert über dem jeweiligen Anteil an der Regelgrenze für das strukturelle Defizit zurückzuführen. Gemäß Art. 7 Abs. 5 ÖStP 2012 hat eine Rückführung der Unterschreitung aber auch dann ohne unnötigen Verzug in den Folgejahren zu erfolgen, wenn der Schwellenwert nicht unterschritten wurde.

Im Zusammenhang mit den Kontrollkonten laut ÖStP 2012 war gemäß § 1 Abs. 1 Z 6 lit. d des Bundesgesetzes über die Errichtung des Fiskalrates (BGBl. Nr. 742/1996 i.d.g.F.) der Fiskalrat u. a. mit der Beobachtung und Abgabe von diesbezüglichen Empfehlungen beauftragt. Der Fiskalrat wurde als weisungsfreie Institution mit der Überwachung der Einhaltung der EU-Fiskalregeln in Österreich betraut.

Q: Rechnungshof (2018, S. 37).

Bei der Ermittlung der strukturellen Haushaltssalden sowie etwaigen, in diese Kontrollkonten einzustellenden Abweichungen der Gebietskörperschaften, wurden von der Europäischen Kommission anerkannte Zusatzausgaben für Flüchtlinge nicht berücksichtigt. Die in diesem Zusammenhang relevanten Zusatzausgaben enthält Übersicht 4.4. Sie beliefen sich einschließlich Terrorismusbekämpfung für den Gesamtstaat 2015 auf 310 Mio. €, um 2016 auf rd. 1,4 Mrd. € und 2017 auf 1,5 Mrd. anzusteigen. Auf die Bundesländer entfielen 2015 136 Mio. €; dieser Betrag erhöhte sich 2016 auf 481 Mio. € und ging 2017 leicht auf 439 Mio. € zurück. Auf die Gemeinden entfielen 2015 10 Mio. €, 2016 waren es 41 Mio. € und 2017 47 Mio. €. Dem Bund kamen 2015 164 Mio. €, 2016 832 Mio. € und 2017 rd. 1,0 Mrd. €.

Übersicht 4.4: Anerkannte Flüchtlingsmehrkosten laut Kontrollkonten

	2015	2016	2017	2015	2016	2017
	in Mio.€			Anteil an den Gesamtausgaben in %		
Gesamtstaat	309,8	1.353,7	1.516,6	100,0	100,0	100,0
Bund	164,4	831,9	1.031,0	53,1	61,5	68,0
Länder	135,9	480,6	439,0	43,8	35,5	28,9
Gemeinden	9,6	41,2	46,6	3,1	3,0	3,1
Länder	135,9	480,6	439,0	100,0	100,0	100,0
Burgenland	3,5	18,6	3,0	2,5	3,9	0,7
Kärnten	3,6	11,8		2,6	2,5	
Niederösterreich	10,4	46,3	38,4	7,7	9,6	8,7
Oberösterreich	11,8	54,4	24,1	8,7	11,3	5,5
Salzburg	6,3	26,4	19,4	4,6	5,5	4,4
Steiermark	10,0	39,7	40,2	7,3	8,3	9,2
Tirol	3,5	29,1	33,3	2,5	6,0	7,6
Vorarlberg	7,2	23,2	17,4	5,3	4,8	4,0
Wien	79,7	231,2	263,1	58,7	48,1	59,9
Gemeinden	9,6	41,2	46,6	100,0	100,0	100,0
Burgenland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kärnten	0,5	1,2	2,3	5,2	3,0	5,0
Niederösterreich	1,7	8,1	7,3	17,6	19,7	15,7
Oberösterreich	0,9	3,2	7,6	9,8	7,7	16,4
Salzburg	1,1	2,7	5,1	11,8	6,5	11,0
Steiermark	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,5
Tirol	1,6	13,5	15,2	17,1	32,6	32,5
Vorarlberg	3,7	12,5	8,8	38,5	30,3	19,0

Q: Statistik Austria und BMF nach ESVG lt. Kontrollkonten 2015, 2016 und 2017, WIFO-Darstellung.

Eine vom BMF 2017 durchgeführte Erhebung der Zusatzausgaben für Flüchtlinge bei den Ländern und Gemeinden³²⁾ für 2016 ergab gesamte Zusatzausgaben für die öffentliche Hand von 1.812 Mio. €, wovon 1.104 Mio. € (56,9%) auf den Bund, 651 Mio. € (40%) auf die Länder und 58 Mio. € (3,2%) auf die Gemeinden entfielen (vgl. Übersicht 4.5). Die Zusatzausgaben für die Terrorismusbekämpfung betrugen danach 141 Mio. €. Diese Erhebung basierte auf der Klassifikation der Europäischen Kommission der für die Beurteilung der Fiskalregeln anerkannten Ausgabenpositionen. Danach würden als relevante Zusatzausgaben jene für Mindestsicherung, Integrationsmaßnahmen und Terrorismusbekämpfung berücksichtigt, indirekte Maßnahmen, wie Grenzsicherung oder Aktivitäten im Bildungsbereich (z. B. Einrichtung zusätzlicher Schulklassen), militärische Assistenzleistungen sowie Familienleistungen, dagegen nicht (Rechnungshof, 2018).

Die Europäische Kommission hatte, wie erwähnt, 0,38% des BIP als Zusatzausgaben für 2016 anerkannt: also 1.343 Mio. €, wovon 1.201 Mio. € auf Flüchtlinge, 141 Mio. € auf Terrorismusbekämpfung entfielen. Diese wurden nach einer Abstimmung zwischen BMF und Ländern wie

³²⁾ Vgl. für Details Rechnungshof (2018).

folgt auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt: 824 Mio. € (61,4%) wurden dem Bund, 480 Mio. € (35, 8%) den Ländern und 38,16 Mio. € (2,8%) den Gemeinden zugerechnet.

Übersicht 4.5: Flüchtlingsbezogene Zusatzausgaben laut Rechnungshof für das Jahr 2016

	Gemeldete Gesamtkosten 2016	Verteilungsvorschlag des BMF für 2016 (Stand 14.12.2017)	Gemeldete Gesamtkosten 2016	Verteilungsvorschlag des BMF für 2016 (Stand 14.12.2017)
	in Mio.€			in %
Gesamtstaat	1.812,4	1.342,5	100,0	100,0
Bund	1.103,5	824,34	60,9	61,4
davon: Flüchtlinge	962,2	683,0	53,1	50,9
davon: Terrorismusbekämpfung	141,3	141,3	7,8	10,5
Länder	650,5	480,0	100,0	100,0
Burgenland	20,1	18,4	3,1	3,8
Kärnten	18,0	11,7	2,8	2,4
Niederösterreich	65,4	45,9	10,0	9,6
Oberösterreich	68,7	57,4	10,6	11,9
Salzburg	30,4	26,1	4,7	5,4
Steiermark	53,5	39,3	8,2	8,2
Tirol	37,4	28,8	5,8	6,0
Vorarlberg	30,2	23,0	4,6	4,8
Wien	326,9	229,4	50,3	47,8
Gemeinden	58,4	38,2	100,0	100,0
Burgenland	0,0	0,0	0,0	0,0
Kärnten	2,67	1,2	4,6	3,2
Niederösterreich	11,08	8,1	19,0	21,1
Oberösterreich	3,4	0,4	5,8	1,1
Salzburg	6,3	2,7	10,9	7,0
Steiermark	0,1	0,1	0,2	0,2
Tirol	17,6	13,3	30,1	34,9
Vorarlberg	17,2	12,4	29,5	32,4

Q: Rechnungshof (2018), Tabelle 17 auf Basis von BMF.

4.1.5 Ausgaben für Geflüchtete laut Budgetdienst

Auf der Grundlage von Budgetunterlagen, Kostenaufstellungen und Informationen aus dem BMF sowie den betroffenen Ressorts, parlamentarischen Anfragen und verfügbaren statistischen Informationen stellte der Budgetdienst (2017a) für die Jahre 2014 bis 2017 die wohl umfassendste Übersicht zu Mehrausgaben³³⁾ durch die Flüchtlingsmigration in Abgrenzung der Finanzierungsrechnung zusammen (vgl. Übersicht 4.6). Die ausgewiesenen Zahlungen der Länder und Gemeinden beruhen auf Grundlage einer vom BMF übermittelten Aufstellung.

Danach nehmen die Gesamtausgaben für den Gesamtstaat zwischen 2014 und 2017 von 565 Mio. € auf 2.002 Mio. € zu. Der Anteil des Bundes an den Flüchtlingsausgaben geht im

³³⁾ Mit "Mehrausgaben" sind hier nicht zusätzliche Ausgaben durch die zusätzliche Flüchtlingszuwanderung 2015/16 gemeint, sondern die gesamten durch Flüchtlingszuwanderung verursachten budgetären Kosten.

betrachteten Zeitraum von 62,8% auf 61% zurück, während jener der Länder von 34,7% auf 36% und der Gemeinden von 2,6% auf 3% steigt. Dabei erfolgt die Aggregation nach Nettoausgaben, also unter Berücksichtigung möglicher Kostenersätze durch andere Gebietskörperschaften.

Die größten Ausgabenblöcke seitens der Länder betreffen erwartungsgemäß die Grundversorgung der Geflüchteten und die bedarfsorientierte Mindestsicherung. Die Nettoausgaben der Bundesländer (nicht vom Bund erstattete Ausgaben) im Rahmen der Flüchtlingsgrundversorgung sind nach Erhebungen des Budgetdienstes von 77,9 Mio. € im Jahr 2014 auf 331,9 Mio. € (2016) und 304,7 Mio. € (2017; Planwerte der Länder) erheblich angestiegen. Die Ausgaben der Länder für die bedarfsorientierte Mindestsicherung für Flüchtlinge beliefen sich 2014 noch auf 11,7 Mio. €; sie sind bis 2016 auf 266 Mio. € gestiegen. Für das Jahr 2017 waren planmäßig 380,7 Mio. € vorgesehen. Bei den Ländern und, jedoch in sehr geringem Umfang, bei den Gemeinden sind auch Kosten für Transitflüchtlinge angefallen, die nach Angaben des BMI ausgewiesen werden³⁴).

³⁴) Die ebenfalls ausgewiesenen flüchtlingsbezogenen Ausgaben der Gemeinden entstehen durch die Sozialhilfeumlage (Mindestsicherung und Grundversorgung) sowie in geringem Umfang auch für Transitflüchtlinge.

Übersicht 4.6: Flüchtlingsausgaben laut Budgetdienst

	Erfolg		BVA/Plan		Erfolg		BVA/Plan		Erfolg		BVA/Plan	
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	in Mio. €				Anteil an Gesamtausgaben Staat in %				Anteil innerhalb der Ausgabengruppen in %			
Summe Gesamtstaat	565,4	1.005,8	1.808,2	2.001,5	100,0	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–
davon Gesamtausgaben Bund	354,9	608,9	1.121,8	1.220,9	62,8	60,5	62,0	61,0	–	–	–	–
davon Ausgaben nur auf Bundesebene ¹⁾	213,2	300,0	546,3	535,9	37,7	29,8	30,2	26,8	–	–	–	–
davon Gesamtausgaben Länder	196,0	374,7	653,0	720,2	34,7	37,3	36,1	36,0	–	–	–	–
davon Gesamtausgaben Gemeinden	14,5	22,2	33,5	60,4	2,6	2,2	1,9	3,0	–	–	–	–
Grundversorgung	219,1	392,9	825,5	946,1	38,8	39,1	45,7	47,3	100,0	100,0	100,0	100,0
Bund	139,7	231,6	489,9	634,7	24,7	23,0	27,1	31,7	63,8	58,9	59,3	67,1
Länder inkl. Wien	77,9	159,5	331,9	304,7	13,8	15,9	18,4	15,2	35,6	40,6	40,2	32,2
Gemeinden	1,5	1,8	3,7	6,7	0,3	0,2	0,2	0,3	0,7	0,5	0,4	0,7
Transitflüchtlinge, Grenzmanagement	–	83,0	79,3	49,6	–	8,3	4,4	2,5	–	100,0	100,0	100,0
Bund (div. Positionen aus GB 11.02)	–	69,4	71,4	49,9	–	6,9	3,9	2,5	–	83,6	90,0	100,6
Länder inkl. Wien	–	13,4	7,9	–0,3	–	1,3	0,4	0,0	–	16,1	10,0	–0,6
Gemeinden	–	0,2	0,0	0,0	–	0,0	0,0	0,0	–	0,2	0,0	0,0
Bedarfsorientierte Mindestsicherung	124,7	197,9	295,8	434,4	22,1	19,7	16,4	21,7	100,0	100,0	100,0	100,0
Bund									keine Auswertung für Asylberechtigte und Subs. Schutzberechtigte			
Länder inkl. Wien	111,7	177,7	266,0	380,7	19,8	17,7	14,7	19,0	89,6	89,8	89,9	87,6
Gemeinden exkl. Wien ²⁾	13,0	20,2	29,8	53,7	2,3	2,0	1,6	2,7	10,4	10,2	10,1	12,4
Sonstige Kosten	8,4	32,0	61,4	35,5	1,5	3,2	3,4	1,8	100,0	100,0	100,0	100,0
Sonst. Förderungen u. Hilfszahlungen	2,0	7,9	14,2	0,4	0,4	0,8	0,8	0,0	23,8	24,7	23,1	1,1
Sonstige Kosten Länder inkl. Wien	6,4	24,1	47,2	35,1	1,1	2,4	2,6	1,8	76,2	75,3	76,9	98,9

Q: Budgetdienst (2017a), WIFO-Darstellung. – ¹⁾ Ausgaben nur auf der Bundesebene umfassen unter anderem Verwaltungs- und Gerichtskosten, Integration und int. Beiträge/Hilfszahlungen, Assistenzeinsätze, Familienleistungen (Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld) sowie Integrationsausgaben im Bereich der Bildung. Für Details siehe Budgetdienst (2017a). – ²⁾ Umlagen an die Bundesländer.

4.2 Ausgaben der Bundesländer im Bereich "Flüchtlingshilfe"

Den im vorigen Abschnitt dargestellten Analysen und Schätzungen der Flüchtlings(mehr)kosten und den laut Kontrollkonten anerkannten Flüchtlingskosten werden nachfolgend die in den budgetären Abschlüssen der Länder ex post erfassten Ausgaben gegenübergestellt. Im Mittelpunkt der Ausführungen von Abschnitt 4.2 stehen die Grundversorgungsausgaben; Abschnitt 4.3 beschäftigt sich mit Bundesländerausgaben für bedarfsorientierte Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe der Bundesländer. In Abschnitt 4.4 werden Integrationskosten im Bildungswesen diskutiert.

4.2.1 Ausgabenkategorien und Verbuchungspraxis

Die Angaben zu den Ausgaben der Bundesländer im Bereich Flüchtlingswesen sind im Wesentlichen den Landesrechnungsabschlüssen der jeweiligen Jahre entnommen. In den Jahren vor 2020 wurde dabei die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) 1997 angewendet. Die VRV regelt die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbänden, mit dem prinzipiellen Ziel, weitgehende Vergleichbarkeit des Rechnungswesens und der Abschlüsse zwischen den Ländern (und Gemeinden) zu gewährleisten. Dem Anspruch der Herstellung von Vergleichbarkeit zwischen den Ländern (und Gemeinden) wurde die VRV 1997 jedoch nur bedingt gerecht. Insbesondere war in dem rein kameralistisch angelegten Rechnungslegungssystem der VRV 1997 keine zeitliche und sachliche Abgrenzung vorgesehen³⁵).

Die Zuständigkeit für die Versorgung von Asylwerber:innen (nach erfolgter Zulassung zum Asylverfahren) liegt in den Händen der Bundesländer. Am Beginn des Asylprozesses sind zwar die Erstaufnahmestellen des Bundes für die Erstversorgung und medizinische Untersuchungen zuständig. Nach Zulassung zum Asylverfahren werden die Asylwerber:innen auf die Bundesländer verteilt und von ihnen versorgt (eigentliche Grundversorgung). In der Flüchtlingskrise 2015/2016 fanden – und finden bis heute – durchaus unterschiedliche Landesregelungen Anwendung. Zwar zielte die im Mai 2004 in Kraft getretene Grundversorgungsvereinbarung (15a-GVV) zwischen Bund und Bundesländern darauf ab, einerseits eine bundesweit einheitliche Versorgung zu gewährleisten und andererseits eine gemessen an der Wohnbevölkerung regionale Überbelastung zu vermeiden. Die tatsächlichen Aufnahmebedingungen und die resultierenden Ausgaben variierten zwischen den Ländern im Untersuchungszeitraum jedoch, unter anderem auch abhängig von der jeweiligen Landesgesetzgebung.

Unterschiede bei der Erbringung von Grundversorgungsleistungen und der buchhalterischen Erfassung der Ausgaben sind auch in der organisatorischen Abwicklung und "Auslagerung" von Leistungen, vor allem an karitative Organisationen oder eigens eingerichtete Sozialfonds, durch die Bundesländer begründet³⁶). Jedes Land hat ein eigenes organisatorisches Modell,

³⁵) Auch aus diesem Grund wurde die VRV 1997 mit Einführung der revidierten VRV 2015 ab 2020 abgelöst.

³⁶) Ein Überblick über die im fraglichen Untersuchungszeitraum geltenden Regelungen ist zu finden bei <https://grundversorgungsinfo.wordpress.com/bundeslaender/>.

was einerseits historisch gewachsene Strukturen und andererseits unterschiedliche administrative Gegebenheiten widerspiegelt³⁷⁾.

In Wien lag (und liegt) beispielsweise die Zuständigkeit für die administrative und operative Abwicklung beim Fonds Soziales Wien (FSW), in Vorarlberg war die Abteilung "Gesellschaft, Soziales und Integration" im Amt der Vorarlberger Landesregierung administrativ und in der Kostentragung der ebenfalls ausgelagerte Sozialfonds des Landes zuständig, während die operative Abwicklung im Wesentlichen von der Caritas verantwortet wurde.

Die Verbuchung der Ausgaben für die Asylwerbenden erfolgte in der VRV 1997 grundsätzlich in der Gruppe 4 "Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung", Abschnitt 42 "Freie Wohlfahrt", Unterabschnitt 426 "Flüchtlingshilfe". Dort werden die Ausgaben der Bundesländer für die Grundversorgung (60:40 gemäß 15a GVV)³⁸⁾ bzw. zur Unterstützung des Lebensunterhalts, inkl. Familienleistungen, sowie damit einher gehende Ausgaben für Asylwerbende verbucht, in der Regel solange das Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist³⁹⁾. In sachlicher Hinsicht zählen zu den hier verbuchten Positionen etwa die Ausgaben⁴⁰⁾ für

- Unterkunft im Landesquartier mit Versorgung, Unterkunft mit Selbstversorgung oder Privatunterkünften bis Verfahrensschluss,
- medizinische Versorgung,
- Verpflegung (inkl. Kleidung, kleines Taschengeld, Freizeitaktivitäten etc.),
- Transport zu Quartieren bei Überstellungen und behördlichen Ladungen, ggfs. auch Rückkehrhilfen,
- Sprachkurs-Angebote (fallweise),
- diverse Bürokratiekosten, etwa für die Zustellung von Ladungen und Entscheidungen, Datenerfassung und -verarbeitung zur Unterstützung des Bundesasylamtes bei Führung von Asylverfahren etc.,
- soziale Betreuung, Beratung, Information durch private Dienstleister oder NGOs, wenn sie nicht in Grundversorgungs-Quartieren erfolgen.

Weitere Ausgaben der Bundesländer, die den Bereich Versorgung und Integration Geflüchteter indirekt betreffen, scheinen möglicherweise in anderen Budgetpositionen auf. Es liegen auf

³⁷⁾ So müssen in Tirol die Gemeinden dem Land jährlich 35% der Kosten, die das Bundesland für die Grundversorgung nach Verrechnung mit dem Bund zu tragen hat, ersetzen.

³⁸⁾ Dabei wird die Zielgruppe in einem ersten Schritt in 60/40 % und 100 %-Bundesfälle aufgeteilt und nur jene mit 60/40%-Regelung sind nach der Länderquote aufzuteilen. Es kann daher im Ergebnis durchaus vorkommen, dass ein Bundesland trotz hoher Gesamtquote im Länderausgleich zu den Zahlern gehört, da sich überdurchschnittlich viele 100%-Bund-Fälle in der Versorgung befanden. Umgekehrt kann ein Land trotz geringerer Gesamtquotenerfüllung Ausgleichsleistungen der anderen Bundesländer erhalten, weil selbst überdurchschnittlich viele 60/40%-Fälle versorgt wurden.

³⁹⁾ Es können Asylberechtigte während der ersten vier Monate nach der Asylgewährung in der Grundversorgung verbleiben, ebenso weitere Personen, welche etwa aus humanitären Gründen nicht abschiebbar sind, bzw. Personen, die in Schubhaft genommen werden könnten, bei denen aber sogenannte "gelindere Mittel" zum Einsatz kommen.

⁴⁰⁾ Die Aufzählung beruht auf der an die Bundesländer zur Ergänzung und Kontrolle übermittelten Aufstellung und berücksichtigt auch eingegangene Rückmeldungen.

Länderebene aber meist keine, bzw. nur unvollständige, Angaben oder Schätzungen dieser Ausgaben vor.

Ein Bundesland weist beispielsweise in der Dokumentation zum Rechnungsabschluss bezüglich des Bereichs "Flüchtlings-, Asylwesen und Integration" diese indirekten, nicht in Unterabschnitt 426 gebuchten, Ausgaben für das Amt der Landesregierung, Bauämter, Bezirkshauptmannschaft, Kindergärten, Familienhilfen, Unterbringung in Heimen oder Betreuungszentren, Landeskliniken und Wohnbeihilfen aus. In Summe machten diese flüchtlingsbezogenen, jedoch anderweitig klassifizierten, Ausgaben im Jahr 2016 etwa 3% der Gesamtausgaben in Unterabschnitt 426 "Flüchtlingshilfe" aus. Mangels Informationen aus anderen Bundesländern können diese indirekt zurechenbaren Ausgaben jedoch nicht berücksichtigt werden. Für die weiteren Analysen wird deshalb davon ausgegangen, dass sämtliche im Zusammenhang mit der Grundversorgung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder anfallenden Ausgaben über den Budgetansatz 426 Flüchtlingshilfe verbucht wurden.

Inwieweit die Länder eine weitgehend einheitliche Verbuchungspraxis pflegten, ist jedoch insgesamt schwer abschätzbar. Einige Bundesländer verbuchten etwa im Unterabschnitt 426 zusätzlich Ausgaben und Einnahmen für Integrationsmaßnahmen bzw. -hilfe. In einem einschlägigen Gutachten stellt der Rechnungshof (2021b, S. 11) fest:

"Die Gesamtkosten für die Grundversorgung in Österreich waren nicht bekannt. Keine Stelle hatte den Überblick über die tatsächlichen Gesamtkosten der Grundversorgung. Bund und Länder hatten auch nicht vereinbart, diese zu erheben."

Ausgaben der Länder in den oben beschriebenen Leistungsarten in der Grundversorgung gliedern sich nach Empfängern in

- direkte Beiträge an Einzelpersonen (Personen in der Grundversorgung, private Quartiergeber)
- Beiträge an Sozialhilfeverbände und an private Rechtsträger, die wesentliche operative Aufgaben im Rahmen der Grundversorgung wahrnehmen,
- Beiträge an Sozialversicherungsträger und Gemeinden.

Hinzu kommen Zahlungen der Länder an den Bund und gegebenenfalls auch an andere Bundesländer. Länderbeiträge an den Bund betreffen anteilmäßige Zahlungen der Länder für Grundversorgte in Bundesbetreuung (Betreuungsstellen, Erstaufnahmestellen).

Bei den Beiträgen an andere Bundesländer handelt es sich um Ausgleichszahlungen, die dann anfallen, wenn die vereinbarte Aufnahmequote nicht erfüllt wurde. Übernimmt ein Land mehr Asylwerber:innen, als nach Quoten ursprünglich vorgesehen ist, leisten die anderen Bundesländer Ausgleichszahlungen auf Basis der Quotenerfüllung. Ausgleichszahlungen der Länder mit

untererfüllten Aufnahmequoten stellen mithin für Bundesländer, die die vereinbarten Aufnahmequoten übererfüllen, zusätzliche Einnahmen dar⁴¹⁾.

Die Ausgaben der Bundesländer werden vom Bund vierteljährlich in der Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten refundiert, jedoch nur bis zu den in der Grundversorgungsvereinbarung vereinbarten Kostenhöchstätzen⁴²⁾. Über die Höchstsätze hinausgehende Leistungen sind aus den Länderbudgets selbst zu begleichen.

Insofern ist neben einer Ausgabenbetrachtung auch eine Nettobetrachtung (Ausgaben minus Einnahmen) angebracht. Dabei kommt es aufgrund der Abrechnungsverzögerungen und der Kostenhöchstsatzgrenzen in den einzelnen Jahren zu Divergenzen, die sich auch nicht zwingend über die Jahre hinweg ausgleichen. Weitere geringfügige Einnahmen ergeben sich aus Rückersätzen (zum Teil auch aus Vorjahren) sowie aus Rücklagenentnahmen.

4.2.2 Entwicklung der Grundversorgungsbezieher:innenzahlen

Die Entwicklung der Anzahl der Grundversorgungsbezieher:innen ist trotz der bisweilen bestehenden Unterschiede in der Umsetzung der Vorschriften der wesentliche Bestimmungsfaktor für das gesamte Finanzierungsvolumen der Grundversorgung. In amtlichen Statistiken wird üblicherweise eine stichtagsbezogene Sichtweise gewählt. Jahresdurchschnittswerte können durch Mittelwertbildung unterjähriger Stichtagswerte – falls vorhanden – approximiert werden.

Übersicht 4.7: Personen in der Grundversorgung

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
	Anzahl am Jahresende							
Burgenland	719	940	2.395	2.465	1.644	1.082	774	8.360
Kärnten	1.319	1.874	5.031	4.739	3.172	2.007	1.410	16.359
Niederösterreich	3.751	6.146	15.340	13.786	9.203	6.154	4.587	49.070
Oberösterreich	3.075	4.712	12.056	13.193	10.113	7.141	4.901	47.404
Salzburg	1.108	1.677	4.624	4.071	3.112	1.927	1.375	15.109
Steiermark	2.949	4.569	10.651	10.487	7.411	4.742	3.142	36.433
Tirol	1.548	2.141	5.890	6.178	4.684	3.113	2.010	21.875
Vorarlberg	903	1.188	3.476	3.559	2.494	1.629	1.061	12.219
Wien	6.602	8.027	18.791	20.444	19.279	15.345	11.618	85.477
Gesamt	21.974	31.274	78.254	78.922	61.112	43.140	30.878	292.306
	Veränderung ggü. Vorjahr							
Köpfe	–	+ 9.300	+ 46.980	+ 668	– 17.810	– 17.972	– 12.262	–
In %	–	+ 42,3	+ 150,2	+ 0,9	– 22,6	– 29,4	– 28,4	–

Q: Bundesministerium für Inneres, migration.info.grafik, WIFO-Berechnungen.

⁴¹⁾ So betreute nach Angaben des Rechnungshofs (2021b) das Land Wien zu Jahresbeginn 2014 etwa 50% mehr Personen in Grundversorgung als nach der Aufteilungsquote vorgesehen war. Nachdem 2015/2016 die Quoten relativ genau erfüllt worden waren, stieg in den Folgejahren die Erfüllungsquote auf ca. 170%.

⁴²⁾ Für die aktuell vereinbarten Kostenhöchstsätze siehe Artikel 9 der Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a.

Übersicht 4.7: Personen in der Grundversorgung (Fortsetzung)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Anzahl im Jahresdurchschnitt								
Burgenland	685	829	1.330	2.504	2.063	1.364	931	8.192
Kärnten	1.193	1.471	2.625	4.321	3.708	2.527	1.692	14.872
Niederösterreich	2.653	3.379	6.912	13.675	10.935	6.949	4.479	42.950
Oberösterreich	2.783	3.218	6.573	12.337	11.381	8.422	5.695	44.408
Salzburg	1.112	1.318	2.412	4.256	3.561	2.471	1.649	14.349
Steiermark	2.869	3.296	6.097	10.546	8.718	5.969	3.906	35.236
Tirol	1.510	1.734	3.326	6.029	5.365	3.807	2.492	21.019
Vorarlberg	837	963	1.985	3.679	3.066	2.065	1.314	12.109
Wien	6.090	6.745	10.919	19.990	20.165	17.537	13.404	82.015
Gesamt	19.732	22.954	42.178	77.338	68.962	51.111	35.563	275.151
Veränderung ggü. Vorjahr								
Köpfe	–	+ 3.221	+ 19.225	+ 35.159	– 8.376	– 17.851	– 15.548	–
In %	–	+ 16,3	+ 83,8	+ 83,4	– 10,8	– 25,9	– 30,4	–

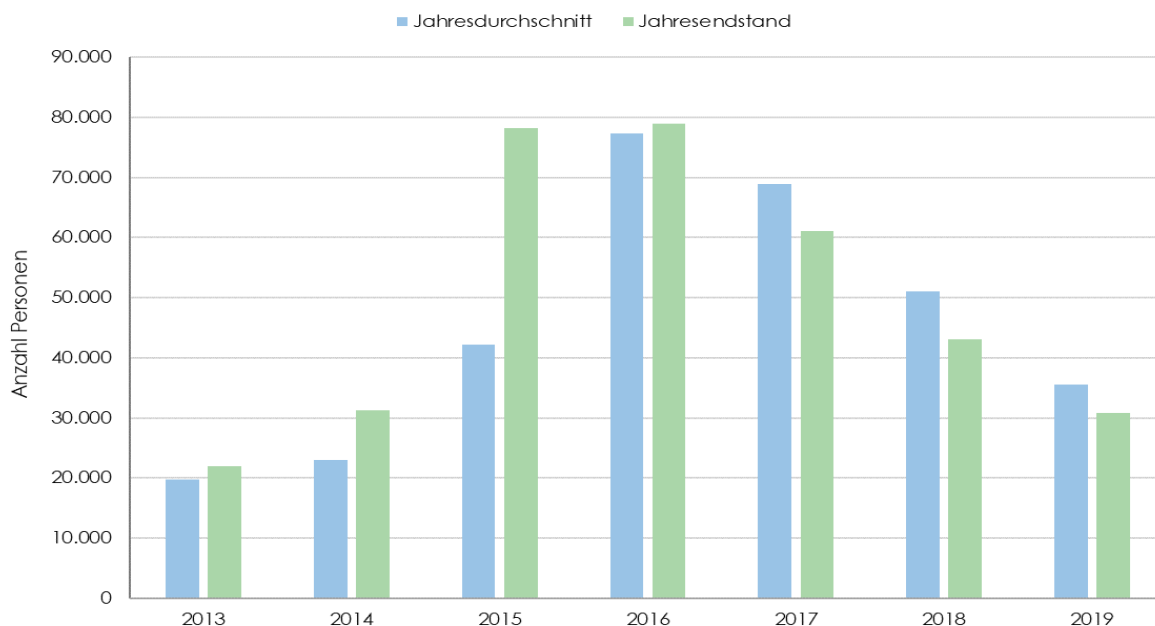
Q: Bundesministerium für Inneres, migration info.grafik, WIFO-Berechnungen. Anmerkung Jahresdurchschnitte: Arithmetisches Mittel der stichtagsbezogenen unterjährigen (jeweils per 1. Jänner, 1. Juli und 1. Dezember) vom BMI zur Verfügung gestellten Werte.

Zum Jahresende 2013 befanden sich in Österreich insgesamt 21.974 Personen in der Grundversorgung. Bereits im Jahresverlauf 2014 stieg die Zahl der Grundversorgten um 9.300 Personen, bzw. um +42,3%, auf 31.274. Am Ende des ersten Jahres der sogenannten "Migrationskrise", im Jahr 2015, waren bereits 78.254 Personen in der Grundversorgung; das ist ein Anstieg um knapp 47.000 Köpfe bzw. um +150,2%. Ende 2016, dem zweiten "Krisenjahr", waren dann 78.922 Personen in der Grundversorgung.

Für die Ausgabenentwicklung in einzelnen Jahren sind vor allem die Jahresdurchschnitte der Anzahl von Grundversorgten von Relevanz (unterer Tabellenteil). In der Abbildung 4.2 gut erkennbar sind die deutlich auseinanderfallenden Säulenhöhen für Jahresdurchschnitt und -endstand im Jahr 2015, was auf die starke Zuwanderungswelle im zweiten Halbjahr 2015 zurückzuführen ist. Während zum Jahresende 2015 bereits über 78.000 Menschen in Grundversorgung waren, belief sich das Jahresmittel daher noch auf rund 42.000. In den Jahren 2016 bis 2019 folgt die Entwicklung der rechnerischen Jahresdurchschnitte dann einem sehr ähnlichen Pfad wie die Jahresendstandsentwicklung.

Abbildung 4.2: Personen in der Grundversorgung in Österreich

Jahresdurchschnitte und Jahresendstände 2013 bis 2019



Q: Bundesministerium für Inneres, migration.info.grafik, WIFO-Berechnungen.

4.2.3 Brutto- und Nettoausgaben der Bundesländer im Ansatz "Flüchtlingshilfe"

Die im Budgetansatz 426 "Flüchtlingshilfe" verbuchten Bundesländerausgaben, einschließlich der Ausgaben zum finanziellen Ausgleich bei untererfüllten Aufnahmequoten und der Kostenersätze der Länder an den Bund ("Bruttoausgaben"), sind in der Übersicht 4.8 in der Summe über alle Länder dokumentiert. Die Daten basieren auf zusammengestellten Informationen aus Rechnungsabschlüssen der Länder. In der Darstellung wurden außerdem Informationen aus den Rückmeldungen von insgesamt sechs Bundesländern einschließlich Wien berücksichtigt.

Übersicht 4.8: Einnahmen und Ausgaben der Bundesländer – Ansatz 426 "Flüchtlingshilfe"

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
	in Mio. €							
Einnahmen	114,1	122,2	172,8	401,8	481,9	328,0	454,8	1.839,2
Ausgaben	178,6	206,7	349,8	771,4	705,9	498,1	366,3	2.691,4
Saldo	- 64,5	- 84,5	- 177,0	- 369,7	- 224,0	- 170,0	88,5	- 852,2
	Veränderung ggü. Vorjahr in %							
Einnahmen	–	7,1	41,4	132,6	19,9	- 31,9	38,6	–
Ausgaben	–	15,7	69,2	120,6	- 8,5	- 29,4	- 26,5	–

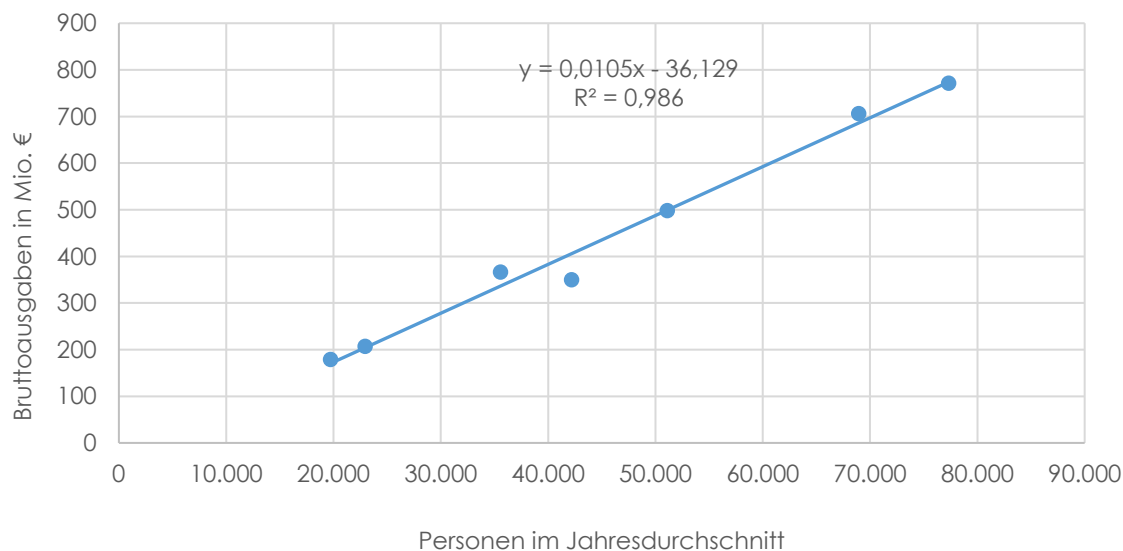
Q: WIFO-Berechnungen; Rückmeldungen der Bundesländer, Rechnungsabschlüsse der einzelnen Bundesländer (Ansatz 426). – Soweit relevante Beträge ausgewiesen, Einnahmen und Ausgaben bereinigt um Transfers von und an andere Bundesländer.

Die Bruttoausgaben im Budgetansatz Flüchtlingshilfe entwickelten sich entsprechend der Dynamik bei der Entwicklung der rechnerischen Jahresdurchschnitte von Personen in der Grundversorgung. Beliefen sich 2013 die Bruttoausgaben der Länder noch auf 178,6 Mio. €, war bereits 2014 ein Zuwachs um 15,7% auf 206,7 Mio. € festzustellen. Mit dem Zustrom von Geflüchteten vor allem in der zweiten Jahreshälfte 2015 (+83,8%) nahmen auch die Bruttoausgaben der Bundesländer gegenüber dem Vorjahr um +69,2% auf 349,8 Mio. € zu. In den Jahren 2016 (771,4 Mio. €) und 2017 (705,9 Mio. €) fielen, bei anhaltend hohen Zahlen von Personen in der Grundversorgung, die Bruttoausgaben gegenüber 2015 mehr als doppelt so hoch aus. Erst mit dem Rückgang der Anzahl der Personen in der Grundversorgung in den Jahren 2018 und 2019 gingen auch die Länderbruttoausgaben für Flüchtlingshilfe zurück (2018: 498,1 Mio. €; 2019: 366,3 Mio. €).

Insgesamt beliefen sich die in Ansatz 426 gebuchten Ausgaben der Länder über den Zeitraum 2015 bis 2019 auf 2,69 Mrd. €. Im Jahresmittel sind das rd. 538 Mio. € und somit etwa das 2,6-Fache der Ausgaben des letzten Jahres vor der Migrationskrise (2014).

Der enge Zusammenhang zwischen der Zahl der Personen in Grundversorgung und den Bruttoausgaben der Bundesländer für Flüchtlingshilfe ist in Abbildung 4.3 erkennbar. Die (rechnerischen) Jahresdurchschnitte der Personen in der Grundversorgung und die Bruttoausgaben der Bundesländer sind hoch korreliert, das Bestimmtheitsmaß $R^2=0,99$.

Abbildung 4.3: Personen in der Grundversorgung in Österreich und Bruttoausgaben der Bundesländer für Flüchtlingshilfe, 2013 bis 2019



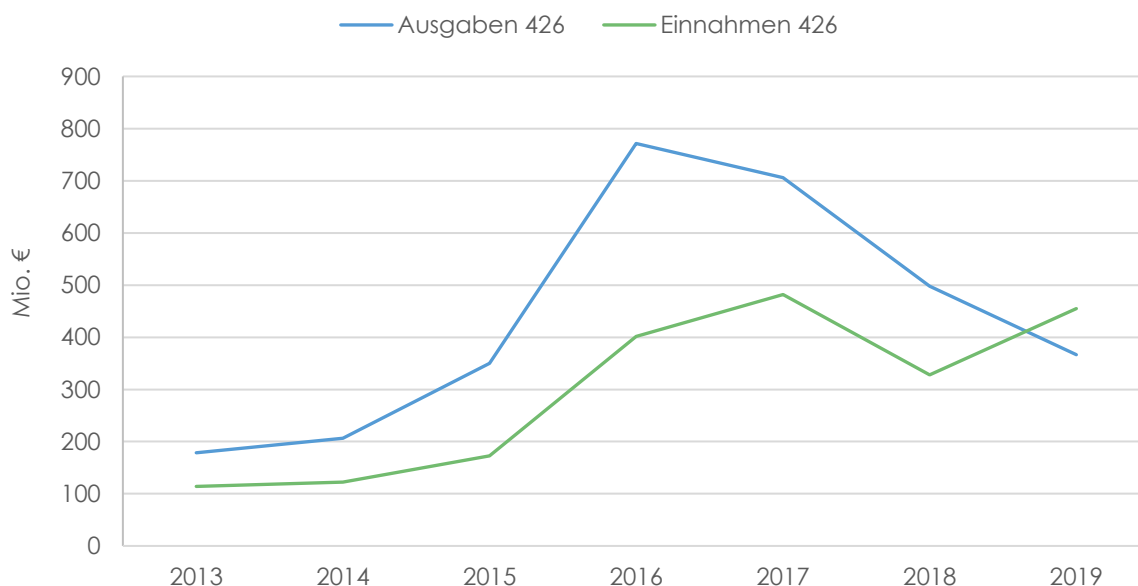
Q: WIFO-Berechnungen.

Den Bruttoausgaben der Bundesländer für Flüchtlingshilfe stehen auch Einnahmen der Bundesländer gegenüber (s. o.). Haupteinnahmequelle in der Budgetposition sind Kostenersätze des Bundes an die Länder. Die Länderausgaben werden jedoch aufgrund der Aufteilungsregel gemäß 15a-GVV, den festgelegten Erstattungshöchstgrenzen und Abrechnungsverzögerungen

in den einzelnen Jahren nicht genau abgedeckt. Die in Übersicht 4.8 dargestellten Einnahmen der Bundesländer beinhalten auch Rücklagenentnahmen und Ausgabenrückersätze.

Übersicht 4.8 und Abbildung 4.4 zeigen, dass die in der Position 426 gebuchten Einnahmen in den Jahren 2013 bis 2018 stets unterhalb der Bruttoausgaben der Bundesländer lagen. Lediglich im Jahr 2019 überstiegen die Einnahmen die verbuchten Ausgaben. Den Gesamtausgaben im Zeitraum 2015 bis 2019 in Höhe von 2,69 Mrd. € standen Gesamteinnahmen von 1,84 Mrd. € gegenüber. Über diesen Zeitraum ergibt sich mithin eine Unterdeckung der Bruttoausgaben der Bundesländer in Summe von 852,2 Mio. € ("Nettoausgaben"). In den Jahren 2015 bis 2018 sind die Nettoausgaben von 177 Mio. € (2015) und 370 Mio. € (2016) wieder auf 224 Mio. € (2017) und 170 Mio. € (2018) zurückgegangen.

Abbildung 4.4: Bruttoausgaben und Einnahmen der Bundesländer im Budgetansatz "Flüchtlingshilfe", 2013 bis 2019



Q:WIFO; Rückmeldungen der Bundesländer, Rechnungsabschlüsse der einzelnen Bundesländer (Ansatz 426). - Soweit Beträge ausgewiesen, Einnahmen und Ausgaben inkl. Transfers von und an andere Bundesländer.

Der im Zuge der Verhandlungen zum FAG 2017 vereinbarte einmalige Kostenersatz des Bundes von 87,5 Mio. € an die Länder und 37,5 Mio. € an die Gemeinden, (Kremser & Maschek, 2017, S. 232ff.), konnte mithin die Länder für die tatsächlich entstandenen Kosten nicht kompensieren. Der Kostenersatz sollte eigentlich sämtliche Forderungen und Ansprüche von Ländern (und Gemeinden) im Zusammenhang mit Flüchtlingsmigration und -integration gegen den Bund definitiv abgelden. Es verbleibt mithin eine beträchtliche budgetäre Belastung der Bundesländer durch die Flüchtlingsströme 2015/16, die sich auch in den Folgejahren bis 2019 widerspiegelt.

4.3 Ausgaben der Bundesländer für Bedarfsorientierte Mindestsicherung/Sozialhilfe zugunsten von Geflüchteten

4.3.1 Ausgabenkategorien und Verbuchungspraxis

Die soziale Absicherung der Bevölkerung vor finanziellen Notlagen erfolgt in Österreich primär über das Sozialversicherungssystem, das an Beschäftigung und Erwerbseinkommen orientiert ist. Darüber hinaus greifen Sicherungselemente des zweiten Sozialnetzes, das dem Prinzip der Subsidiarität folgt und in Österreich im Wesentlichen die Sozialhilfe bzw. die Bedarfsorientierte Mindestsicherung umfasst. Art. 12 B-VG regelt, dass die Gewährung von Leistungen bei sozialer Hilfsbedürftigkeit – das "Armenwesen" – Sache der Bundesländer ist. Der Bund regelt jedoch dabei die Grundsätze für die Landesgesetzgebung.

Mit dem Abschluss vieler Asylverfahren erfolgt eine Verschiebung der Ausgaben von der Grundversorgung hin zur Sozialhilfe bzw. zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung, die sich in den nächsten Jahren deutlich verstärken wird. Damit werden, wie auch der Budgetdienst (2017a) feststellt, im Laufe der Zeit flüchtlingsbezogene Kosten vom Bund zu den Bundesländern verschoben.

In einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung wurde zwischen Bund und Bundesländern 2010 die Umgestaltung der österreichischen Sozialhilfe zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung vereinbart, deren Zielsetzung die Bekämpfung und Vermeidung von Armut sowie die Förderung einer dauerhaften (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben ist⁴³). Die Umsetzung der Umstellung in den Bundesländern war im Oktober 2011 abgeschlossen. Die Höhe der Leistung ist unter anderem abhängig von Einkommens- und Vermögenslage, Lebens- bzw. Wohnsituation sowie Anzahl der Personen im Haushalt. Die Höhe der Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe wird auf Ebene der Bedarfsgemeinschaft – grundsätzlich alle Personen, die im gemeinsamen Haushalt leben – ermittelt. Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung /Sozialhilfe stellt dabei entweder die alleinige Einkommensquelle der Beziehenden dar oder dient der Aufstockung der Einkommen aus anderen Einkommensquellen, z. B. auch, wenn Leistungen wie Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe unter den vorgegebenen Mindeststandards liegen (Pratscher, 2013). Es besteht daher auch kein zwingender linear-proportionaler Zusammenhang zwischen der Anzahl der Bezieher:innen und den mit Mindestsicherung/Sozialhilfe verbundenen Ausgaben der öffentlichen Hand.

Mit dem Auslaufen der Vereinbarung zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung gab es ab 2017 keine bundesweite Übereinkunft mehr. Nachdem es mit Ablauf dieser Vereinbarung nicht gelungen war, eine erneute Einigung zwischen dem Bund und den Bundesländern herbeizuführen, oblag mit Beginn 2017 die Ausgestaltung des zweiten Sozialnetzes wiederum den Bundesländern. Im Jahr 2019 wurden die Bundesländer in einem Grundsatzgesetz verpflichtet, die Mindestsicherung durch eine neue Sozialhilfe zu ersetzen. Durch das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz wurden bundesweite Mindeststandards durch Höchstsätze ersetzt. Außerdem erfolgt die Zuerkennung von Sozialhilfe stärker in Form von Sachleistungen, speziell beim Wohnbedarf. Regelungen und Leistungsstandards unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland zum Teil

⁴³) Ein Überblick über die Entwicklung ist zu finden bei Mayrhuber et al. (2023).

deutlich. Die Umsetzung der Umstellung auf Sozialhilfe war jedoch auch 2021 noch nicht in allen Bundesländern vollständig abgeschlossen.

Für den Mindestsicherungsanspruch von Geflüchteten ist primär der Status als asylberechtigte Person maßgeblich. Subsidiär Schutzberechtigte verbleiben meist in der Grundversorgung; sie konnten (bzw. können) aber in einzelnen Bundesländern auch Leistungen aus der Mindestsicherung erhalten. Unter bestimmten Bedingungen gibt es auch Personen, die gleichzeitig Mindestsicherung und Grundversorgung beziehen. Folgt man einer Untersuchung des Rechnungshofs (2021b), haben in Wien im Zeitraum 2014 bis 2019 zwischen 57% und 86% der privat untergebrachten Personen in der Grundversorgung auch Mindestsicherung bezogen. Flächendeckende Daten für alle Bundesländer sind allerdings nicht verfügbar.

Die buchhalterische Erfassung der Ausgaben der Bundesländer für Mindestsicherung erfolgt (nach VRV 1997) in Abschnitt 41 "Allgemeine öffentliche Wohlfahrt", im Unterabschnitt 411 "Maßnahmen der allgemeinen Sozialhilfe". Daten für die Gesamtsumme der Ausgaben der Bedarfsorientierten Mindestsicherung/Sozialhilfe für alle Empfänger:innen sind der Mindestsicherungs- und Sozialhilfestatistik von Statistik Austria entnehmbar und für alle Länder vollständig über den Zeitraum 2012 bis 2021 verfügbar⁴⁴⁾.

Hinsichtlich der Bundesländerausgaben für Asylberechtigte und ggfs. subsidiär Schutzberechtigte im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung/Sozialhilfe konnten lediglich zwei Bundesländer (Wien und Vorarlberg) entsprechende Daten für den relevanten Zeitraum (2014 bis 2019) an das WIFO rückmelden. Vermutlich auch aufgrund der rechtlichen Gleichstellung der Geflüchteten mit anderen Gruppen von Mindestsicherungs- oder Sozialhilfebezieher:innen war die Ermittlung und ein separater Ausweis der Auszahlungen der Bundesländer an die Gruppe der Geflüchteten in vielen Fällen nicht möglich – oder mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden.

4.3.2 Entwicklung der Bezieher:innenzahlen

Die Zuordnung der Mindestsicherungs- bzw. Sozialhilfeausgaben der Bundesländer auf die Gruppe der Geflüchteten wird dadurch erschwert, dass es zwar für den Zeitraum 2012 bis 2019 Angaben über die Anzahl der unterstützten Personen insgesamt gibt; jedoch liegen Angaben über beziehende Asylberechtigte von Mindestsicherung/Sozialhilfe in den meisten Bundesländern erst ab dem Jahr 2017 vor⁴⁵⁾. Darüber hinaus enthalten die ab 2012 verfügbaren Kopfzahlen bis 2016 reine Jahressummen: Es wird jeder Bezug von Mindestsicherung gezählt, unabhängig von der tatsächlichen jeweiligen Bezugsdauer innerhalb des Jahres.

Übersicht 4.9 zeigt im oberen Panel die Entwicklung der Anzahl der Bezieher:innen von Mindestsicherung/Sozialhilfe zwischen 2013 und 2019 in einzelnen Bundesländern und in Summe aller Bundesländer. Die Gesamtzahl der unterstützten Personen ist von 238.392 (2013) in den Jahren 2014 um 18.013 und 2015 um 27.969 angestiegen. Von 2015 auf 2016, dem zweiten Jahr der

⁴⁴⁾ Die Mindestsicherungs-Statistik erfasst die Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und des Wohnbedarfs außerhalb stationärer Einrichtungen sowie die Krankenhilfe (Einbeziehung in die Krankenversicherung durch Übernahme der Krankenversicherungsbeiträge und allfällige sonstige Leistungen, wie z. B. Selbstbehalte).

⁴⁵⁾ Und auch hier sind die Daten nicht immer vollständig.

"Flüchtlingskrise", stieg die Bezieher:innenzahl um weitere +23.159, vermutlich auch aufgrund einer steigenden Zahl von anerkannten Asylberechtigten. Von 2016 auf 2017 fiel der Anstieg mit +321 Personen vergleichsweise sehr gering aus. 2018 wurde dann österreichweit ein Rückgang von 18.208 Bezieher:innen verzeichnet. Der Anteil der Mindestsicherungsbezieher:innen, die in Wien registriert sind, an allen Bezieher:innen ist von 56,3% (2013) auf 58,2% (2019) angestiegen.

Informationen über Jahresdurchschnittszahlen von Bezieher:innen (Summe der Monatswerte geteilt durch 12) sind erst ab 2017 für alle Bundesländer erhältlich (siehe unteres Panel Übersicht 4.9). Vor 2017 stehen Daten nur für Wien und Vorarlberg zur Verfügung. Im Jahr 2017 belief sich der Jahresdurchschnitt auf 239.480 Personen. 2018 sank die Anzahl der unterstützten Personen im Jahresmittel auf 224.964 und 2019 nochmals auf 212.192. Der Anteil der Bezieher:innen aus Wien an allen unterstützten Personen in Österreich lag im Jahr 2017 bei rd. 63% und somit etwas höher als der Anteil Wiens an den Jahresgesamtsummen.

Der Anteil der Mindestsicherungsbezieher:innen im Verhältnis zur Wohnbevölkerung liegt 2017 zwischen 8% in Wien und 1% bis 1,5% in Burgenland, Kärnten und Oberösterreich. Die rezente Studie von Mayrhuber et al. (2023) belegt jedoch, dass die Frage nach den Ursachen der Entwicklung der Zahl der Leistungsbeziehenden – und damit indirekt der Ausgabenentwicklung für Bedarfsorientierte Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe – nur schwer zu beantworten ist. Trotz der generell anzunehmenden Wechselwirkung mit der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage zeigt die Entwicklung zwischen 2012 und 2021 vor allem auch kein einheitliches Bild im Querschnitt der Bundesländer. Der Erklärungsbeitrag von Bevölkerungswachstum, Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote, Wirtschafts- oder Lohnwachstum für die Zahl der Leistungsbezieher:innen variiert zwischen den Bundesländern deutlich und ist grundsätzlich gering (Mayrhuber et al., 2023).

Die dokumentierte Datenlage hinsichtlich der Zahl von Asylberechtigten, die Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe beziehen, ist sehr unvollständig. Informationen für die Jahre vor 2017 wurden nur von Wien und Vorarlberg zurückgemeldet; für den Zeitraum 2017 bis 2019 werden die Angaben von Statistik Austria übernommen. Für Wien liegen außerdem für 2013 bis 2016 (allerdings stark abweichende) Informationen der Wiener Mindestsicherungsstatistik (Magistratsabteilung 40 der Stadt Wien, 2019) vor⁴⁶).

⁴⁶) Deutliche Unterschiede betreffen die Angaben aus der Rückmeldung der Stadt Wien und der Wiener BMS-Statistik für die Jahre 2013 bis 2016, wo die Angaben der Rückmeldung zwischen 4.000 und 9.000 Personen höher sind. Eine größere Differenz betrifft Wien auch für das Jahr 2019, wo der zurückgemeldete Wert mit 48.500 Bezieher:innen um 1.035 Köpfe (im Jahresdurchschnitt) geringer ist als der von Statistik Austria veröffentlichte (49.585).

Übersicht 4.9: Personen in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung und Sozialhilfe, 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
	Anzahl insgesamt							
Burgenland	3.203	3.424	3.776	3.851	3.775	3.257	3.001	17.660
Kärnten	5.020	5.186	5.498	6.209	6.521	6.711	6.356	31.295
Niederösterreich	21.407	24.138	26.551	30.566	28.798	25.620	24.349	135.884
Oberösterreich	16.200	17.594	19.587	20.379	20.421	18.941	16.252	95.580
Salzburg	12.468	13.376	14.358	14.728	13.929	12.967	11.577	67.559
Steiermark	22.104	25.604	28.704	28.702	27.784	25.455	22.904	133.549
Tirol	14.258	15.220	15.914	16.536	17.486	16.232	15.413	81.581
Vorarlberg	9.523	10.289	11.611	13.078	13.623	13.180	12.084	63.576
Wien	134.209	141.574	158.375	173.484	175.517	167.283	155.747	830.406
Gesamt	238.392	256.405	284.374	307.533	307.854	289.646	267.683	1.457.090
	Veränderung ggü. Vorjahr							
Köpfe	–	+ 18.013	+ 27.969	+ 23.159	+ 321	– 18.208	– 21.963	–
In %	–	+ 7,6	+ 10,9	+ 8,1	+ 0,1	– 5,9	– 7,6	–
	Anzahl im Jahresdurchschnitt							
Burgenland	–	–	–	–	2.854	2.305	2.195	–
Kärnten	–	–	–	–	5.642	4.477	4.303	–
Niederösterreich	–	–	–	–	17.393	16.235	16.001	–
Oberösterreich	–	–	–	–	14.750	13.309	11.466	–
Salzburg	–	–	–	–	9.112	8.642	7.859	–
Steiermark	–	–	–	–	18.395	17.463	16.351	–
Tirol	–	–	–	–	13.093	12.480	11.519	–
Vorarlberg	–	5.782	6.451	7.450	8.091	7.482	6.800	–
Wien	112.843	119.658	134.428	146.597	150.150	142.571	135.698	–
Gesamt	–	–	–	–	239.480	224.964	212.192	–
	Veränderung ggü. Vorjahr							
Köpfe	–	–	–	–	–	– 7.579	– 6.873	–
In %	–	–	–	–	–	– 5,0	– 4,8	–

Q: Statistik Austria, https://www.statistik.at/fileadmin/pages/348/2_MuS_Personen_Bedarfsgemeinschaften_Ausgaben_2012-20201.ods, Wien 2013 bis 2016 von Stadt Wien (<https://stp.wien.gv.at/viennaviz/anonymous/chart/22486928-4a45-4f17-a990-c086b440cf79/dataSelection?includeBom=1>), und Vorarlberg 2013 bis 2016 Rückmeldung Bundesland. Anmerkung: Gesamtzahl nach Köpfen; ohne nicht-unterstützte Kinder mit Ausnahme von Steiermark und Vorarlberg.

Übersicht 4.10: Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte ("Flüchtlinge") in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung und Sozialhilfe im Jahresdurchschnitt, 2013 bis 2019

Bundesland	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Personen im Jahresdurchschnitt							
Burgenland	–	–	–	–	365	405	369
Kärnten	–	–	–	–	1.954	1.900	1.826
Niederösterreich	–	–	–	–	5.659	5.573	5.573
Oberösterreich	–	–	–	–	5.170	4.950	4.096
Salzburg	–	–	–	–	2.882	3.034	2.838
Steiermark ¹⁾	–	–	–	–	5.400	5.526	5.830
Tirol	–	–	–	–	4.733	5.297	5.115
Vorarlberg (STAT)	–	–	–	–	3.287	3.215	2.891
(Rückmeldung)	–	1.024	1.389	2.384	3.268	3.210	2.931
Wien (STAT/Wiener BMS-Bericht)	15.000	18.089	25.239	34.687	44.917	49.349	49.585
(Rückmeldung)	–	22.019	31.153	43.842	45.729	49.392	48.500
Insgesamt (STAT)	–	–	–	–	74.367	79.248	78.122
(Rückmeldung)	–	–	–	–	75.160	79.287	77.078
Differenz STAT vs. Rückmeldung	–	–	–	–	793	39	– 1.044

Q: Statistik Austria (2022; Sozialhilfestatistik 2021), Wiener Mindestsicherungsstatistik 2011 bis 2016 (MA 40, Stadt Wien, 2019), Rückmeldungen der Bundesländer. - ¹⁾ Wert für Steiermark 2017 geschätzt.

Für den Zeitraum 2017 bis 2021 kann daraus für alle Bundesländer abgeleitet werden, wie groß der jeweilige Anteil Geflüchteter an der Zahl der (jahresdurchschnittlichen) Bezieher:innen von Mindestsicherung in den jeweiligen Bundesländern war.

In den Jahren 2017 bis 2019 stieg der Anteil Asylberechtigter und subsidiär Schutzberechtigter an den Bezieher:innen von Mindestsicherung/Sozialhilfe (Jahresdurchschnitt) in Österreich insgesamt von 31,1% (2017) auf 35,2% (2018) und 36,8% (2019) (Übersicht 4.11). Aus den Daten kommt einerseits zum Ausdruck, dass die konjunkturelle Lage einen Rückgang der Gesamtzahl von Bezieher:innen ermöglicht hat, dass aber andererseits Geflüchtete generell schwerer in Arbeit gebracht werden bzw. aus Beschäftigung ein ausreichend hohes Einkommen erzielen konnten, um den eigenen Lebensunterhalt sicherzustellen (siehe dazu auch ausführlich Kapitel 5). Die Jahre 2020 und 2021 verzeichneten einen weiteren, trotz der COVID 19-Krise aber moderaten Anstieg der Anteile Geflüchteter auf 37,1% (2020) und 38,0% (2021).

Übersicht 4.11: Anteil Geflüchteter an den Bezieher:innen von Bedarfsorientierter Mindestsicherung/Sozialhilfe im jeweiligen Bundesland, 2013 bis 2019

Bundesland	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anteil in % (Basis: Anzahl Personen im Jahresdurchschnitt)							
Burgenland	–	–	–	–	12,8	17,6	16,8
Kärnten	–	–	–	–	34,6	42,4	42,4
Niederösterreich	–	–	–	–	32,5	34,3	34,8
Oberösterreich	–	–	–	–	35,1	37,2	35,7
Salzburg	–	–	–	–	31,6	35,1	36,1
Steiermark	–	–	–	–	27,7	31,6	35,7
Tirol	–	–	–	–	36,1	42,4	44,4
Vorarlberg (RM, STAT)	–	17,7	21,5	32,0	40,6	43,0	42,5
Vorarlberg (RM)	–	17,7	21,5	32,0	40,4	42,9	43,1
Wien (Wien, STAT))	13,3	15,1	18,8	23,7	29,9	34,6	36,5
Wien (RM)		18,4	23,2	29,9	30,5	34,6	35,7
Österreich (STAT)	–	–	–	–	31,1	35,2	36,8

Q: Statistik Austria (Sozialhilfestatistik 2021), Rückmeldungen der Bundesländer, WIFO-Berechnungen. Anmerkung: Gesamtzahl nach Köpfen; ohne nicht-unterstützte Kinder mit Ausnahme von Steiermark und Vorarlberg. 2014 bis 2016: Rückmeldungen der Bundesländer und Wiener BMS-Statistik.

Für Jahre vor 2017 konnten nur die zurückgemeldeten Informationen der Länder Vorarlberg und Wien für die Jahre 2014 bis 2016 verarbeitet werden. In beiden Bundesländern zeigt sich ab 2015 ein rapider Anstieg der Anteile Geflüchteter an den Mindestsicherungsbezieher:innen des Landes. Für Wien zeigen sich freilich auch beträchtliche Unterschiede.

Übersicht 4.11 illustriert weiters, dass die österreichweiten Anteile Asylberechtigter und subsidiär Schutzberechtigter an Bezieher:innen von Mindestsicherung/Sozialhilfe und der jeweils für Wien ausgewiesene Anteil in den Jahren 2017 bis 2021 nicht nur vergleichbar groß sind, sondern auch einen nahezu identen Verlauf nehmen. So zeigt auch die Verteilung der Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten in Mindestsicherung/Sozialhilfe eine erhebliche und weiter steigende Konzentration auf Wien (Übersicht 4.12). Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass Wien einen hohen (2017: 60,4%) und auch weiter zunehmenden Anteil (2021: 69,7%) aller betreffenden Personen aufnimmt. Hintergrund ist, dass ein beträchtlicher Anteil der Asylwerber:innen nach erfolgter Statusanerkennung und dem damit verbundenen Wegfall rechtlicher Aufenthaltsbindungen an ein Bundesland den Wohnsitz Wien gewählt hat (Dellinger & Huber, 2021)⁴⁷⁾. Lediglich in Wien (+9,3 Prozentpunkte) hat der Anteil der Geflüchteten an der Gesamtzahl der Bezieher:innen zugenommen; in allen anderen Bundesländern ist der Anteil zwischen 2017 und 2021 hingegen gesunken oder blieb unverändert (Steiermark).

⁴⁷⁾ Die Studie von Dellinger & Huber (2021) zeigt, dass Wien die überwiegende Mehrheit der Asylberechtigten aus allen Bundesländern aufnimmt. Aufgrund der rechtlichen Mobilitätsrestriktionen bewegen sich nur wenige Asylwerber über die Ländergrenzen, bevor ihr Status anerkannt wird. In der Stichprobe, welche der Studie zugrunde liegt, nimmt der Anteil der Flüchtlinge, die 4 Monate nach Anerkennung in ihrem ursprünglichen Bundesland verbleiben, deutlich ab. Von Flüchtlingen, die den Bundesländern außerhalb Wiens zugewiesen wurden, waren zwei Monate nach der Anerkennung 44% in ein anderes Bundesland umgezogen. 88,2% aller Umziehenden sind nach Wien übersiedelt.

**Übersicht 4.12: Bundesländeranteile an der Gesamtzahl der Asyl- und subsidiär
Schutzberechtigten in Bedarfsorientierter Mindestsicherung/Sozialhilfe, 2017 bis 2021**

Bundesland	2017	2018	2019	2020	2021	2017/2021 Veränderung in Prozentpunkten
	Anteil in %					
Burgenland	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	– 0,1
Kärnten	2,6	2,4	2,3	2,3	1,8	– 0,8
Niederösterreich	7,6	7,0	7,1	6,6	5,5	– 2,1
Oberösterreich	7,0	6,2	5,2	4,1	3,3	– 3,7
Salzburg	3,9	3,8	3,6	3,4	2,8	– 1,1
Steiermark	7,3	7,0	7,5	8,0	7,3	0,0
Tirol	6,4	6,7	6,5	6,2	6,1	– 0,3
Vorarlberg	4,4	4,1	3,7	3,7	3,1	– 1,3
Wien	60,4	62,3	63,5	65,2	69,7	+ 9,3
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Q: Statistik Austria (Sozialhilfestatistik 2021). WIFO-Berechnungen. Anmerkung: Gesamtzahl nach Köpfen; ohne nicht-unterstützte Kinder mit Ausnahme von Steiermark und Vorarlberg. 2014 bis 2016: Rückmeldungen der Bundesländer, Wiener Sozialhilfestatistik.

4.3.3 Mindestsicherungs- bzw. Sozialausgaben der Bundesländer für Geflüchtete

Gesamtausgaben der Mindestsicherung/Sozialhilfe

Die Entwicklung der Bundesländerausgaben für die Bedarfsorientierte Mindestsicherung/Sozialhilfe in den Jahren 2013 bis 2019 wird in Übersicht 4.13 dargestellt.

Im Jahr 2013 lag das Ausgabenniveau in Österreich insgesamt bei 634,5 Mio. €. Die Gesamtausgaben für Bedarfsorientierte Mindestsicherung/Sozialhilfe sind in den Folgejahren kontinuierlich gewachsen und erreichten 2017 977,4 Mio. €. In den Folgejahren 2018 und 2019 war wieder ein leichter Rückgang um insgesamt 64,3 Mio. € festzustellen. In Summe sind die Ausgaben zwischen 2013 und 2019 um 278,7 Mio. €, bzw. +43,9%, angestiegen. Im Zeitraum 2015 bis 2019 beliefen sich die Gesamtausgaben auf 4,54 Mrd. €. Ausgaben der Jahre 2020 und 2021, für die ebenfalls Daten vorliegen, sind durch die COVID-19-Krise und die damit zusammenhängenden öffentlichen Unterstützungsleistungen verzerrt (vgl. Mayrhofer et al., 2023).

Ein wesentlicher Anteil an den Gesamtausgaben für Bedarfsorientierte Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe wird von Wien getätigt. In den Jahren 2013 bis 2019 bewegten sich die Ausgaben Wiens zwischen 405,6 Mio. € (2013) und 606,6 Mio. € (2019); das ist ein Anstieg von 201 Mio. €, bzw. um +49,6%. Wien hatte somit 72,1% des Gesamtausgabenwachses zu tragen.

Übersicht 4.13: Gesamtausgaben der Mindestsicherung/Sozialhilfe, 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
	Mio. €							
Burgenland	5,4	6,1	6,9	7,3	9,7	8,4	8,6	40,9
Kärnten	11,5	12,4	12,8	15,8	16,8	16,0	16,4	77,8
Niederösterreich	45,3	51,4	60,4	73,3	67,3	67,1	67,1	335,2
Oberösterreich	35,4	38,3	44,5	48,0	47,4	42,2	39,1	221,2
Salzburg	26,8	29,0	32,6	34,7	35,9	34,2	31,2	168,6
Steiermark	46,8	60,7	66,9	72,9	69,1	67,4	67,2	343,5
Tirol	38,3	42,6	50,2	54,5	57,5	53,1	49,0	264,3
Vorarlberg	19,3	22,0	27,1	34,3	35,8	31,3	27,8	156,3
Wien	405,6	445,5	506,4	583,4	638,0	621,4	606,6	2.955,8
Gesamt	634,5	708,0	807,6	924,2	977,4	941,0	913,1	4.563,4
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr							
Mio. €	+ 63,2	+ 73,6	+ 99,6	+ 116,6	+ 53,2	– 36,4	– 27,9	
In %	+ 11,1	+ 11,6	+ 14,1	+ 14,4	+ 5,8	– 3,7	– 3,0	

Q: Statistik Austria. Anmerkung: Geldleistungen und Krankenhilfe.

Der Ausgabenanteil von Wien ist zwischen 2013 (63,9%) und 2019 (66,4%) leicht angestiegen⁴⁸⁾ (Übersicht 4.14). Im Durchschnitt über die Jahre 2015 bis 2019 belief sich der Anteil Wiens an den Ausgaben aller Bundesländer auf 64,8% (2,96 Mrd. €). Eine deutliche Verringerung der Ausgabenanteile zwischen 2013 und 2019 verzeichneten Oberösterreich (-1,2 PP), Salzburg (-0,6 PP) und Tirol (-0,8 PP).

Übersicht 4.14: Bundesländeranteile an Gesamtausgaben der Bedarfsorientierten Mindestsicherung/Sozialhilfe, 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015/2019
	Anteil in %							Ø Veränderung in PP
Burgenland	0,9	0,9	0,8	0,8	1,0	0,9	0,9	+ 0,1
Kärnten	1,8	1,8	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	+ 0,2
Niederösterreich	7,1	7,3	7,5	7,9	6,9	7,1	7,3	– 0,1
Oberösterreich	5,6	5,4	5,5	5,2	4,9	4,5	4,3	– 1,2
Salzburg	4,2	4,1	4,0	3,8	3,7	3,6	3,4	– 0,6
Steiermark	7,4	8,6	8,3	7,9	7,1	7,2	7,4	– 0,9
Tirol	6,0	6,0	6,2	5,9	5,9	5,6	5,4	– 0,8
Vorarlberg	3,0	3,1	3,4	3,7	3,7	3,3	3,0	– 0,3
Wien	63,9	62,9	62,7	63,1	65,3	66,0	66,4	+ 3,7
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Statistik Austria. Anmerkung: Geldleistungen und Krankenhilfe. Rundungsdifferenzen.

⁴⁸⁾ Mit der COVID 19-Krise nahm der Anteil Wiens nochmals auf 71,0% (2021) zu.

Ausgaben der Bedarfsorientierten Mindestsicherung/Sozialhilfe für Geflüchtete

Da die Erfassung einer Bezieher:innenkategorie "asylberechtigte oder subsidiär schutzberechtigte Person" in den meisten Bundesländern vor 2017 nicht erfolgt ist, können die gesamten Ausgaben der Bundesländer für die Bedarfsorientierte Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe für Geflüchtete nur geschätzt werden.

Übersicht 4.15 zeigt die von drei Bundesländern auf die WIFO-Anfrage zurückgemeldeten Ausgaben für Bedarfsorientierte Mindestsicherung, die geflüchteten Personen (Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte) zugerechnet wurden⁴⁹⁾.

Übersicht 4.15: Bundesländerausgaben für Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte für Bedarfsorientierte Mindestsicherung/Sozialhilfe, 2014 bis 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Mio. €					
Niederösterreich	–	11,9	21,9	21,3	–	–
Steiermark	–	–	–	–	–	21,5**
Vorarlberg	5,2	8,8	14,9	18,7	15,6	13,4
Wien	90,3	141,3	204,7	252,2	262,5	261,2
Anteil in % der gesamten BMS-Ausgaben des Landes						
Niederösterreich	–	18,4	29,9	31,6	–	–
Steiermark	–	–	–	–	–	–
Vorarlberg	27,0	40,0	54,9	54,6	43,4	42,6
Wien	20,3	27,9	35,1	39,5	42,3	43,1

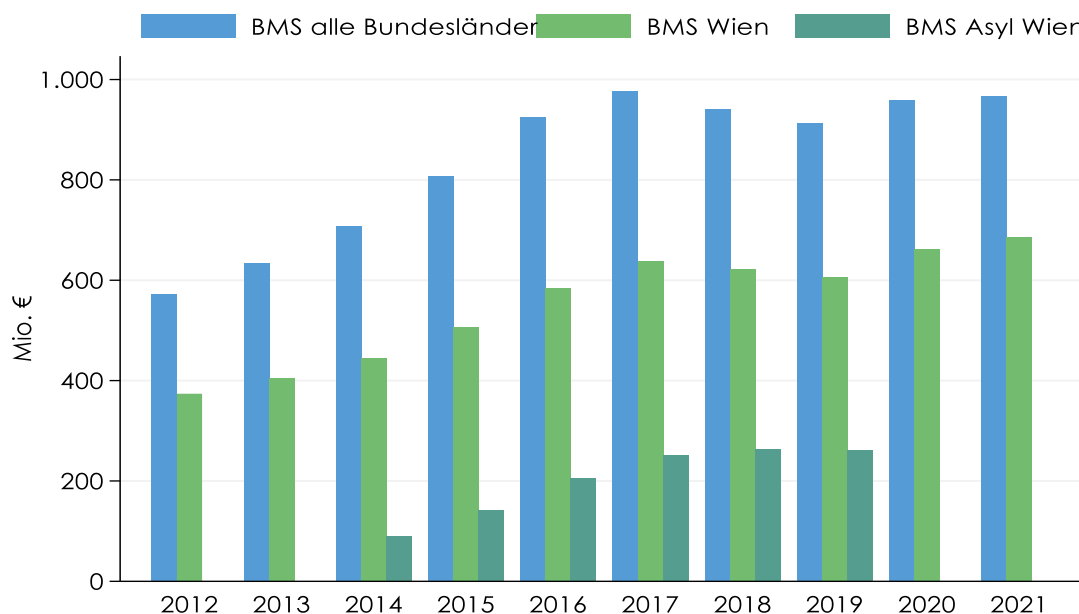
Q: Bundesländer-Rückmeldungen; *) NÖ: Budgetvoranschläge **) Fehlen der Auszahlungsdaten der Stadt Graz im April 2019.

Abbildung 4.5 illustriert die Entwicklung der Ausgaben für die Bedarfsorientierte Mindestsicherung in der Gesamtheit aller Bundesländer und in Wien (nach Statistik Austria) über die Jahre 2012 bis 2021 sowie die von Wien berichteten Mindestsicherungsausgaben für Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte im Zeitraum 2014 bis 2019. Es zeigt sich sehr deutlich die parallele Entwicklung der Ausgaben in Wien und in Gesamtösterreich. Bei insgesamt ab dem Jahr 2018 leicht rückläufigen Mindestsicherungsausgaben in Österreich und in Wien sind die Ausgaben für Mindestsicherung der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten in der Bundeshauptstadt in den Jahren 2018 und 2019 nochmals leicht angestiegen. Neben konjunkturellen Einflussfaktoren kommt darin auch der oben beschriebene Effekt zum Ausdruck, dass Asylberechtigte mit dem Wegfall der auferlegten Mobilitätsbeschränkungen verstärkt nach Wien migrieren.

Die Gegenüberstellung der Ausgaben für Bedarfsorientierte Mindestsicherung für Geflüchtete und der rückgemeldeten jahresdurchschnittlichen Zahl der Mindestsicherungsbezieher:innen mit dem Status ‚asylberechtigt‘ oder ‚subsidiär schutzberechtigt‘ in Wien (Abbildung 4.6) zeigt einen weitgehend linearen Zusammenhang.

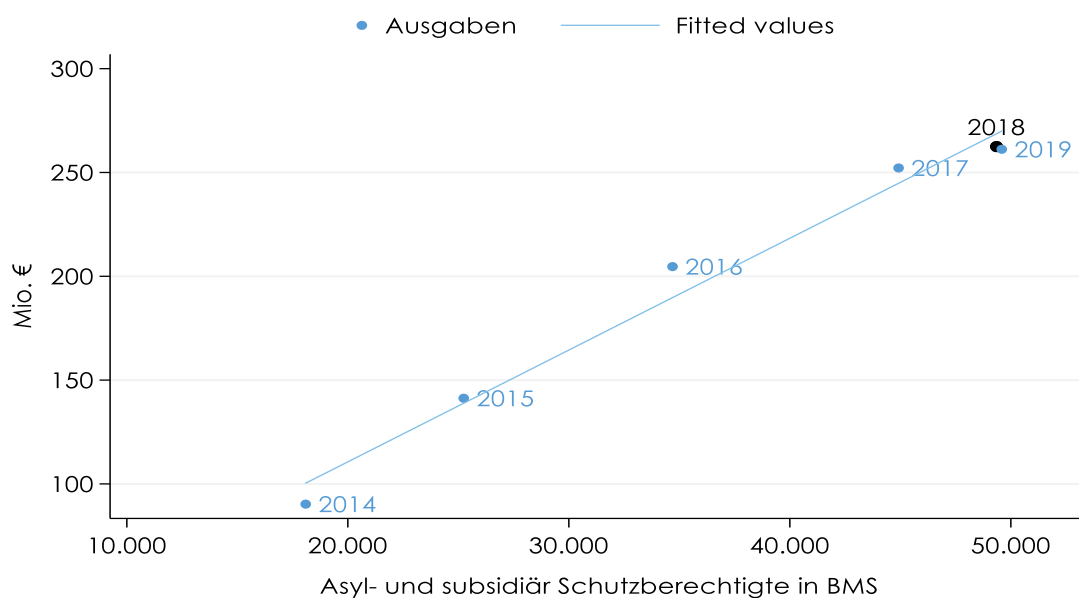
⁴⁹⁾ Die Werte für Niederösterreich wurden Sonderauswertungen der Budgetvoranschläge entnommen. Die anderen Bundesländer meldeten keine Daten zurück.

Abbildung 4.5: Ausgaben der Bedarfsorientierten Mindestsicherung/Sozialhilfe in Wien und allen Bundesländern (mit Wien), 2012 bis 2021



Q: Statistik Austria, Rückmeldung Wien. BMS Asyl Wien: Auszahlungen für Bedarfsorientierte Mindestsicherung an anerkannte Asylwerber bzw. subsidiär Schutzberechtigte in Wien.

Abbildung 4.6: Ausgaben der Bedarfsorientierten Mindestsicherung/Sozialhilfe für Geflüchtete und Zahl von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten in Wien, 2014 bis 2019



Q.: Rückmeldung Wien und eigene Berechnungen.

Für Hochrechnungen (Übersicht 4.16) der flüchtlingsbezogenen Ausgaben der Bundesländer für Bedarfsorientierte Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe im Zeitraum 2015 bis 2019 kann aufgrund der vergleichsweise hohen Zahl Asyl- und subsidiär Schutzberechtigter in Wien im Verhältnis zu den anderen Bundesländern und der zum Bundesdurchschnitt parallel verlaufenden Entwicklung der Anteile der Geflüchteten in Wien die dortige Ausgabenentwicklung als zentrale Informationsquelle herangezogen werden. Für Hochrechnungen auf die Gesamtheit der Bundesländer können unterschiedliche Varianten von Annahmen zugrunde gelegt werden.

Hochrechnung I

Als Basis wird hier die Information der Jahre 2017 bis 2019 über die Verteilung der anerkannten Asylwerber:innen als Bezieher:innen von Bedarfsorientierter Mindestsicherung auf die Bundesländer verwendet (vgl. Übersicht 4.11 und Übersicht 4.12).

- Im Jahr 2019 wohnten 63,5% aller asylberechtigten Mindestsicherungsbezieher:innen in Wien. Die von Wien gemeldeten Ausgaben belaufen sich im Jahr 2019 auf 261,2 Mio. €. Ausgehend von der Annahme identischer Ausgabenmuster der Länder und sozio-demographischer Strukturen der Asylberechtigten in Mindestsicherung in allen Ländern ergäben sich hochgerechnet Ausgaben der österreichischen Bundesländer für Asylberechtigte in Mindestsicherung/Sozialhilfe für das Jahr 2019 in Höhe von 412 Mio. €; das wären 45,1% der Gesamtausgaben für Bedarfsorientierte Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe dieses Jahres. Sollten sich Bezugsdauer oder Höhe von einzelnen Bestandteilen der Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe für Geflüchtete in Wien systematisch von jenen der anderen Bundesländer unterscheiden, ergäbe sich eine Überschätzung (Unterschätzung) der Ausgaben aller Länder⁵⁰⁾.
- Eine entsprechende Vorgehensweise für die Jahre 2017 und 2018 liefert geschätzte Ausgaben der Bundesländer für Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe für Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigte in Höhe von 418 Mio. € (2017) bzw. 422 Mio. € (2018).
- Für 2014 bis 2016 sind keine Angaben über die Verteilung asylberechtigter Mindestsicherungsbezieher:innen auf die Bundesländer in Österreich verfügbar. Mithilfe einer auf den Wiener Werten basierenden rechnerischen Extrapolation⁵¹⁾ wird die Entwicklung der asylberechtigten Beziehenden in den Bundesländern nachgezeichnet und Ausgaben aller Bundesländer hochgerechnet. Es ergeben sich geschätzte Gesamtausgaben in Höhe von 162 Mio. € (2014), 248 Mio. € (2015) und 348 Mio. € (2016).

Hochrechnung II

Als Basis für die Schätzungen wird hier wiederum die Information der Jahre 2014 bis 2019 über die Anteile der Asylberechtigten an den Bezieher:innen von Bedarfsorientierter Mindestsicherung in Wien verwendet. Weiters wird angenommen, dass die (bekannten und übermittelten)

⁵⁰⁾ Wien hat sicherlich höhere Ausgaben zur Deckung des Wohnbedarfs als andere Bundesländer. Das ist ein Grund für möglicherweise resultierende Überschätzung bei Hochrechnung der Werte auf alle anderen Länder.

⁵¹⁾ Dabei wird ein linear-funktionaler Zusammenhang zwischen dem (geschätzten) Anteil der asylberechtigten Mindestsicherungsbezieher:innen in Wien und dem Anteil Wiens an der Gesamtzahl der Mindestsicherungsbezieher:innen angenommen.

Anteile Geflüchteter an den Bezieher:innen von Bedarfsorientierter Mindestsicherung in Wien für die Jahre 2017 bis 2019, die sich stets nahe an den österreichweiten Mittelwerten bewegen, diesen auch in den Jahren 2014 bis 2016 näherungsweise entsprechen (vgl. Übersicht 4.11). Bei dieser Rechnung wird implizit davon ausgegangen, dass die Summe der Ausgaben aller Länder für Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe für Geflüchtete jeweils den Anteilen der Bezieher:innen von Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe entspricht, und dass für die Jahre 2014 bis 2016 diese (landesweit unbekannten) Anteile durch den Wert von Wien approximiert werden können. Freilich sind die Angaben zu jahresdurchschnittlichen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten in der Wiener Mindestsicherungsstatistik und in der Bundesländer-Rückmeldung nicht deckungsgleich. Insofern werden für die Jahre 2014 bis 2016 die Mittelwerte der jeweiligen Angaben für die Hochrechnung verwendet.

Bei dieser Hochrechnungsmethode werden die Gesamtausgaben vor allem in den Jahren 2014 bis 2016 vermutlich systematisch unterschätzt, wenn – wie in den Jahren 2017 bis 2019 – die Anteile der Geflüchteten in Wien an der Summe aller Mindestsicherungsbezieher:innen immer leicht unter dem bundesweiten Durchschnitt liegen. Andererseits zeigt sich bei dieser Hochrechnungsmethode der stärkste Anstieg in den Ausgaben 2015-2019,

Die Resultate der Hochrechnungen II zeigen entsprechend niedrigere Werte für die geschätzten Gesamtausgaben der Länder. Sie haben danach von 119 Mio. € (2014) und 169 Mio. € (2015) im Jahr 2016 auf 248 Mio. € zugenommen und erreichen in den Folgejahren 303 Mio. € (2017), 332 Mio. € (2018) und 336 Mio. € (2019).

Hochrechnung III

Die dritte Hochrechnungsvariante unterstellt, dass die Ausgabenanteile der Asyl- und subsidiär schutzberechtigten Empfänger:innen von Mindestsicherung in Wien auch den bundesweit durchschnittlichen Ausgabenanteilen der gesamten Mindestsicherungs- bzw. Sozialhilfeausgaben entsprechen.

Bei dieser Variante liegen die geschätzten Ausgaben zwischen den beiden anderen Varianten. Nach 144 Mio. € im Jahr 2014 wachsen danach die Ausgaben auf 225 Mio. € (2015) und nehmen dann einen recht dynamischen Verlauf mit einem Anstieg auf 324 Mio. € (2016), 386 Mio. € (2017) und verbleiben bei knapp unter 400 Mio. € in den Jahren 2018 und 2019.

"Durchschnittsvariante"

Keine der drei Varianten kann von sich in Anspruch nehmen, die Realität prinzipiell am besten abzubilden. Aufgrund der Annahmen kann davon ausgegangen werden, dass Hochrechnung I eher leicht überhöhte, Variante II aber zu niedrige Ausgaben ausweist. Für Hochrechnung II kann keine prinzipielle Tendenz abgeleitet werden. Eine "Durchschnittsvariante", die einfach den Mittelwert der drei Schätzungen abbildet, könnte ggfs. einen Ausgleich der Schätzfehler herstellen.

Übersicht 4.16: Hochrechnung der Ausgaben für Mindestsicherung/Sozialhilfe für Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte in allen Bundesländern, 2014 bis 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015/2019
Hochrechnung I							
Ausgaben in Mio. €	162	248	348	418	422	412	1.848
% der gesamten BMS-Ausgaben	22,8	30,7	37,6	42,7	44,8	45,1	40,4
Hochrechnung II							
Ausgaben in Mio. €	119	169	248	303	332	336	1.388
% der gesamten BMS-Ausgaben	16,8	21,0	26,8	31,0	35,2	36,8	30,4
Hochrechnung III							
Ausgaben in Mio. €	144	225	324	386	398	393	1.732
% der gesamten BMS-Ausgaben	20,3	27,9	35,1	39,5	42,3	43,1	38,0
Durchschnittsvariante							
Ausgaben in Mio. €	141	214	306	369	384	380	1.654
% der gesamten BMS-Ausgaben	19,9	26,5	33,2	37,8	40,8	41,6	36,2

Q: WIFO-Berechnungen. – Anteil Wien: 2014 bis 2016 extrapoliert; 2017 bis 2019: Rückmeldung Wien

Ausgehend von der "Durchschnittsvariante" sind die kalkulierten Ausgaben der Bundesländer der Mindestsicherung/Sozialhilfe für Flüchtlinge zwischen 2014 und 2019 von 141 Mio. € auf 380 Mio. € gestiegen. Die rechnerischen flüchtlingsbezogenen Ausgaben beliefen sich im Zeitraum 2015 bis 2019 auf 1,65 Mrd. €, das sind 36,2% der Gesamtausgaben für Bedarfsorientierte Mindestsicherung/Sozialhilfe in Höhe von 4,56 Mrd. €.

4.4 Ausgaben der Bundesländer im Bereich Flüchtlingsintegration

4.4.1 Relevante Ausgabenbereiche und Verbuchungspraxis

Wie in Kapitel 3 ausführlich diskutiert, fallen speziell in der Zeit nach Abschluss des Asylverfahrens und der Erteilung eines Aufenthaltsstatus, teilweise jedoch bereits während des laufenden Asylverfahrens, Ausgaben der öffentlichen Haushalte für die sozio-ökonomische und Integration der Geflüchteten an. In Kapitel 3 werden vier große Aufgaben- bzw. Ausgabenkategorien unterschieden:

- Werte- und Orientierungsmaßnahmen, die vollständig vom Bund finanziert werden;
- Elementare Bildungseinrichtungen, insbes. Kindergartenbetreuung, die in der Ausgabenverantwortung von Ländern und Gemeinden liegt;
- Schulwesen, wobei die Kostentragung zwischen den Gebietskörperschaften wesentlich davon abhängig ist, welcher Schultyp besucht wird;
- Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, die prinzipiell in die Verantwortlichkeit des Bundes fallen.

Insgesamt sind es vor allem die Bereiche Kinderbetreuung und Schule, die aufgrund der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten auf Länderebene bei der Integrationsfunktion speziell zu berücksichtigen sind. Der rapide Anstieg der Zuwanderung von Geflüchteten in den Jahren 2015/2016 stellte sowohl Institutionen der Kinderbetreuung als auch das Schulsystem vor Herausforderungen bezüglich der grundsätzlichen Aufnahme einer größeren Zahl von Kindern

und Jugendlichen in die Einrichtungen, aber auch mit Blick auf die Alphabetisierung, den deutschen Spracherwerb oder die (ggfs. über die Grundversorgung angebotene) psychologische Unterstützung und soziale Integration von Kindern und Jugendlichen mit teils traumatischen Fluchterfahrungen.

Mit Blick auf die Kinderbetreuung greifen dabei sehr länderspezifische Kinderbetreuungs-, Tagesbetreuungs- und Hortverordnungen, in Verbindung mit der allgemeinen Schulpflicht. Im Schulwesen ist relevant, inwieweit die schulpflichtigen geflüchteten Kinder und Jugendlichen Einrichtungen im Kompetenzbereich der Länder besuchen, oder ob sie in Schulen und Ausbildungseinrichtungen in Bundesverantwortlichkeit unterrichtet werden.

Die kostenmäßige Erfassung und Verbuchung der diesbezüglichen Ausgaben der Bundesländer erfolgt dem Grunde nach in den einschlägigen VRV-Positionen

- 21 Allgemeinbildender Unterricht,
- 22 Berufsbildende Pflichtschulen,
- 24 Kindergärten.

Darüber hinaus ist für Integration in einem weiteren Verständnis auch die bereits in Kapitel 4.2 diskutierte und dargestellte Position 426 Flüchtlingshilfe relevant. Nach Art. 6 (1), Nr. 10 der Grundversorgungsvereinbarung zählen die Übernahme der für den Schulbesuch erforderlichen Fahrtkosten und die Bereitstellung des Schulbedarfs für Schüler:innen zum Bereich der Grundversorgung. Demnach folgen die Ausgaben für Schüler:innenfreifahrten grundsätzlich der dort vereinbarten Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern⁵²).

4.4.2 Abgrenzung flüchtlingsbezogener Integrations(mehr)ausgaben der Bundesländer

In den Budgetansätzen der Länder sind freilich keine gesonderten Unterpositionen für Asylwerbende, Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigte ausgewiesen, sodass es hierzu näherungsweiser Schätzungen der relevanten Ausgaben bedarf. Die Klassifikation und die Quantifizierung von flüchtlingsbezogenen Integrationsausgaben der Bundesländer sind jedoch mit einer ganzen Reihe von Schwierigkeiten verbunden. Zwei Fragestellungen stehen dabei zunächst im Vordergrund:

- (1) In welchem Umfang entstehen tatsächlich Mehrausgaben der Bundesländer aus den Erfordernissen der Integration von Geflüchteten und ihren Familien?
- (2) Welche integrationsbezogenen Ausgaben sind im föderativen Kontext den Bundesländern zuzuordnen, wenn die komplexen intergovernmentalen Finanzverflechtungen in den Bereichen Kinderbetreuung und Schulwesen Berücksichtigung finden?

Was sind zugewanderungsbedingte Mehrausgaben?

Abgeleitet aus der oben in Kapitel 3 dargestellten Entwicklung der Schüler:innenzahlen nach Schultypen kann geschlossen werden, dass Flüchtlingskinder im Schulalter überproportional häufig Pflichtschulen besuchen und vergleichsweise selten in (höhere) Bundesschulen gehen.

⁵²) Integrationsmaßnahmen könnten überdies auch in der Position 27 Erwachsenenbildung verbucht werden.

Jüngere Kinder werden zumindest im letzten Kindergartenjahr in Kindergärten untergebracht. Insofern sind tendenziell Bildungseinrichtungen betroffen, die zu erheblichen Teilen von den Bundesländern finanziert werden.

In den Jahren 2016 bis 2018 stellte der Bund zum Ausgleich angenommener zusätzlicher Belastungen in drei sog. "Integrationstöpfen" insgesamt 223,75 Mio. € bereit, wovon etwa 60,7 Mio. € für den regulären Unterricht für Schüler:innen mit Fluchterfahrung und rund 70 Mio. € für allgemeine Sprachkurse vorgesehen waren.

Es stellt sich die Frage, inwieweit mit der Aufnahme von zusätzlichen Schüler:innen oder Kindergartenkindern als Folge der Flüchtlingszuwanderung auch Mehrausgaben der Bundesländer verbunden sind. Es ist insoweit zu differenzieren zwischen potenziellen Mehrkosten für den regulären Unterricht der Kinder und Jugendlichen mit Fluchterfahrung einerseits und Sondermaßnahmen, die im Zuge der Flüchtlingszuwanderung erforderlich geworden sind, andererseits:

- Relativ eindeutig ist der Zusammenhang, wenn als Reaktion auf Zuwanderungsbewegungen vermehrt Ressourcen für Sprachförderung, Werte- und Orientierungskurse oder begleitende pädagogische Sondermaßnahmen eingesetzt werden. So berichtet der Rechnungshof (2019, Tz. 14), dass die Planstellen für Sprachfördermaßnahmen an allgemeinbildenden Pflichtschulen von 442 (Schuljahr 2014/15) bis 2016/17 und 2017/18 auf 850 aufgestockt wurden. Die eingesetzten Planstellen sind von 868,3 (2014/15) auf 1436,1 (2016/17) gestiegen. Freilich stehen nicht alle ausgewiesenen Integrationsausgaben notwendigerweise im Zusammenhang mit Flüchtlingszuwanderung. Ein Anstieg der Zahl von betreuten Kindern in Tagesstätten oder von Schüler:innen mit nichtdeutscher Erstsprache an allgemeinbildenden Pflichtschulen wird durch die Fluchtmigration begünstigt, beruht z. T. aber auch auf einem Zuzug von Personen, die nicht als Flüchtlinge einzustufen sind, oder auf gänzlich anderen Bildungsinitiativen.
- Die physische Schulinfrastruktur (Klassenräume etc.) hat den Charakter eines typischen Klubgutes: Solange keine "Überfüllungseffekte" auftreten, entstehen durch zusätzliche Schüler:innen (oder Kindergartenkinder) keine (nennenswerten) zusätzlichen Kosten. Ist der Anstieg der Schüler:innenzahlen jedoch so groß, dass Erweiterungen der schulischen Infrastruktur erforderlich sind, z. B. durch Bereitstellung (provisorischer) Räumlichkeiten oder technischer Einrichtungen, kann es zu einem flüchtlingsbedingten Anstieg von ‚sprungfixen Kosten‘ kommen, die sich in höheren Investitionsausgaben widerspiegeln.
- Für Schul- und Kindergartenverwaltungsausgaben kann eine ähnliche Beziehung angenommen werden: Erst wenn der Anstieg der Betreuungs- oder Schüler:innenzahlen ein bestimmtes Volumen übersteigt, wird es erforderlich sein, die Kapazitäten der Verwaltung zu erweitern.
- Bis zu bestimmten, vermutlich jedoch deutlich engeren, Grenzen dürfte der diskutierte Zusammenhang sogar für die eigentlichen Betreuungs- und Unterrichtstätigkeiten zutreffen. Ein kleiner Anstieg der Betreuungsquoten in Schulen und Kindertagesstätten sollte zwar nur mit geringfügig höheren Personal- oder Sachaufwendungen verbunden sein; wenn aber aufgrund steigender Schüler:innen- oder Betreuungszahlen neue Lehr- oder Betreuungskräfte eingestellt werden müssen, oder mehr Überstunden geleistet

werden müssen, entstehen unmittelbar flüchtlingsbedingte Mehrausgaben im Bildungswesen.

Bei gegebenen Kapazitäten in den Aufgabenfeldern Kinderbetreuung und Schule implizieren ‚Mehr-Ausgaben‘, dass infolge der Zuwanderung zusätzliche Ausgaben getätigt werden, die ohne die Zuwanderung nicht angefallen wären. Für die Bestimmung von flüchtlingsbedingten Mehrausgaben im Bereich Integration ist bei den nachfolgenden Berechnungen die Identifikation der kontrafaktischen Entwicklung ohne die Zuwanderung von Geflüchteten notwendig.

Föderative Kompetenz- und Finanzverflechtungen

Die vielfach kritisierte Komplexität der föderativen Kompetenzverteilung im österreichischen Bildungswesen und die damit verbundenen finanziellen Transferverflechtungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen wirken sich auch auf die Aufteilung der tatsächlichen finanziellen Belastung der gebietskörperschaftlichen Ebenen durch die Flüchtlingsmigration aus. Geflüchtete Kinder und Jugendliche sortieren sich in Bildungsinstitutionen, die innerhalb eines hochkomplexen und eng verflochtenen Systems von Aufgaben- und Ausgabenverantwortlichkeiten agieren. Je nachdem, welcher Bildungsstufe die Kinder und Jugendlichen zugeordnet werden, entstehen möglicherweise Mehrausgaben auf verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften, die durch Finanzausgleichsregelungen und Sondervereinbarungen zum Teil oder vollständig abgegolten werden. Für die Ausgabenbelastung der Bundesländer und Wiens sind speziell die folgenden Aspekte relevant:

- Im Elementarbereich (Kindertagesheime) tragen die Länder die Personalkosten und im Fall öffentlicher Träger die Gemeinden die Kosten für die Infrastruktur (v. a. Investitionsausgaben). Zusätzliche Ausgaben für den Ausbau der Betreuung werden regelmäßig durch Artikel 15a-Vereinbarungen durch den Bund mitfinanziert.
- Allgemeinbildende Pflichtschulen (Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschule, Polytechnische Schulen) und berufsbildende Pflichtschulen (Berufsschulen) fallen zwar unter die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, der Vollzug liegt aber bei den Ländern. Der Bund übernimmt die Kosten der Gehälter der Landeslehrer innerhalb des vorgesehenen Stellenplans. Gehaltskosten für Personal über den Stellenplan hinaus werden zunächst vom Bund vorfinanziert, in weiterer Folge jedoch von den Ländern zurückgefordert. Gehälter der Lehrer:innen in Berufsschulen werden zu 50% vom Bund getragen. Die Kostentragung der Infrastruktur (Mieten, Betriebskosten, Instandhaltung der Gebäude etc.) für allgemein- und berufsbildende Pflichtschulen liegt in der Regel bei Gemeinden oder Gemeindeverbänden für allgemeinbildende Pflichtschulen, bzw. bei den Berufsschulen zumeist bei den Ländern.
- Allgemeinbildende und berufsbildende mittlere und höhere Schulen sowie die Universitäten fallen in die Zuständigkeit des Bundes. Der Bund trägt die Kosten der Gehälter des Lehrpersonals und ist gleichzeitig als Träger für Errichtung, Betrieb und Erhaltung der Infrastruktur zuständig.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Entwicklung der integrationsbezogenen Ausgaben der Bundesländer speziell in den Bereichen Kindertagesheime und allgemeinbildenden Pflichtschulen nach innerstaatlichen Transfers abzubilden. In den nachfolgenden Darstellungen

werden die Ausgaben unabhängig von der Mittelherkunft der letztverausgabenden Einheit zugerechnet.

4.4.3 Kinder, Schüler:innen und Personal in integrationsrelevanten Bildungsbereichen der Bundesländer

Allgemeine Pflichtschulen und Berufsschulen

Als erster Anhaltspunkt für flüchtlingsrelevante Integrationskosten soll die Entwicklung der Schüler:innenzahlen an jenen Schulen betrachtet werden, die in die Ausgabenverantwortlichkeit der Bundesländer fallen. Übersicht 4.17 zeigt die Entwicklung der Zahl der Schüler:innen an öffentlichen allgemeinbildenden Pflichtschulen seit 2010. Zwischen 2013 und 2019 nahm die Zahl der Schüler:innen an allgemeinbildenden Pflichtschulen von 539.327 (2013) auf 550.178 (2019) und damit um 10.251 Personen, bzw. +1,9% zu. Damit wurde ein rückläufiger Trend von Schüler:innenzahlen gestoppt.

Die Zahl der Kinder und Jugendlichen mit Fluchthintergrund im Bildungssystem Österreichs wird nicht systematisch erfasst⁵³⁾, kann jedoch durch die Anzahl afghanischer und syrischer Kinder an den Schulen approximiert werden. Wurden 2013 insgesamt 2.154 Kinder aus diesen Ländern in öffentlichen allgemeinbildenden Pflichtschulen unterrichtet, so nahm diese Zahl in Folgejahren rasch zu: 2015 waren es 5.477 Schüler:innen, 2016 bereits 12.296, und bis 2019 stieg die Zahl auf 15.816 Schüler:innen aus Syrien und Afghanistan. Ohne die Integration dieser Schüler:innen wäre die Anzahl der Schüler:innen an allgemeinbildenden Pflichtschulen bis 2018 kontinuierlich gesunken (Abbildung 4.7). Der Anteil von Schüler:innen aus Syrien und Afghanistan an allen Schüler:innen mit nicht-deutscher Umgangssprache nahm von 3,0% (2013) auf 14,1% (2019) zu (Übersicht 4.17).

Für Berufsschulen ist bis 2017 eine Abwärtsentwicklung der Schüler:innenzahlen festzustellen, die durch die Integration von Schüler:innen aus Syrien und Afghanistan gebremst wurde. 2013 besuchten insgesamt 127.161 Jugendliche eine Berufsschule, 2010 waren es noch 137.254. Bis 2017 fiel die Schüler:innenzahl auf 113.763 und stieg danach bis 2019 auf 116.208 an. 2013 stammten gerade einmal 258 Schüler:innen aus Syrien und Afghanistan, während es 2019 immerhin 2.943 Schüler:innen waren. Ihr Anteil an allen Berufsschüler:innen ist von 2,4% (2013) auf 17,1% (2019) gewachsen. Abbildung 4.8 zeigt die Entwicklung des Anteils syrischer und afghanischer Kinder an der Gesamtzahl von Schüler:innen in allgemeinbildenden Pflichtschulen und Berufsschulen in den Jahren 2010 bis 2019. Vor 2014 bewegte man sich im Bereich unter 0,5%; zwischen 2014 und 2018 stieg dieser Anteil auf 2,9% (APS) und 2,5% (BS).

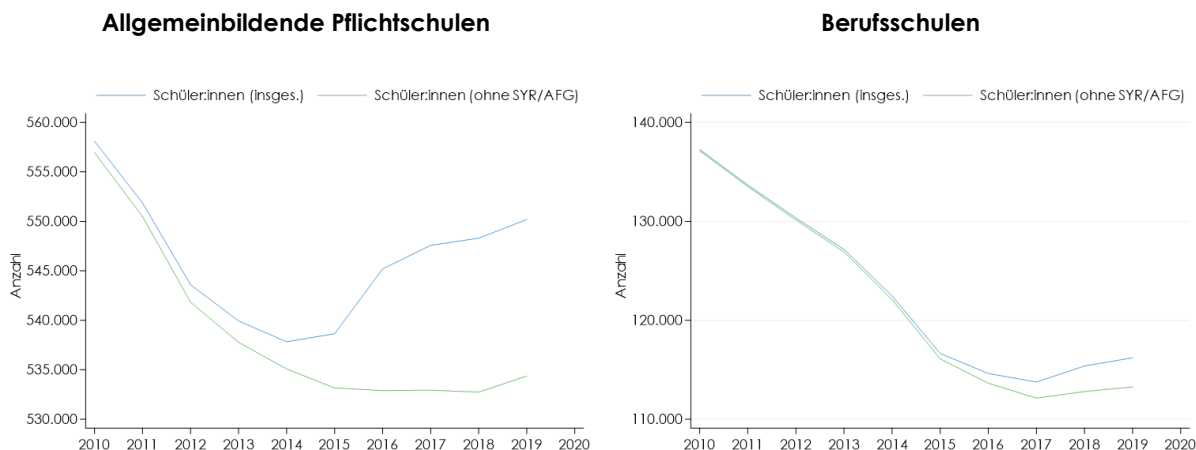
⁵³⁾ Das Bildungsministerium (2017a) berichtet, basierend auf einer Umfrage unter Landesschulräten und Stadtschulrat in Wien, von 18.468 Schüler:innen, die seit Beginn des Schuljahres 2015/16 in eine österreichische Schule neu aufgenommen wurden und deren Eltern einen Asylantrag gestellt hatten. Davon gingen 15.627 Schüler:innen (84,6%) auf eine Allgemeinbildende Pflichtschule, die im Kompetenzbereich der Bundesländer liegen. Weitere Zahlen waren indes nicht verfügbar. Ein Bericht des Rechnungshofs (2019) zum Thema "Unterricht für Kinder und Jugendliche mit Fluchterfahrung" ist insgesamt skeptisch hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Zahlen, da "österreichweit keine einheitlichen Zahlen über je Schuljahr neu hinzukommende Schülerinnen und Schüler mit Fluchterfahrung verfügbar waren" (Tz. 10.2) Wie viele Schüler:innen es mit Fluchterfahrung es tatsächlich gab, ist aus Sicht des Rechnungshofs unklar.

Übersicht 4.17: Schüler:innen in öffentlichen allgemeinbildenden Pflichtschulen und Berufsschulen

	Gesamt	Staatsangehörigkeit Syrien oder Afghanistan	Umgangssprache nicht deutsch	Anteil syrischer und afghanischer an nicht-österreichischen Schüler:innen gesamt	Anteil Umgangssprache nicht deutsch an gesamt
Allgemeinbildende Pflichtschule					
		Anzahl		in %	
2010	558.081	1.138	131.353	1,7	23,5
2011	551.850	1.378	135.208	2,0	24,5
2012	543.593	1.771	138.402	2,5	25,5
2013	539.927	2.154	142.986	3,0	26,5
2014	537.829	2.750	148.784	3,6	27,7
2015	538.638	5.477	156.637	6,5	29,1
2016	545.189	12.296	168.692	12,7	30,9
2017	547.572	14.631	174.270	14,1	31,8
2018	548.296	15.558	177.539	14,3	32,4
2019	550.178	15.816	179.559	14,1	32,6
Berufsschule					
		Anzahl		In %	
2010	137.254	121	12.754	1,3	9,3
2011	133.669	157	14.107	1,6	10,6
2012	130.339	204	15.066	2,0	11,6
2013	127.161	258	15.126	2,4	11,9
2014	122.463	370	16.643	3,2	13,6
2015	116.642	538	17.328	4,5	14,9
2016	114.625	982	18.880	7,4	16,5
2017	113.763	1.633	21.193	11,1	18,6
2018	115.378	2.579	20.755	15,4	18,0
2019	116.208	2.943	21.215	17,1	18,3

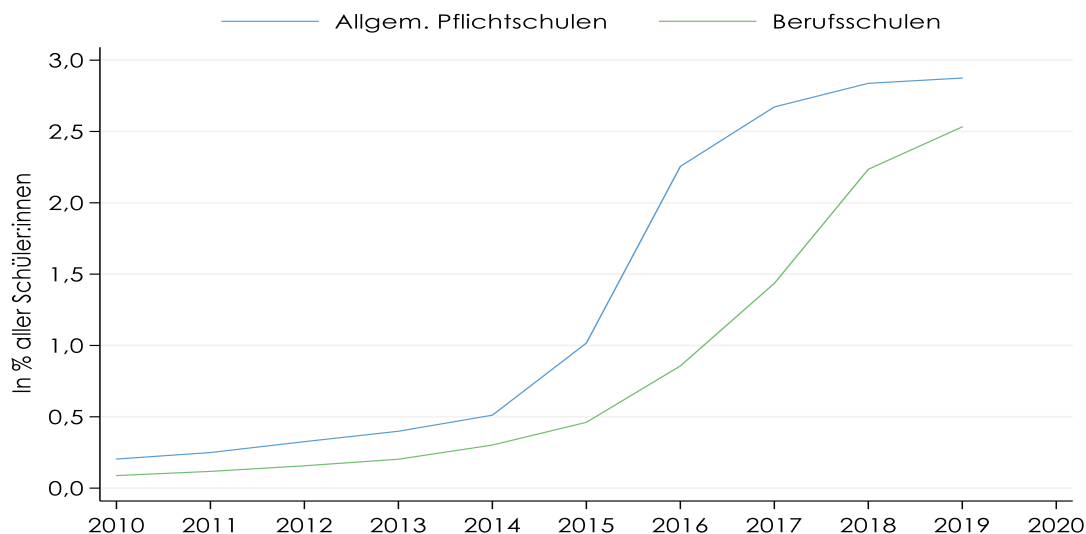
Q: Statistik Austria.

Abbildung 4.7: Schüler:innen an allgemeinbildenden Pflichtschulen und Berufsschulen, 2010 bis 2019



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 4.8: Anteil syrischer und afghanischer Schüler:innen in allgemeinbildenden Pflichtschulen und Berufsschulen, 2010 bis 2019



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 4.18 illustriert die Entwicklung des Lehrpersonals für unterschiedliche Schultypen in den Schuljahren 2012/13 bis 2018/19. In diesem Zeitraum wuchs das Lehrpersonal in allgemeinbildenden Pflichtschulen um 4.111 Personen (+5,8%). In den höheren allgemeinbildenden Schulen, die sich in Bundesverantwortung befinden, belief sich der Zuwachs auf 1.222 Lehrer:innen, bzw. +5,5%. Berufsschulen verzeichneten dagegen einen Rückgang des Lehrpersonals um

413 Köpfe (-8,1%). Über alle Schultypen hinweg belief sich der Zuwachs auf insgesamt 4.496 Personen, bzw. +3,6%.

Übersicht 4.18: Lehrpersonal an ausgewählten Schultypen

Schuljahr	Lehrpersonen insgesamt	Allgemeinbildende Pflichtschulen	Allgemeinbildende höhere Schulen	Berufsschulen	Berufsbildende mittlere und höhere Schulen
2012/13	124.862	70.676	22.179	5.071	22.765
2013/14	125.011	70.740	22.433	5.008	22.527
2014/15	125.632	71.466	22.638	4.961	22.248
2015/16	126.229	72.696	22.417	4.905	21.875
2016/17	127.896	73.837	22.779	4.836	23.786
2017/18	129.458	75.068	23.219	4.717	23.810
2018/19	129.358	74.787	23.401	4.658	23.772
2019/20	128.886	74.722	23.291	4.707	23.431
2020/21	128.783	75.102	23.038	4.734	23.056
2021/22	130.652	76.494	23.129	4.770	23.204

Q: Statistik Austria.

Nach einem kontinuierlichen Rückgang der personellen Lehrkapazitäten war ein kräftiger Anstieg im Personalstand vor allem in den Schuljahren 2013/14 bis 2017/18 zu beobachten. Die dargelegten Entwicklungen im Lehrpersonal widersprechen zumindest nicht der Vermutung, dass es im Zuge der Flüchtlingszuwanderung zu einer Aufstockung des Lehrpersonals in jenen Schultypen gekommen ist, in denen die Integration von Flüchtlingskindern eine wichtige Rolle spielt. Indes können auch andere bildungspolitische Überlegungen und Programme für die Entwicklung des Lehrpersonal eine gewichtige(re) Rolle gespielt haben⁵⁴⁾.

Kinderbetreuung

Im Bereich Kinderbetreuung ist seit 2010 bis 2017 ein erheblicher Zuwachs des Betreuungspersonals festzustellen⁵⁵⁾, von rund 46.500 (2009/10) auf 61.877 (2016/17). Ebenso ist ein Anstieg der Zahl der Betreuungseinrichtungen wie der Zahl der Betreuungsgruppen feststellbar. Die Anzahl der in diesen Institutionen betreuten Kinder ist von 309.491 (2009/10) auf 360.610 (2016/17) deutlich angestiegen. Daten zu Kindern mit Fluchthintergrund in den Einrichtungen waren jedoch nicht verfügbar.

Wenngleich die Integration betreuungsbedürftiger Kinder von Geflüchteten ab dem Jahr 2016 durchaus eine verstärkende Rolle für diese Entwicklung gespielt haben könnte, ist eher anzunehmen, dass der deutliche Anstieg von Personal und Kinderzahl in den Einrichtungen primär

⁵⁴⁾ So die 2017 beschlossene Qualitätsoffensive für Schulen. Die Maßnahmen zielten einerseits darauf ab, die Grundkompetenzen der Kinder und Jugendlichen zu verbessern, und andererseits darauf, jene Schulen durch 5.000 zusätzliche Lehrer:innen zu unterstützen, die die größten Herausforderungen haben. Das können auch Schulen mit einem hohen Anteil von Flüchtlingskindern sein, ist aber nicht notwendigerweise der Fall.

⁵⁵⁾ Aufgrund eines Strukturbruchs in der Klassifikation des Personals sind die Daten ab 2017/18 nicht mehr mit den Vorjahren vergleichbar.

allgemeinen bildungs- und familienpolitischen Erwägungen und insbesondere dem Ausbau der vorschulischen Betreuungseinrichtungen seit 2008 geschuldet sein dürfte.

Übersicht 4.19: Kinderbetreuungseinrichtungen in den Bundesländern

Jahr	Anzahl Betreuungs- einrichtungen	Anzahl Gruppen ¹⁾	Kinder insgesamt ²⁾	Personal insgesamt ¹⁾
2012/13	8.322	17.478	326.444	51.656
2013/14	8.445	17.801	333.326	53.520
2014/15	8.988	18.649	342.261	56.334
2015/16	9.208	19.254	354.022	59.618
2016/17	9.267	19.770	360.610	61.877
2017/18	9.297	19.988	361.788	57.726
2018/19	9.342	20.294	365.359	60.293
2019/20	9.414	20.626	371.570	61.589

Q: Kindertagesheimstatistik (2021), Statistik Austria. - ¹⁾ Gruppen bzw. Personal nach der geführten Form der Betreuungseinrichtung; bis 2016/17 Betreuungspersonal und Hilfspersonal (z. B. Haus-, Reinigungspersonal), ab 2017/18 nur noch Betreuungspersonal ohne Hilfspersonal. - ²⁾ Betreute Kinder nach der geführten Form der Betreuungsgruppe.

4.4.4 Gesamtausgaben der Bundesländer in integrationsrelevanten Bildungsbereichen

Die föderativen Finanzierungsstrukturen des Bildungswesens in Österreich sind insgesamt so gestaltet, dass die Bundesländer (inklusive Wien) an den Ausgaben nahezu aller Bildungsbereiche finanziell beteiligt sind, freilich zu sehr unterschiedlichen Anteilen (siehe Übersicht 4.20).

So bestritten die Bundesländer inkl. Wien (nach intergovernmentalen Transfers) im Jahr 2019 immerhin 45,4% der gesamten Ausgaben für Kindertagesheime, 77,3% der Ausgaben für allgemeinbildende Pflichtschulen und sogar 91,2% der Ausgaben für Berufsschulen. Insgesamt belief sich im Jahr 2019 der Länderanteil auf 35,0% der Ausgaben im Bildungswesen.

Zwischen 2013 und 2019 sind die Gesamtausgaben der Bundesländer (inkl. Wien) im Bildungsbereich von 5,9 Mrd. € auf 7,0 Mrd. € (+19,8%) angestiegen. Während die Ausgaben der Länder im Bereich Berufsschulen zwischen 2013 und 2019 auch nominell nur unwesentlich von 0,51 Mrd. € auf 0,55 Mrd. € gewachsen sind, haben die Ausgaben für Kinderbetreuung immerhin um 0,28 Mrd. € (+27,7%) von 1,0 Mrd. € (2013) auf 1,3 Mrd. € im Jahr 2019 zugenommen. Im Bereich allgemeinbildende Pflichtschulen wurden von den Ländern 2019 4,65 Mrd. € verausgabt; das ist gegenüber dem Jahr 2013 ein Anstieg von 0,74 Mrd. €, bzw. +19%.

Das Ausgabenwachstum dieser Bereiche in einzelnen Jahren des Zeitraums 2013 bis 2019 zeigt auf den ersten Blick kein Profil, welches auf außergewöhnlich hohen Ausgabendruck im Zuge der Flüchtlingskrise 2015/16 oder den Jahren danach hinweisen würde. Allerdings geht mit dem allgemeinen Trend zu rückläufigen Schüler:innenzahlen in allgemeinbildenden Pflichtschulen und Berufsschulen der Anstieg von Kindern und Jugendlichen mit Fluchterfahrungen einher, sodass gegenläufige Effekte wirksam werden.

Übersicht 4.20: Ausgaben der Bundesländer (inkl. Wien) in unterschiedlichen Bildungsbereichen

	Bildungsausgaben der Länder inklusive Wien					
	Alle Gebietskörperschaften¹)	Länder gesamt	Kindertagesheime	Allgemein-bild. Pflichtschulen	Berufsschulen	Sonstige²)
	in Mrd. €					
2010	15,18	5,40	0,88	3,59	0,52	0,41
2011	15,58	5,47	0,92	3,61	0,50	0,44
2012	16,16	5,56	0,95	3,67	0,50	0,43
2013	16,77	5,86	1,01	3,91	0,51	0,43
2014	16,97	6,04	1,08	3,99	0,52	0,44
2015	17,66	6,28	1,13	4,17	0,52	0,46
2016	18,43	6,55	1,19	4,36	0,52	0,48
2017	18,90	6,75	1,22	4,50	0,53	0,51
2018	19,46	6,85	1,24	4,57	0,53	0,51
2019	20,06	7,02	1,29	4,65	0,55	0,53
		Anteil der Länder in %	Anteile Länder an den Ausgaben der Bildungseinrichtungen in %			
2010		35,6	47,1	80,1	91,4	5,0
2011		35,1	47,9	78,9	91,6	5,2
2012		34,4	48,5	79,3	89,6	4,8
2013		34,9	48,9	78,9	91,9	4,7
2014		35,6	48,6	78,7	91,9	4,9
2015		35,5	48,7	79,2	91,7	4,9
2016		35,6	48,0	78,8	92,1	4,9
2017		35,7	46,7	78,4	91,5	5,1
2018		35,2	46,9	77,8	90,7	5,0
2019		35,0	45,4	77,3	91,2	5,0

Q: Statistik Austria, Bildungsausgabenstatistik. - Ausgaben werden unabhängig von der Mittelherkunft der letztverausgabenden Einheit zugerechnet. - ¹⁾ Einschließlich Verwaltung und Ministerien (exklusive der bildungsrelevanten Sozialausgaben). - ²⁾ Sonstige umfasst AHS, BHS, PädAK, FH, Universitäten sowie Ministerium, Verwaltung (exklusive bildungsrelevanter Sozialausgaben).

4.4.5 Flüchtlingsbezogene Integrations(mehr)ausgaben der Bundesländer

Die Ermittlung der integrationsbedingten Mehrausgaben der Bundesländer setzt voraus, dass zusätzliche Ausgaben den Kindern und Jugendlichen mit Fluchthintergrund zugerechnet werden können (siehe Ausführungen oben). Da dies nicht der Fall ist, werden auch für diesen Bereich Hochrechnungen vorgenommen.

Hochrechnung I

In einer ersten Näherung wird stark vereinfachend angenommen, dass die gesamten Bildungsausgaben der Bundesländer in den allgemeinbildenden Pflichtschulen und den Berufsschulen den syrischen und afghanischen Kindern und Jugendlichen proportional zu ihrem Anteil an den Gesamtschüler:innenzahlen (Abbildung 4.9) zugerechnet werden können. In Ermangelung besserer Information wird unterstellt, dass der Flüchtlingskinderanteil in institutioneller Kinderbetreuung identisch zu jenem in allgemeinbildenden Pflichtschulen ist.

Übersicht 4.21: Ausgaben der Bundesländer (inkl. Wien) für Kinder mit Fluchthintergrund in unterschiedlichen Bildungsbereichen (Variante I)

	Kindertagesheime	Allgemeinbildende Pflichtschulen	Berufsschulen	Summe
	In Mio. €			
2014	6	20	2	28
2015	11	42	2	56
2016	27	98	4	130
2017	32	120	8	160
2018	35	130	12	177
2019	37	134	14	185
2015-2019	143	524	40	707

Statistik Austria, Bildungsausgabenstatistik, WIFO-Berechnungen. Für Kindertagesheime wird mangels besserer Daten für die Berechnung angenommen, dass der Anteil von Kindern mit Fluchthintergrund identisch zu den allgemeinbildenden Pflichtschulen ist.

Die Hochrechnungsergebnisse in Übersicht 4.21 gehen von einer deutlich zunehmenden budgetären Belastung der Bundesländer durch die Integration von Kindern mit Fluchthintergrund aus, wobei der weitaus größte Anteil auf allgemeinbildende Pflichtschulen entfällt. Die geschätzten Gesamtausgaben in den drei Bereichen beliefen sich 2014 noch auf 28 Mio. €, verdoppelten sich 2015 aber auf 56 Mio. €. Im Jahr 2016 beliefen sich die gesamten Integrationsausgaben auf bereits 130 Mio. €. In den Jahren 2016 bis 2019 stiegen die geschätzten Ausgaben weiter an, wobei im Jahr 2019 insgesamt eine Summe von 185 Mio. € errechnet wurde. Die Gesamtausgaben für den Zeitraum 2015 bis 2019 betragen 143 Mio. € für Kindertagesheime, 524 Mio. € für allgemeinbildende Pflichtschulen und 40 Mio. € für Berufsschulen, was insgesamt 707 Mio. € ausmacht.

Ermittlung flüchtlingsbezogener Integrationsausgaben in Mazal et al. (2017)

Eine sehr ähnliche Methodik wird auch in einer Studie von Eco Austria und ÖIF (Mazal et al., 2019) angewendet, welche die fiskalischen Effekte unterschiedlicher Erscheinungsformen von Migrationsbewegungen der Jahre 2013 bis 2018 schätzen. Um die Bildungskosten zu ermitteln, werden geschätzte Bildungsbeteiligungen verschiedener Migrant:innengruppen sowie Daten zur Verteilung auf verschiedene Bildungsinstitutionen (inkl. Universitäten und Fachhochschulen) verwendet. Auf dieser Basis werden Ausgaben je Schüler:in/Student:in für jeden Bildungsbereich errechnet. Dabei wird zwischen den Gruppen "Asylaufenthalt" und "Asylwerber:innen" sowie anderen Zuwanderungsgruppen unterschieden.

Die Berechnungen berücksichtigen anteilige Verwaltungsausgaben und Transferausgaben wie Schüler:innenfahrten oder Studienbeihilfen, die auf die jeweiligen Schul- oder Hochschultypen umgelegt werden. Die so ermittelten Kosten pro Schüler:in/Student:in werden mit der Anzahl der Flüchtlingskinder und -jugendlichen über alle Schulstufen hochgerechnet, um die Gesamtausgaben abzuschätzen. Allerdings wird die Aufteilung auf einzelne Bildungsbe-
reiche, die eine Zuordnung der budgetären Belastungen auf die Gebietskörperschaften ermöglichen würde, nicht explizit dargelegt. Eine analoge Vorgehensweise wenden die Studienautor:innen an, um flüchtlingsbezogene Kosten der Kinderbetreuung abzuschätzen.

Für den Zeitraum 2015 bis 2019 werden so im Bereich Schulen/Universitäten flüchtlingsbezogene Ausgaben in Höhe von 1,33 Mrd. € ermittelt, und für die Kinderbetreuung fallen diesen Berechnungen zufolge im gleichen Zeitraum Ausgaben für Kinder von Geflüchteten in Höhe von 172 Mio. € an. Zwischen 2015 und 2019 nehmen die errechneten Ausgaben im Bereich Schulen und Universitäten von 87 Mio. € auf 395 Mio. € und im Bereich Kinderbetreuung von 8 Mio. € auf 61 Mio. €. Insgesamt errechnen die Studienautor:innen über den Zeitraum 2015 bis 2019 rd. 1,5 Mrd. € flüchtlingsbezogene Ausgaben in den Bereichen Bildung und Kinderbetreuung.

Q: Mazal et al. (2017).

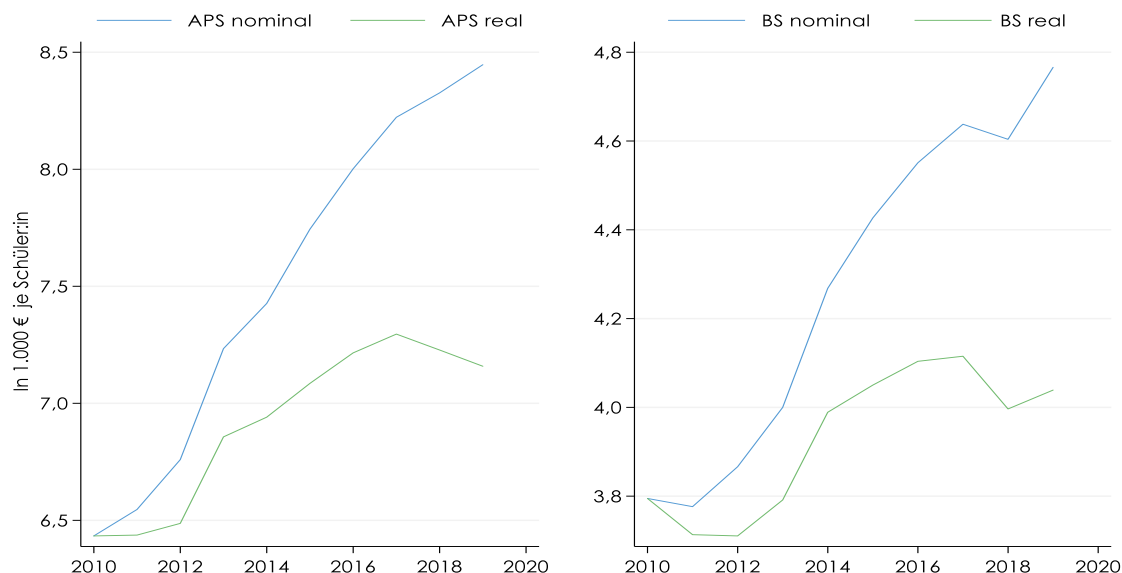
Hochrechnung II

Der dargestellte erste Ansatz zur Schätzung flüchtlingsbezogener Ausgaben impliziert eine Zurechenbarkeit der Bildungsausgaben auf Kinder und Jugendliche proportional zu den Anteilen von Schüler:innen mit und ohne Fluchthintergrund. Die rechnerisch gleichmäßige Aufteilung der Ausgaben auf alle Schüler:innen (bzw. Kinder in Betreuung) ist für die Ermittlung der Integrationsmehrkosten durch Flüchtlingszuwanderung aber nur approximativ geeignet. Ursache sind gegenläufige Effekte:

- Integration der Kinder von Geflüchteten führt bei überwiegend fixen Kosten in den Bildungs- und Betreuungsinstitutionen, z. B. für Lehr- oder Betreuungspersonal, Mieten usw., zu sinkenden Durchschnittskosten je Schüler:in, bzw. je betreutem Kind (sog. "Skalenerträge im Konsum"). Bei unveränderter Betreuungs- oder Unterrichtsqualität sind die marginalen Kosten eines weiteren Schul- oder Kindergartenkindes niedriger als die durchschnittlichen Kosten (je Schul- oder Kindergartenkind) und die Gesamtausgaben steigen langsamer als die Schüler:innenzahlen (Betreuungszahlen).
- Sonderbedarfe für die Kinder von Geflüchteten oder sinkende Betreuungs- oder Unterrichtsqualität lösen demgegenüber steigende Betreuungs- oder Unterrichtskosten je Kind/Schüler:in aus.

Es wäre zu erwarten, dass die vor den verstärkten Migrationsbewegungen noch vergleichsweise niedrigen Anteile von Kindern mit Fluchterfahrung nur geringe Auswirkungen auf die Ausgaben der Länder im Schul- und Elementarbildungsbereich hatten. Erst mit der einsetzenden Migrationsdynamik und einer wachsenden Zahl von Schüler:innen mit Fluchthintergrund überwiegen möglicherweise Zusatzbedarfe, sodass zuwanderungsbedingte Größeneffekte auf die Pro-Kopf-Ausgaben (Fixkostendegression durch steigende Schüler:innenzahlen) durch Mehrausgaben für die Kinder Geflüchteter überkompensiert werden.

Abbildung 4.9: Ausgaben der Bundesländer je Schüler:in an allgemeinbildenden Pflichtschulen und Berufsschulen



Q: Statistik Austria, Bildungsausgabenstatistik, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 4.9 zeigt kontinuierlich zunehmende Bundesländerausgaben je Schüler:in in den allgemeinbildenden Pflichtschulen nominell zwischen 2010 und 2019; die realen Ausgaben⁵⁶⁾ pro Kopf sind zwischen 2012 und 2017 gestiegen, jedoch im Anschluss sogar leicht gesunken. In allgemeinbildenden Pflichtschulen sind im gesamten Zeitraum 2010 bis 2019 steigende Ausgaben pro Schüler:in zu verzeichnen; zwischen 2010 und 2014 bei fallenden Schüler:innenzahlen und ab 2015 bei wieder wachsenden Schüler:innenzahlen, was auf deutlich steigende integrationsbedingte Ausgaben der Bundesländer hindeutet. In den Berufsschulen zeigt sich ein ähnliches Bild, wobei die Ausgaben je Schüler:in im Jahr 2017 allerdings sowohl nominell als auch real gesunken sind. In Berufsschulen nahmen die Ausgaben je Schüler:in zwischen 2011 und 2017 bei sinkenden Schüler:innenzahlen kontinuierlich zu. Eine gegenläufige Bewegung setzte erst ab 2018 ein⁵⁷⁾.

Um die Effekte abzubilden, wird ein hypothetischer kontrafaktischer Ausgabenpfad ab dem Jahr 2015 ohne weitere Zuwanderung von Schüler:innen mit Fluchterfahrung in das Schulsystem modelliert. Für den hypothetischen Pfad wird angenommen, dass trotz veränderter Kopffzahlen die Pro-Kopf-Ausgaben im Jahr 2014 real im Zeitraum 2015 bis 2019 unverändert bleiben und lediglich – um nominelle Größen in den Folgejahren vergleichbar zu machen – mit dem Deflator für den öffentlichen Konsum fortgeschrieben werden. Die kontrafaktischen Nominalausgaben ergeben sich aus der Multiplikation der inflationierten pro-Kopf-Ausgaben mit den hypothe-

⁵⁶⁾ Die Preisbereinigung erfolgte mittels Deflator des öffentlichen Konsums mit Basisjahr 2010.

⁵⁷⁾ Mangels Daten über Flüchtlingskinder für Kindergärten wird hier auf eine Hochrechnung verzichtet.

tischen Schülerzahlen ohne weitere Zuwanderung ab 2015. Der resultierende Ausgabenpfad wird den tatsächlichen Ausgaben der Jahre 2015 bis 2019 in den beiden Schultypen gegenübergestellt.

Übersicht 4.22: Hochrechnung der integrationsbedingten Ausgaben der Bundesländer mittels eines kontrafaktischen Ausgabenpfades, 2015 bis 2019

	Allgemein bildende Pflichtschulen			Berufsschulen		
	Tatsächliche Ausgaben	kontrafaktische Ausgaben	Differenz: Integrationskosten	Tatsächliche Ausgaben	kontrafaktische Ausgaben	Differenz: Integrationskosten
	In Mio. €					
2014	3.994	3.994	-	523	523	-
2015	4.171	4.066	106	516	508	9
2016	4.363	4.123	240	522	504	17
2017	4.502	4.190	312	528	506	22
2018	4.565	4.282	284	531	520	11
2019	4.647	4.399	248	554	535	19
2015-2019	22.249	21.060	1.189	2.651	2.573	78

Q: Statistik Austria, Bildungsausgabenstatistik, WIFO-Berechnungen.

Der tatsächliche Ausgabenpfad liegt für allgemeinbildende Pflichtschulen deutlich über den hypothetischen Ausgaben. In den Berufsschulen ist die Differenz ebenfalls positiv, fällt allerdings erheblich niedriger aus.

Die mithilfe des hypothetischen Ausgabenpfades ermittelten zusätzlichen Ausgaben für die Integration in den allgemeinbildenden Pflichtschulen nehmen von 2015 (106 Mio. €) bis 2017 (312 Mio. €) zu, und in den Folgejahren wieder leicht ab auf 284 Mio. € (2018) und 248 Mio. € (2019). Insgesamt ergeben die Schätzungen Mehrausgaben im Zeitraum 2015 bis 2019 in Höhe von 1,19 Mrd. €. Die geschätzten zusätzlichen jährlichen Ausgaben in den Berufsschulen bewegen sich im unteren zweistelligen Millionenbereich zwischen 9 und 22 Mio. € und belaufen sich insgesamt auf 78 Mio. € im Zeitraum 2015 bis 2019.

Die beträchtliche Differenz zu den Schätzungen von Hochrechnung liegt (methodisch) darin begründet, dass in der Berechnung des kontrafaktischen Ausgabenpfades

- real unveränderte Ausgaben der Bundesländer je Schüler:in angenommen werden,
- syrische und afghanische Schulkinder, die ab 2015 in das Schulsystem aufgenommen wurden, nicht berücksichtigt werden⁵⁸⁾.

Unterschiede der tatsächlichen Ausgaben zum kontrafaktischen Pfad werden dann als Mehrausgaben aufgrund von schulischen Integrationsbemühungen der Kinder und Jugendlichen mit Fluchthintergrund interpretiert.

⁵⁸⁾ Die im Jahr 2014 bereits im Schulsystem befindlich syrischen und afghanischen Kinder werden hingegen in den Schüler:innenzahlen der Jahre 2015 bis 2019 weiter berücksichtigt.

4.5 Zusammenfassende Übersicht über die Kostenbelastung der Länder

Die Schätzungen zu den Ausgaben/Kostenbelastungen der Bundesländer infolge der Flüchtlingszuwanderung 2015/2016 in den Abschnitten 4.3 bis 4.5 beruhen auf unterschiedlichen Methoden und Datenquellen und sind auch in der ex post-Betrachtung mit mehr oder minder großen Unsicherheiten und Abgrenzungsproblemen behaftet:

- Die Darstellung der Ausgaben für Flüchtlingshilfe beruhen im Wesentlichen auf der Zusammenstellung von (rückgemeldeten) Budgetdaten und Rechnungsabschlüssen der Bundesländer. Es fallen hierunter vor allem Ausgaben der Bundesländer für die Grundversorgung der Geflüchteten. Allerdings werden in unterschiedlicher Praxis der Länder auch bestimmte Integrationskosten (z. B. Erwachsenensprachkurse oder bestimmte Verwaltungsausgaben) dort gebucht – jedoch nicht gesondert ausgewiesen. Als relevante Gegenposition auf der Einnahmenseite werden Erstattungen des Bundes und einzelner Länder im Rahmen der Grundversorgungsvereinbarung gebucht, die aber zeitlich nicht kongruent zu den Ausgaben erfolgen.
- Die Ausgaben für bedarfsorientierte Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe an Geflüchtete werden von den Bundesländern in der Regel nicht erfasst/gemeldet und mussten daher mithilfe von Informationen über die personale Inanspruchnahme der Mindestsicherung ab 2017 geschätzt werden. Die Ergebnisse sind mit beträchtlichen Unsicherheiten verbunden, auch weil die Datenbasis für Hochrechnungen sehr lückenhaft ist. Es wurden daher mehrere Varianten geschätzt. In der nachfolgenden Übersicht 4.23 wird die "Durchschnittsvariante" dargestellt.
- Die Ausgaben für die schulische Integration der Kinder von Geflüchteten finden in der Kindertagesheimstatistik und der Bildungsausgabenstatistik ebenfalls keine explizite Klassifizierung und beruhen daher ebenfalls auf Schätzungen/Hochrechnungen. Eine wesentliche Schwierigkeit dabei besteht in der Ermittlung eines kontrafaktischen Ausgabenpfades, also: hypothetischer Ausgaben der Bundesländer ohne Zuwanderung der Kinder mit Fluchthintergrund. Die primär betroffenen Bildungsinstitutionen (Kindertagesheime, allgemeinbildende Pflichtschulen, Berufsschulen) haben zum einen hohe fixe Kosten für Personal und Gebäude, die auch ohne zusätzliche Integrationsanstrengungen entstehen. Zum anderen sind in diesen Bereichen Integrationsmaßnahmen von anderen Bildungs- und Betreuungsinitiativen überlagert und eine trennscharfe Identifikation 'zuwanderungsbedingter Mehrausgaben' insofern kaum möglich. Es wurden deshalb zwei Varianten geschätzt, die sich in der Bestimmung des hypothetischen Ausgabenpfades beträchtlich unterscheiden.

Die nachfolgende Übersicht 4.23 stellt die Ergebnisse der verschiedenen Schätzungen und Hochrechnungen der vorangegangenen Abschnitte überblicksartig zusammen; die Ergebnisse der unterschiedlichen Varianten von Schätzungen der Ausgaben in Schulen/Kinderbetreuung sind gesondert ausgewiesen.

Übersicht 4.23: Bundesländerausgaben für Geflüchtete und Integration (Zusammenfassung)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
	In Mio. €						
Flüchtlingshilfe (426)	207	350	771	706	498	366	2.692
Mindestsicherung/Sozialhilfe (Durchschnittsvariante)	141	214	306	369	384	380	1.653
Schulen/Kindergarten (Variante 1)	28	56	130	160	177	185	708
Schulen (Variante 2)	–	115	257	334	295	267	1.268
Summe (Variante 1)	376	620	1.207	1.235	1.059	931	5.053
Summe (Variante 2)	348	679	1.334	1.409	1.177	1.013	5.613
Einnahmen (426)	122	173	402	482	328	455	1.839
Saldo (Variante 1)	254	447	806	753	731	477	3.213
Saldo (Variante 2)	226	506	933	927	849	559	3.773

Q: WIFO-Berechnung (s.o., Kapitel 4.3 bis 4.5). Einnahmen und Ausgaben in Position 426 (Flüchtlingshilfe) bereinigt um Transfers von und an andere Bundesländer.

Je nach zugrunde gelegter Variante ergeben sich in den Schätzungen für die Bundesländer flüchtlingsbedingte Ausgaben im Zeitraum 2015 bis 2019 in Höhe von insgesamt 5,05 Mrd. € und 5,61 Mrd. €. Im Zuge der Erstattungen des Bundes für Flüchtlingshilfe im Rahmen der Grundversorgungvereinbarungen sind im Zeitraum 2015 bis 2019 1,84 Mrd. € geleistet worden, so dass sich immer noch ein Saldo zwischen 3,21 und 3,77 Mrd. € ergibt. Im Zeitverlauf hat sich die Quelle der finanziellen Belastungen von der Flüchtlingshilfe zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung/Sozialhilfe und Integration in Schulen und Kinderbetreuung verschoben.

Im Zuge der Verhandlungen zum FAG 2017 wurde ein einmaliger Kostenersatz des Bundes von 125 Mio. € an Länder und Gemeinden vereinbart, der sämtliche im Zusammenhang mit Migration und Integration im Rahmen der Flüchtlingszuwanderung 2015 anfallenden zusätzlichen Aufwendungen abdecken sollte (vgl. Kremser & Maschek, 2017). Davon entfielen 87,5 Mio. € auf die Länder, mit Verteilung nach der Volkszahl. 37,5 Mio. € erhielten die Gemeinden, wobei an die Gemeinde Salzburg ein Vorweganteil von 1,5 Mio. € und die Gemeinde Wien von 3 Mio. € geleistet wurde, um ihre außergewöhnlichen finanziellen Belastungen abzugelten. Der Kostenersatz sollte im Sinne eines Generalvergleichs sämtliche Forderungen und Ansprüche von Ländern (und Gemeinden) im Zusammenhang mit Migration und Integration gegen den Bund definitiv abgelten. Auch wenn berücksichtigt wird, dass die zusätzlichen migrationsbedingten Ausgaben der Länder (inkl. Wien) speziell im Bereich Armenwesen (Mindestsicherung und Sozialhilfe) und des Schulwesens im Rahmen der föderativen Finanzverflechtungen und der regulären Finanzausgleichsregelungen abgegolten werden, verbleibt mithin eine beträchtliche, nicht abgegoltene budgetäre Belastung der Bundesländer durch die Migrationsströme 2015/16, die sich auch in den Folgejahren bis 2019 fortsetzt.

5. Anhaltspunkte über die Folgekosten der Asylzuwanderung nach der Anerkennung von Flüchtlingen

5.1 Einleitung

Neben den seit der Zuwanderung im Rahmen der Flüchtlingswelle 2015 bereits angefallenen budgetären Kosten für die Bundesländer werden für jene Flüchtlinge, deren Fluchtstatus anerkannt wurde, möglicherweise auch in den ersten Jahren ihres Aufenthaltes weitere budgetäre Kosten entstehen. Gleichzeitig ist damit zu rechnen, dass die gegenwärtige Fluchtzuwanderung aus der Ukraine und anderen Ländern zu einer weiteren Belastung der Länderbudgets führt. Diese entsteht, weil anerkannte Flüchtlinge zumindest unmittelbar nach ihrer Anerkennung eine nur geringe Erwerbsquote aufweisen und daher im Vergleich zu anderen Gruppen überproportional häufig auf zusätzliche Sozialleistungen (insbesondere bedarfsorientierte Mindestsicherung) angewiesen sind. Da diese zukünftigen Kosten ebenfalls von den Ländern getragen werden, während sie von den Steuer- und Sozialversicherungsbeiträgen der erwerbstätigen anerkannten Flüchtlinge nur indirekt und anteilig gemäß den geltenden Finanzausgleichsregeln profitieren, soll im letzten Kapitel untersucht werden, wie sich die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen nach der Anerkennung ihres Asylstatus gestaltet, um Anhaltspunkte über künftige budgetäre Belastungen zu erhalten.

Im Detail werden in diesem Untersuchungsteil für alle Personen, die 2015 einen Asylantrag stellten und in der österreichischen Sozialversicherung als Asylwerber:in pflichtversichert wurden, anhand von Daten des Dachverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger die Erwerbsverläufe in den Folgejahren sowie ihre Lohnentwicklung in den Jahren 2016 bis 2022 untersucht. Diese werden mit den Arbeitsmarktintegrationsprozessen vorheriger Kohorten (bis 2006) verglichen. Dadurch werden wertvolle Hinweise auf die mögliche weitere Entwicklung der Kosten der Fluchtzuwanderung für die Bundesländer gewonnen.

Überdies werden in einer Erweiterung der Analyse, mit den bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Studie vorhandenen Informationen, auch die bisherigen Erwerbsverläufe der 2021 aus der Ukraine Zugewanderten dargestellt. Diese werden im Anschluss genutzt, um Anhaltspunkte über die mit dieser Zuwanderung möglicherweise verbundenen Kosten zu erhalten.

Der starke Anstieg der Asylumigration nach Österreich im Jahr 2015 sowie der erneute, dem Ukrainekrieg und der Zuwanderung aus außereuropäischen Ländern geschuldete Anstieg 2022 waren bzw. sind eine große Herausforderung für die österreichische Integrationspolitik und zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte. Da Asylwerber:innen während der Laufzeit ihres Asylverfahrens bis auf wenige Ausnahmen keinen legalen Arbeitsmarktzugang haben, sind sie zur Deckung ihres Lebensunterhalts gänzlich von staatlichen Unterstützungen (der Grundversorgung) abhängig. Ferner sind asylberechtigte und subsidiär schutzberechtigte Personen beim Arbeitsmarktzugang rechtlich zwar österreichischen Staatsbürger:innen gleichgestellt, faktisch allerdings schlechter gestellt. Ihre Erwerbsquoten und Löhne sind meist geringer und ihre Arbeitslosigkeit ist zumeist höher.

Dies beruht am Anfang ihrer Erwerbskarriere in Österreich vor allem auf mangelnden Deutschkenntnissen, einer oftmals fehlenden Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen formalen Qualifikationen und mangelnder Kenntnis institutioneller Regeln, was zu einer anfänglich

größeren Abhängigkeit der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten von Sozialleistungen sowie von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik führt. Erst wenn es ihnen gelingt, am österreichischen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, übersteigen ihre Beiträge zu den öffentlichen Haushalten ihre Kosten. Ob diese späteren Erträge über den Lebenszyklus gerechnet die anfänglich höheren staatlichen Ausgaben kompensieren, hängt daher laut bestehender Evidenz (siehe Holler & Schuster, 2016; Mayr, 2005; Prettenthaler & Neger, 2019) ganz wesentlich vom Verlauf ihrer Arbeitsmarktintegration ab.

Kapitel 5 untersucht anhand anonymisierter Individualdaten des Dachverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger die Erwerbskarrieren von Personen, die im Zeitraum 2005 bis 2022 erstmals als Asylwerber:innen krankenpflichtversichert wurden. Da die Krankenpflichtversicherung ein Bestimmungsmerkmal für den Bezug der Grundversorgung darstellt, können wir zum einen untersuchen, wie lange diese Zuwanderungsgruppe im Rahmen der (Kranken-)Pflichtversicherung als Asylwerber:in versichert und daher von der Grundversorgung abhängig ist. Zum anderen untersuchen wir anschließend die Erwerbskarrieren jener Asylwerber:innen, deren Verfahren in einem legalen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt mündet. Daraus lassen sich Anhaltspunkte zu den Kosten und Erträgen aus der Fluchtzuwanderung für die öffentlichen Haushalte ableiten.

Damit erweitert das Kapitel die bisher recht geringe Zahl an Studien zur Arbeitsmarktintegration von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich. So analysierten bereits Huber & Böhs (2016 und 2017) die Arbeitsmarktintegration der im Jahr 2015 sowie in den Jahren 2005 bis 2014 zugezogenen Asylwerber:innen, die nach Verfahrensabschluss Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt erhielten. Ihre Erwerbsbeteiligung wuchs relativ rasch und kontinuierlich an, sodass es nach neun bis zehn Jahren annähernd das Niveau der Inländer und Inländerinnen bzw. anderer Gruppen von ausländischen Arbeitskräften erreichte. Aus Sicht des Arbeitsangebotes ist daher von einer zunehmenden Arbeitsmarktintegration der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten auszugehen. Allerdings verläuft die Integration in die Beschäftigung merklich langsamer und auch die Arbeitslosenquoten unter den Asylberechtigten bleiben trotz Anzeichen einer langfristigen Angleichung an das Niveau der Inländerinnen über den gesamten Beobachtungszeitraum deutlich höher als unter Inländern und Inländerinnen. Beim Lohnniveau kommt es zu keiner deutlichen Annäherung. Darüber hinaus verweisen die Autoren auf erhebliche Unterschiede innerhalb der Gruppe der Asylberechtigten je nach Herkunft, Alter und Geschlecht.

Jestl et al. (2022) zeigen, dass die Beschäftigungsquote der Asylberechtigten aus nichteuropäischen Herkunftsländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen 7 Jahre nach ihrem Arbeitsmarkeintritt immer noch um 30 Prozentpunkte niedriger ist als unter österreichischen Staatsbürger:innen. Rund 20 Prozentpunkte dieser Differenz erklären etwa das oftmals niedrigere formale Bildungsniveau der Asylberechtigten, das Geschlecht, die Haushaltsgröße und das Alter, sodass sich die Differenz zu "vergleichbaren" österreichischen Staatsbürger:innen auf 10 Prozentpunkte reduziert. Landesmann & Leitner (2021) zeigen, dass vor allem weibliche

Geflüchtete und Geflüchtete mit hohem (tertiärem) Ausbildungsniveau während der Coronakrise eine Verschlechterung ihrer Arbeitsmarktsituation erfuhren⁵⁹⁾.

In der vorliegenden Analyse werden diese Befunde durch die Betrachtung eines wesentlich längeren Beobachtungszeitraums von bis zu 18 Jahren und einer Vielzahl von weiteren Indikatoren zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ergänzt. Dadurch wird es erstmals möglich, den bisherigen Verlauf der Arbeitsmarktintegration der 2015 zugewanderten Flüchtlinge im Detail zu analysieren und auch erste Ergebnisse zur Arbeitsmarktintegration der 2022 zugewanderten Ukrainevertriebenen zu liefern.

Insbesondere sollen dabei folgende Fragen beantwortet werden:

1. Wie gestaltete sich die mittelfristige Arbeitsmarktintegration von asyl- und subsidiär schutzberechtigten Personen in Österreich?
2. Wie stark schwankt dieser Integrationserfolg über die Zeit und wie hängt er von der demografischen Struktur (nach Alter, Geschlecht und Nationalität) der Zugewanderten ab?
3. Welche Schlussfolgerungen lassen sich anhand dieser mittelfristigen Betrachtung für die potentiellen Kosten und Erträge der gegenwärtigen Fluchtzuwanderung nach Österreich ziehen?

Im nächsten Abschnitt 5.2 wird die zur Beantwortung dieser Fragen genutzte Datenbasis beschrieben und mit den Zahlen der Asylstatistik des Bundesministeriums für Inneres verglichen. Dieser Abschnitt dokumentiert auch die erheblichen Änderungen in Ausmaß und Struktur der Zuwanderung von Asylwerber:innen in den letzten 18 Jahren. Abschnitt 5.3 widmet sich der Dauer des Verbleibs von Asylwerber:innen in der (Kranken-)Pflichtversicherung und ihren Determinanten. Abschnitt 5.4 beschäftigt sich mit der Arbeitsmarktintegration von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten sowie den unter der Massenzustromrichtlinie zugewanderten ukrainischen Staatsbürgerinnen insgesamt, während Abschnitt 5.5 auf die 2015 und 2016 zugewanderten Gruppen der Syrer und Afghanen sowie auf die rezent zugewanderten ukrainischen Arbeitskräfte fokussiert. Abschnitt 5.6 fasst schließlich die Ergebnisse zusammen und interpretiert diese vor dem Hintergrund der für die öffentlichen Haushalte zu erwartenden Erträge und Kosten.

5.2 Datengrundlage und Vergleich mit der Asylstatistik

Die Datengrundlage dieses Kapitels ist der dem WIFO zur Verfügung stehende anonymisierte Individualdatensatz des Dachverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. Aus diesem wurden alle Personen ausgewählt, die in den Jahren 2005 bis 2022 erstmals eine Pflichtkrankenversicherung als Asylwerber:innen aufnahmen. Die Rechtsgrundlage dieser Versicherung ist die "Verordnung des Bundesministers für soziale Verwaltung über die Durchführung der Krankenversicherung für die gemäß § 9 ASVG in die Krankenversicherung einbezogenen Personen" in ihrer jeweils gültigen Fassung. Laut dieser sind Asylwerber und Asylwerber:innen in der Bundesbetreuung, ebenso wie andere unterstützungswürdige hilfs- und schutzbedürftige

⁵⁹⁾ Damit bestätigen sie die Ergebnisse von Bock-Schappelwein & Huber (2015), wonach die Beschäftigung von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten stärker von der Konjunktur abhängt als jene der Inländer:innen.

Fremde, wozu auch die unter der Massenzustromrichtlinie zugewanderten Ukrainer:innen gehören, in die Krankenversicherung einbezogen, sofern sie ihren Wohnsitz im Inland haben und nicht schon nach anderen Vorschriften in der Krankenversicherung pflichtversichert sind. Die Pflichtversicherung beginnt mit dem Tag der Aufnahme in die Bundesbetreuung (bzw. der Aufnahme in die Grundversorgung) und hängt damit eng mit der Zulassung zum Asylverfahren zusammen. Sie endet mit dem Tag der Abmeldung aus der Grundversorgung, die bei Bedürftigkeit eines im Asylverfahren anerkannten Flüchtlings um (wie bereits oben erwähnt) bis zu vier Monate über das Ende des Asylverfahrens hinaus ausbezahlt werden kann. Die Anmeldung wird von den zuständigen Erstaufnahmezentren bei der nach dem zugewiesenen Quartier örtlich zuständigen Gebietskrankenkasse vorgenommen und im anonymisierten Individualdatensatz des Dachverbandes mit der Versicherungsqualifikation O4 (seit 2018 OE) kodiert (siehe Huber & Böhs, 2016).

In den Jahren 2005 bis 2022 nahmen laut diesen Daten insgesamt 493.597 Personen (158.168 Frauen und 334.898 Männer) erstmalig eine Krankenpflichtversicherung als Asylwerberin oder Asylwerber beim Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger auf. Einige (insgesamt 7.766) dieser Personen waren schon vor ihrer erstmaligen Pflichtversicherung in (zumindest) einem anderen Versicherungsverhältnis (z. B. in Form einer saisonalen Beschäftigung) versichert (Übersicht 5.1). Diese Personen haben daher offensichtlich bereits in den Zeiten vor ihrer Flucht Erfahrungen am österreichischen Arbeitsmarkt gesammelt.

Interessanterweise wurde dabei mehr als ein Viertel dieser Personen mit einer vorherigen Arbeitsmarkterfahrung 2022 erstmals als Asylwerber:in krankenpflichtversichert. Dies ist vor allem auf die verstärkte Zuwanderung von Vertriebenen aus der Ukraine in diesem Jahr zurückzuführen, da von den 2.237 im Jahr 2022 Erstversicherten mit einer vorherigen Arbeitsmarkterfahrung in Österreich 2.022 aus der Ukraine stammten. Offensichtlich dürften daher etliche der 2.022 nach Österreich geflohenen Ukrainer:innen bereits zuvor (z. B. als Erntehelfer:innen bzw. Saisonarbeitskräfte) temporär in Österreich beschäftigt gewesen sein⁶⁰). Da bereits vorhandene Erfahrungen am österreichischen Arbeitsmarkt die zukünftige Arbeitsmarktintegration dieser Flüchtlinge potentiell positiv beeinflussen, ist diese Besonderheit der Zugewanderten aus der Ukraine von offensichtlichem Interesse für diese Studie. Dementsprechend werden diese Personen in die Analyse mit einbezogen.

⁶⁰) Hierfür spricht auch der hohe Anteil der ukrainischen Staatsangehörigen unter den Erntehelfer:innen und Saisonarbeitskräften vor der Fluchtwelle 2022 (siehe hierzu Bock-Schappelwein & Huber, 2022, sowie Bock-Schappelwein, 2023).

Übersicht 5.1: Die betrachtete Grundgesamtheit dieses Berichtes

Jahr	Erstmalig pflicht-versichert	Davor in einem anderen Versicherungs-verhältnis	Erstmalig pflicht-versichert	Davor in einem anderen Versicherungs-verhältnis	Erstmalig pflicht-versichert	Davor in einem anderen Versicherungs-verhältnis
	Insgesamt		Frauen		Männer	
2005	19.602	524	5.639	151	13.963	373
2006	10.415	257	3.719	100	6.696	157
2007	8.597	183	2.958	73	5.639	110
2008	9.096	224	3.073	72	6.023	152
2009	10.656	205	3.132	74	7.524	131
2010	7.686	187	2.190	68	5.496	119
2011	11.184	228	2.763	86	8.421	142
2012	14.121	212	3.455	86	10.665	126
2013	14.150	230	3.849	105	10.301	125
2014	24.600	321	5.799	199	18.800	122
2015	82.413	958	23.023	734	59.305	224
2016	39.699	723	13.108	486	26.585	237
2017	20.600	580	8.390	398	12.209	182
2018	9.446	262	3.956	129	5.487	133
2019	8.423	148	2.800	68	5.619	80
2020	10.686	114	2.006	64	8.668	50
2021	34.224	173	4.145	106	29.997	67
2022	157.919	2.237	64.163	1.491	93.500	746
Insgesamt	493.517	7.766	158.168	4.490	334.898	3.276

Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Exklusive 451 Personen mit unbekanntem Geschlecht.

5.2.1 Vergleich mit der Asylstatistik

Die Zahl der erstmalig in Österreich als Asylwerber oder Asylwerberin Krankenpflichtversicherten korreliert insgesamt eng mit der Zahl der Asylerstanträge laut Asylstatistik des Bundesministeriums für Inneres, wiewohl sie diese durchgängig unterschätzt. Noch enger ist die Korrelation zwischen den vom Bundesministerium für Inneres seit 2014 publizierten Zahlen zu den Asylerstanträgen. Diese ist über die Jahre um rund 2.000 bis 3.000 Fälle pro Jahr höher als die Zahl der erstmalig Pflichtversicherten. Diese Differenz kann auf ein Auseinanderfallen der Asylantragstellung und der Zulassung zum Asylverfahren und die Mitversicherung von Familienangehörigen (die im Dachverbandsdatensatz als Mitversicherte aufscheinen) zurückgeführt werden⁶¹⁾.

Einzig im Jahr 2022 überstieg die Zahl der Erstversicherten die Zahl der Asylanträge deutlich (um über 48.000 Personen). Dies ist eine Konsequenz der starken Zuwanderung von vertriebenen Ukrainern und Ukrainerinnen in diesem Jahr. Diese Gruppe ist nicht dazu verpflichtet, in Österreich einen Asylantrag zu stellen, da sie in den Geltungsbereich der EU-Massenzustromrichtlinie fällt. Sie wurde aber, sofern sie keine andere sozialversicherungspflichtige Position in Österreich

⁶¹⁾ Abgesehen davon könnten diese Unterschiede bei den Asylerstanträgen auch auf eine fehlende Grundversorgung von einzelnen Flüchtlingen (z. B. aufgrund von fehlender Bedürftigkeit oder Anhaltungen bzw. Verurteilung wegen einer strafbaren Handlung) zurückzuführen sein.

hatte, ebenfalls (als "andere unterstützungswürdige hilfs- und schutzbedürftige Fremde") nach § 9 ASVG Pflichtkrankenversichert.

Übersicht 5.2: Asylanträge, offene Asylverfahren, erstmalige Anmeldungen zur Pflichtversicherung und Bestand an Pflichtversicherungen von Asylwerber:innen nach Jahren

	Asylanträge	Erstanträge	Erstmalige Pflichtversicherung laut DVS	Differenz (1)-(3)	Differenz (1)-(2)
2005	22.461	–	19.602	2.859	–
2006	13.349	–	10.415	2.934	–
2007	11.921	–	8.597	3.324	–
2008	12.841	–	9.096	3.745	–
2009	15.821	–	10.656	5.165	–
2010	11.012	–	7.686	3.326	–
2011	14.416	–	11.184	3.232	–
2012	17.413	–	14.121	3.292	–
2013	17.503	–	14.150	3.353	–
2014	28.064	–	24.600	3.464	–
2015	88.340	85.798	82.413	5.927	3.385
2016	42.285	39.905	39.699	2.586	206
2017	24.735	22.471	20.600	4.135	1.871
2018	13.746	11.609	9.446	4.300	2.163
2019	12.886	11.009	8.423	4.463	2.586
2020	14.775	13.416	10.686	4.089	2.730
2021	39.930	37.920	34.224	5.706	3.696
2022	112.272	109.802	157.919	– 45.647	– 48.117

Q: INDIDV; Dachverband der Sozialversicherungsträger; Asylstatistik, Bundesministerium für Inneres, Wien, mehrere Jahrgänge (http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_asylwesen/statistik/start.aspx). – 1) am 31. Dezember des jeweiligen Jahres.

Auch in anderer Hinsicht unterschieden sich die Rechte dieser Gruppe in Österreich von jenen der Asylwerber:innen. Insbesondere haben Vertriebene aus der Ukraine nach ihrer Registrierung beim AMS sofort die Möglichkeit, eine Beschäftigungsbewilligung und damit einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten. Seit 21. April 2023 (Inkrafttreten des BGBl 43/2023) haben sie freien Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt und benötigen keine Bewilligung durch das AMS⁶²). Asylsuchende können demgegenüber erst frühestens nach drei Monaten Aufenthalt in Österreich eine Beschäftigungsbewilligung erhalten. Darüber haben Ukrainevertriebene, ähnlich wie anerkannte Flüchtlinge einen (rückwirkenden und bedingungslosen) Anspruch auf Familienbeihilfe, während dieser Anspruch bei subsidiär Schutzberechtigte nur gilt, wenn sie keine Grundversorgung beziehen und Erwerbstätigkeit vorliegt⁶³).

⁶²) <https://www.ams.at/unternehmen/service-zur-personalsuche/gefluechtete-personen-aus-der-ukraine-einstellen> (abgerufen am 22.6.2023).

⁶³) <https://www.arbeiterkammer.at/beratung/berufundfamilie/BeihilfenundFoerderung/Familienbeihilfe.html> (abgerufen am 11.9.2023)

5.2.2 Zusammensetzung der Erstversicherten nach Herkunft, Geschlecht und Alter

Insgesamt werden somit in der vorliegenden Studie Daten für 493.517 Personen analysiert. Für diese liegen Informationen zum Zeitpunkt ihrer ersten Anmeldung, über ihr Geschlecht und Alter sowie über ihre Staatsbürgerschaft zum Zeitpunkt der Erstanmeldungen vor. Damit können anhand dieser Daten die erheblichen Verschiebungen der Struktur der erstmalig als Asylwerber oder Asylwerberin Krankenpflichtversicherten während der letzten 18 Jahre dokumentiert werden (Übersicht 5.3). Hierbei zeigen sich insbesondere in den Jahren seit 2015 deutliche Verschiebungen der Herkunftsländer. Diese reflektieren in ihrer Mehrheit die geänderten globalen Konfliktsituationen.

So stammten im Zeitraum 2005 bis 2009 noch rund ein Fünftel der Erstversicherten aus Russland⁶⁴⁾ und weitere 10% aus dem ehemaligen Jugoslawien, welches allerdings über den Gesamtzeitraum nicht zu den 10 wichtigsten Sendeländern von Flüchtlingen zählte. Syrien und Afghanistan trugen demgegenüber in den Jahren 2005 bis 2009 gemeinsam 8,7% zur Zahl der Erstversicherten bei. Dementsprechend stammten über die Hälfte der Erstversicherten Asylwerber und Asylwerber:innen in diesem Zeitraum aus Ländern, die nach der international gebräuchlichen Weltbankgliederung Europa oder Zentralasien angehören.

Im Zeitraum 2010 bis 2014 stammten hingegen – bei einer deutlich höheren Gesamtzahl an Erstversicherten (Übersicht 5.2) – bereits mehr als ein Drittel aus Afghanistan oder Syrien, während Erstversicherte aus Russland und dem ehemaligen Jugoslawien gemeinsam nur mehr etwas mehr als 10% beitrugen. Im Zeitraum 2015 bis 2019 erhöhte sich aufgrund der Fluchtzuwanderung 2015 der Anteil der Flüchtlinge aus Syrien und Afghanistan auf 28,9% bzw. 26,5%, und auch der Anteil irakischer Staatsbürger:innen stieg auf über 10% an. In diesem Zeitraum stammten daher über die Hälfte der der erstversicherten Asylwerber:innen aus dem Nahen Osten bzw. Nordafrika. Südasiatische Länder trugen 28,3% bei und alle anderen Weltregionen in der Weltbankgliederung trugen weniger als 10% zu den Fluchtbewegungen nach Österreich bei.

Im Zeitraum 2020 bis 2022 stieg demgegenüber aufgrund des Krieges in der Ukraine der Anteil der erstversicherten Asylwerber:innen aus europäischen Ländern wieder auf 45% an. Fast 42% der Erstversicherten stammten dabei aus der Ukraine. Die Fluchtzuwanderung aus Afghanistan und Syrien verharrte aber auch in diesem Zeitraum auf einem hohen Niveau, sodass 28,3% der Flüchtlinge aus dem Nahen Osten und Nordafrika stammten und weitere 19,5% aus Südasien. Die Diversität der Herkunftsländer nahm daher in den letzten beiden Jahrzehnten, trotz der deutlichen Verschiebung in der geografischen Zusammensetzung, eher ab als zu. Trugen die drei größten Sendeländer im Zeitraum 2000 bis 2004 noch knapp 50% zur gesamten Fluchtzuwanderung bei, waren es 2020 bis 2022 über 70%⁶⁵⁾.

⁶⁴⁾ Diese Erstversicherten stammten dabei ebenso wie die Asylwerber:innen zumeist aus Tschetschenien.

⁶⁵⁾ Im Vergleich zur gesamten Zuwanderung, bei der laut österreichischer Wanderungsstatistik über 50% der Zugewanderten aus der EU stammen, ist die Fluchtzuwanderung nach Österreich allerdings ethnisch deutlich diverser.

Übersicht 5.3: Herkunftsländer der erstmals als Asylwerber:innen Krankenpflichtversicherten

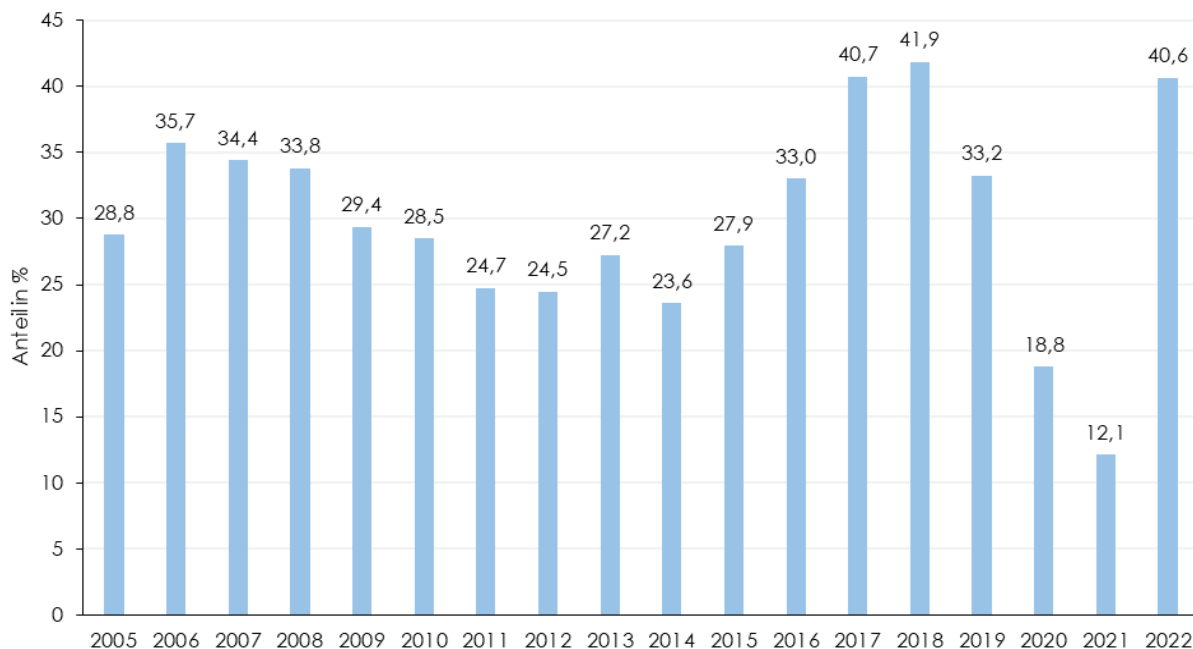
Nach Jahr der erstmaligen Versicherung; Anteile in %

	2005/2009	2010/2014	2015/2019	2020/2022
Weltregion ¹⁾				
Ostasien-Pazifik	5,3	2,4	1,0	0,2
Europa und Zentralasien	52,6	25,1	8,2	45,2
Naher Osten und Nordafrika	9,2	35,9	52,7	28,3
Südasien	12,9	24,7	28,3	19,5
Subsahara Afrika	8,7	9,5	7,4	2,1
Sonstige	0,2	1,0	0,4	4,1
Staatenlos/unbekannt	11,1	1,5	2,1	0,6
Top 10 Länder				
Syrien	1,2	16,9	28,9	17,4
Afghanistan	7,5	21,1	26,5	13,3
Ukraine	0,9	0,8	1,0	41,9
Irak	2,4	3,5	11,0	0,9
Russland	19,4	10,3	2,0	0,5
Pakistan	1,4	5,5	4,1	3,6
Indien	3,6	2,2	0,9	5,2
Iran	1,8	3,5	5,0	0,4
Marokko	0,4	1,8	1,1	3,8
Somalia	1,6	3,5	2,8	1,5

Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – Die Top 10 Länder sind jene 10 Länder, die im gesamten Beobachtungszeitraum (2005 bis 2022) die meisten Erstversicherten stellten. – ¹⁾ Laut Zuordnung der Weltbank.

Mit den Verschiebungen zwischen Herkunftsländern wandelte sich auch die demografische Struktur der Erstversicherten (Abbildungen 5.1 und 5.2). So waren diese zwar über den gesamten Zeitraum mehrheitlich (je nach Jahr zwischen 58,1% und 87,9%) männlich und zum größten Teil (zwischen 20% und 40%) 20 bis 29 Jahre alt. Im Zeitverlauf sank der bereits vergleichsweise niedrige Frauenanteil, nach einem Höhepunkt im Jahr 2006 (mit 35,7%), auf 23,6% im Jahr 2014, um erst nach dem Ende der Flüchtlingskrise 2015, während derer überwiegend Männer aus Syrien und Afghanistan in Österreich um Asyl ansuchten, wieder anzusteigen. Nach einem weiteren Abfall bis ins Jahr 2021 erreichte der Frauenanteil unter den erstmalig Pflichtversicherten 2022 aufgrund des hohen Anteils an Frauen unter den aus der Ukraine Vertriebenen einen neuerlichen Höhepunkt (siehe hierzu auch Kohlenberger et al., 2022).

Abbildung 5.1: Frauenanteil unter den erstmals als Asylwerber:innen Krankenpflicht-versicherten nach Jahr der erstmaligen Versicherung



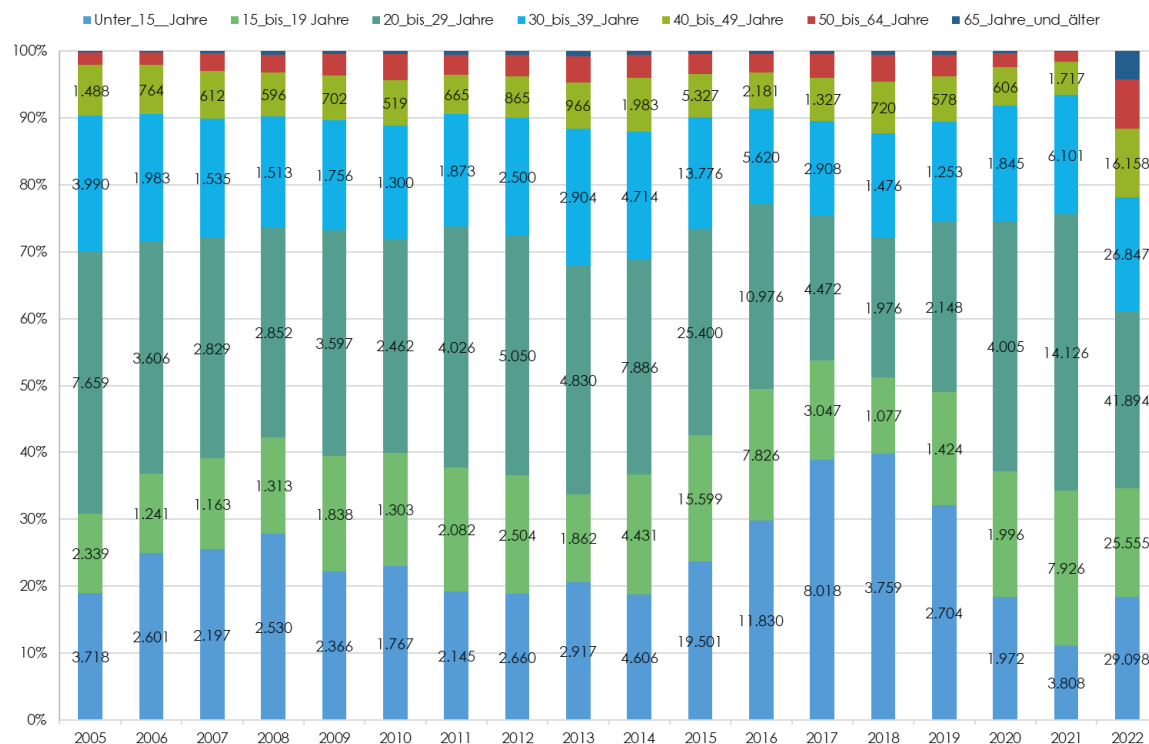
Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Auch die Altersstruktur der Erstversicherten änderte sich im Zeitablauf. Insbesondere stieg seit dem Jahr 2015 der Anteil der Jugendlichen deutlich an, wodurch gerade in diesen Zuwanderungskohorten Fragen der schulischen Integration von Flüchtlingen und die spezifischen Problemlagen unbegleiteter Minderjährigen im Asylwesen eine besondere Bedeutung erhielten. In den Jahren bis 2016 und seit 2020 war die relative Mehrheit (jeweils zwischen 30% und 40%) der Erstversicherten zwischen 20 und 29 Jahre alt. In den Jahren zwischen 2016 und 2020 stellten hingegen die Unter-15-Jährigen die relative Mehrheit. Gleichzeitig stieg der Anteil der 15- bis 20-Jährigen im gesamten Beobachtungszeitraum. In den 2000er Jahren gehörten in der Mehrheit der Jahre 10% bis 15% der Erstversicherten dieser Altersgruppe an; in den 2020er waren es zumeist 15% bis 25%. Auch für diese Gruppe ist neben der Arbeitsmarktintegration der Zugang zu formaler Bildung von besonderer Bedeutung, da sie zwar nicht mehr schulpflichtig, aber dennoch in einem Alter sind, in dem sich, auch der Ausbildungspflicht geschuldet, ein hoher Anteil der Bevölkerung in einer Erstausbildung befindet.

Der Anteil der Über-40-Jährigen an den Erstversicherten war hingegen über den gesamten Zeitraum recht gering. Er lag zumeist unter 10%. Einzige Ausnahme war das Jahr 2022, als im Zuge der Zuwanderung aus der Ukraine in erheblichem Ausmaß auch ältere Personen nach Österreich kamen. In diesem Jahr waren fast 22% der Erstversicherten älter als 40 Jahre und 4,3% sogar älter als 65 Jahre und daher nicht mehr im erwerbsfähigen Alter.

Abbildung 5.2: Altersstruktur der erstmals als Asylwerber:innen Krankenpflichtversicherten nach Jahr der erstmaligen Versicherung

Anteile in %



Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Mitbestimmend für diese demografischen Verschiebungen war die geänderte Struktur der Herkunftsländer der Erstversicherten. So war der Frauenanteil gerade unter den Erstversicherten aus dem Nahen Osten mit 24,1% deutlich niedriger als unter den Erstversicherten aus Europa und Zentralasien (54,6%), zu denen die Zugewanderten aus der Ukraine gehörten (Übersicht 5.4). Niedrigere Frauenanteile weisen nur die, für die Gesamtentwicklung allerdings nur wenig bedeutsamen, Erstversicherten aus Südasien und aus sonstigen Ländern auf. Ähnlich war auch der Anteil der 15- bis 19-jährigen Erstversicherten unter den aus dem Nahen Osten und Nordafrika stammenden Flüchtlingen (mit 21,4%) gemeinsam mit den aus Europa und Zentralasien stammenden Gruppen (28,6%) der höchste. Unter den Erstversicherten aus dem Nahen Osten und Nordafrika dominierten hingegen die 20- bis 29-Jährigen, während bei den aus Europa und Zentralasien stammenden Gruppen auch ältere Arbeitskräfte (im Alter von über 40 Jahren) eine bedeutende Rolle spielen.

Übersicht 5.4: Frauenanteil unter den erstmals als Asylwerber:innen Krankenpflichtversicherten nach Herkunftsland

Anteile in %

	Ostasien- Pazifik	Europa und Zent- ralasien	Naher Os- ten und Nordafrika	Süd-Asien	Subsahara Afrika	Sonstige	Staatenlos/ unbekannt
Geschlecht							
Frauen	49,1	54,6	24,1	16,6	25,7	6,6	26,7
Männer	50,9	45,4	75,8	83,2	74,3	93,3	72,9
Alter							
Unter 15 Jahre	16,2	28,6	21,4	17,8	14,9	2,9	17,5
15 bis 19 Jahre	8,0	8,7	12,6	34,6	28,7	7,2	14,4
20 bis 29 Jahre	25,5	18,5	37,1	31,7	37,8	55,5	36,9
30 bis 39 Jahre	28,7	17,9	19,4	10,8	14,5	27,1	18,8
40 bis 49 Jahre	17,6	12,4	6,8	3,2	3,1	5,5	7,9
50 bis 64 Jahre	3,8	9,2	2,4	1,5	0,8	1,5	3,6
65 oder mehr Jahre	0,2	4,7	0,3	0,3	0,1	0,3	0,8

Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Insgesamt kommen somit durch Asylzuwanderung überwiegend junge Personen im erwerbsfähigen Alter nach Österreich, die bei Anerkennung ihres Fluchtgrundes oder eines subsidiären Schutzes einen Teil des österreichischen Arbeitskräftepotentials stellen. In den letzten Jahren zeigt sich aber auch eine Verschiebung in Richtung von Jugendlichen, wodurch Fragen der schulischen Integration von Flüchtlingen, die spezifischen Problemlagen unbegleiteter Minderjährigen im Asylwesen und die mit der Ausbildung dieser Jugendlichen verbundenen budgetären Kosten eine zunehmende wirtschaftspolitische Bedeutung erhalten.

5.3 Beendigung und Dauer der Krankenpflichtversicherung als Asylwerber bzw. Asylwerberin

Die Krankenpflichtversicherung als Asylwerber:in und der Anspruch auf Grundversorgung in Österreich sind eng verknüpft mit dem Asylverfahren und der in diesem Verfahren getroffenen Entscheidung. In der österreichischen Asylstatistik wird dabei zwischen positiven, negativen und sonstigen Entscheidungen unterschieden (siehe hierzu auch Kapitel 2 und 3).

- Als **negative Entscheidungen** werden Entscheidungen bezeichnet, die in einer Ablehnung des Asylantrages münden. Für diese Personen besteht nach der (rechtsgültigen) Entscheidung kein weiterer Anspruch auf Grundversorgung und sie erhalten auch keinen Arbeitsmarktzugang in Österreich.
- Als **positive Entscheidungen** werden hingegen Entscheidungen bezeichnet, die in einem zumindest temporären Aufenthaltsrecht münden. Dazu gehören die Anerkennung als Flüchtling, die Gewährung eines subsidiären Schutzes sowie ein Bleiberecht aufgrund eines berücksichtigungswürdigen Grundes.

Asylberechtigte sind ab dem Zeitpunkt ihrer Anerkennung hinsichtlich des Arbeitsmarktzuganges den österreichischen Staatsbürger:innen gleichgestellt. Ihr Anspruch auf Grundversorgung endet spätestens vier Monate nach der Anerkennung ihres Status, wobei diese

Verlängerung der Unterstützung nur gewährt wird, wenn sie sich nicht selbst erhalten können. Danach sind sie auch hinsichtlich des Bezugs von Sozialleistungen (insbesondere der bedarfsorientierten Mindestsicherung) österreichischen Staatsbürger:innen gleichgestellt.

Subsidiär Schutzberechtigte erhalten hingegen ein – zunächst auf ein Jahr beschränktes – temporäres Aufenthaltsrecht und sind hinsichtlich des Arbeitsmarktzuganges ebenfalls österreichischen Arbeitskräften gleichgestellt.

Ein Bleiberecht aufgrund eines berücksichtigungswürdigen Grundes kann hingegen erteilt werden, wenn eine Person zum Zeitpunkt der Antragstellung nachweislich seit fünf Jahren (davon mindestens die Hälfte aber jedenfalls 3 Jahre rechtmäßig) durchgängig in Österreich aufhältig gewesen war, das Modul 1 der Integrationsvereinbarung erfüllt hat, und eine erlaubte Erwerbstätigkeit mit einem Einkommen über der monatlichen Geringfügigkeitsgrenze ausübt. Wenn alle diese Bedingungen erfüllt sind, wird eine "Aufenthaltsberechtigung plus" ausgestellt. Diese berechtigt zur unselbständigen Erwerbstätigkeit gemäß (siehe AsylG 2005 §54 und §55). Sind seit Zeitpunkt der Antragstellung nur fünf Jahre durchgängigen Aufenthaltes gegeben, können diese Personen hingegen nur eine Aufenthaltsberechtigung erhalten. Diese berechtigt zu einem Aufenthalt im Bundesgebiet. Zur Ausübung einer selbständigen bzw. unselbständigen Erwerbstätigkeit ist allerdings zusätzlich eine entsprechende Berechtigung nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz notwendig. Schlussendlich können Opfer von Gewalt, sowie Personen, deren Aufenthalt im Bundesgebiet seit mindestens einem Jahr geduldet ist, und zur Gewährleistung einer Strafverfolgung oder zur Geltendmachung zivilrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen eine "Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz" erhalten. Diese ist mit den gleichen Rechten und Pflichten verbunden wie die einfache Aufenthaltsberechtigung (siehe AsylG 2005 §54 und §57).

- Zu den sonstigen Entscheidungen zählen hingegen die "Gegenstandslosigkeit und Zurückziehung" des Verfahrens, die unter anderem eintritt, wenn sich der/die Asylwerber:in nicht mehr im Bundesgebiet befindet, die "Aussetzung" bis zur rechtskräftigen Entscheidung einer Vorfrage sowie die "Einstellung", wenn sich der/die Asylwerber:in dem Verfahren entziehen und eine Entscheidung ohne eine allenfalls weitere Einvernahme oder Verhandlung nicht erfolgen kann⁶⁶). Auch nach der Rechtskräftigkeit dieser Entscheidungen endet die Grundversorgung und die betroffenen Personen erhalten keinen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt.

5.3.1 Abgänge aus der Pflichtversicherung

Im anonymisierten Datensatz des Dachverbandes spiegeln sich diese Entscheidungen in den auf die Pflichtversicherung folgenden Versicherungszuständen der betrachteten Personen

⁶⁶) Ein Asylwerber entzieht sich dem Asylverfahren, wenn dem Bundesamt oder dem Bundesverwaltungsgericht dessen Aufenthaltsort wegen Verletzung der Mitwirkungspflichten weder bekannt noch sonst durch die Behörde bzw. das Gericht leicht feststellbar ist, wenn er das Bundesgebiet freiwillig verlässt und das Verfahren nicht als gegenstandslos abzulegen ist oder trotz Aufforderung zu den ihm vom Bundesamt im Zulassungsverfahren gesetzten Terminen nicht erscheint.

wider. Folgen auf die Krankenpflichtversicherung keine anderen Versicherungsperioden, ist von einer Ausreise des Asylwerbers aufgrund einer sonstigen oder negativen Entscheidung des Asylverfahrens bzw. des Endes des subsidiären Schutzes auszugehen, da in diesen Fällen keine legale Möglichkeit eines Aufenthalts in Österreich besteht. Folgen hingegen auf die Pflichtversicherung andere Versicherungsperioden (z. B. aufgrund einer Beschäftigung oder aufgrund eines anderen Leistungsbezuges aus der Sozialversicherung), ist von einer positiven Entscheidung und dem Ende der Grundversorgung auszugehen.

Der Anteil der Asylwerber:innen mit Übergang korreliert dabei, wie zu erwarten, eng mit dem Anteil der positiven Entscheidungen. So gingen nur 8% der aus Pakistan, 1% der aus Marokko und 12% der aus Indien (allesamt Länder mit niedrigen Anerkennungsquoten) stammenden Erstversicherten in ein anderes Versicherungsverhältnis über. Einzig bei den Ukrainer:innen war diese Quote mit 10% ähnlich gering. Dies ist aber auf die kurze Aufenthaltsdauer dieser Gruppe und die Tatsache, dass sie so lange in Pflichtversicherung bzw. Grundversorgung bleiben können, bis sie eine Beschäftigung aufnehmen, zurückzuführen, da unter ihnen der Anteil der noch nicht beendeten Pflichtversicherungen bei 70% liegt. Im Gegensatz dazu liegt der Anteil der Pflichtversicherten mit einem Übergang in andere Sozialversicherungszustände unter Asylwerber:innen aus Somalia, Syrien und dem Iran bei zwischen 49% und 58%. Gemeinsam ist diesen Ländern dabei eine Anerkennungsquote ihrer Asylanträge von über 50%.

Abbildung 5.3 stellt die Zahl der Übergänge aus der Pflichtversicherung in den Jahren 2005 bis 2022 dar. Hierbei wird zwischen drei Gruppen unterschieden:

1. Jene, bei denen die Krankenpflichtversicherung vor dem 31.12.2022 endet und darauf ein Übergang in einen anderen Sozialversicherungszustand stattfindet. Diese Personen werden als Asylwerber:innen mit einem Übergang (in das österreichische Sozialversicherungssystem) bezeichnet. Bei ihnen ist von einem (befristeten) Aufenthaltsrecht auszugehen und ihr Bezug der Grundversorgung endet mit dem letzten Tag der Pflichtversicherung.
2. Jene, bei denen die Pflichtversicherung vor dem 31.12.2022 ohne einen Übergang in einen anderen Sozialversicherungszustand endet. Diese Personen werden als Asylwerber:innen ohne Übergang (in das österreichische Sozialversicherungssystem) bezeichnet. Bei ihnen ist von einer negativen Asylentscheidung bzw. keinem (weiter bestehenden) Aufenthaltsrecht auszugehen.
3. Jene, deren Pflichtversicherung zum letzten Stichtag am 31.12.2022 im Analysedatensatz noch aufrecht ist. Diese werden als Personen mit offener Pflichtversicherung bezeichnet.

Wie aus Der Anteil der Asylwerber:innen mit Übergang korreliert dabei, wie zu erwarten, eng mit dem Anteil der positiven Entscheidungen. So gingen nur 8% der aus Pakistan, 1% der aus Marokko und 12% der aus Indien (allesamt Länder mit niedrigen Anerkennungsquoten) stammenden Erstversicherten in ein anderes Versicherungsverhältnis über. Einzig bei den Ukrainer:innen war diese Quote mit 10% ähnlich gering. Dies ist aber auf die kurze Aufenthaltsdauer dieser Gruppe und die Tatsache, dass sie so lange in Pflichtversicherung bzw. Grundversorgung bleiben können, bis sie eine Beschäftigung aufnehmen, zurückzuführen, da unter ihnen der Anteil der noch nicht beendeten Pflichtversicherungen bei 70% liegt. Im Gegensatz dazu liegt der Anteil der Pflichtversicherten mit einem Übergang in andere

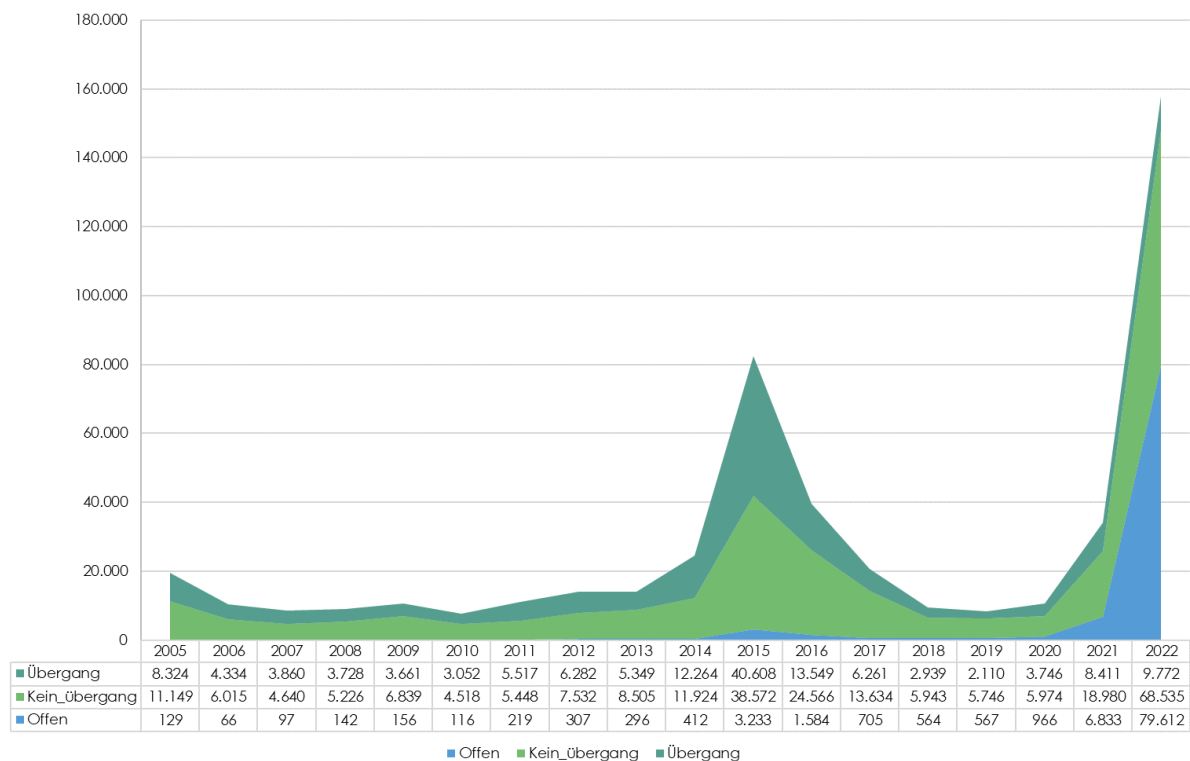
Sozialversicherungszustände unter Asylwerber:innen aus Somalia, Syrien und dem Iran bei zwischen 49% und 58%. Gemeinsam ist diesen Ländern dabei eine Anerkennungsquote ihrer Asylanträge von über 50%.

Abbildung 5.3 ersichtlich, gingen von den 493.600 in den Jahren 2005 bis 2022 erstmalig Krankenpflichtversicherten rund 143.700 (oder 29,1%) nach dem Ende Ihrer Pflichtversicherung in einen anderen Sozialversicherungszustand über, bei 253.400 (oder 51,4%) endete die Pflichtversicherung, ohne dass eine weiteres Sozialversicherungsverhältnis folgte, und bei 95.500 (oder 19,5%) ist die Pflichtversicherung noch offen. Insgesamt sind damit von den in diesem Zeitraum Erstversicherten nur 29,1% bisher am österreichischen Arbeitsmarkt "aufgeschlagen". 51,4% erhielten hingegen kein Aufenthaltsrecht. Für 19,5% ist die Pflichtversicherung immer noch aufrecht, dementsprechend hat auch diese Gruppe (noch) keinen Arbeitsmarktzugang.

Der Anteil der Asylwerber:innen mit Übergang korreliert dabei, wie zu erwarten, eng mit dem Anteil der positiven Entscheidungen. So gingen nur 8% der aus Pakistan, 1% der aus Marokko und 12% der aus Indien (allesamt Länder mit niedrigen Anerkennungsquoten) stammenden Erstversicherten in eine anderes Versicherungsverhältnis über. Einzig bei den Ukrainer:innen war diese Quote mit 10% ähnlich gering. Dies ist aber auf die kurze Aufenthaltsdauer dieser Gruppe und die Tatsache, dass sie so lange in Pflichtversicherung bzw. Grundversorgung bleiben können, bis sie eine Beschäftigung aufnehmen, zurückzuführen, da unter ihnen der Anteil der noch nicht beendeten Pflichtversicherungen bei 70% liegt. Im Gegensatz dazu liegt der Anteil der Pflichtversicherten mit einem Übergang in andere Sozialversicherungszustände unter Asylwerber:innen aus Somalia, Syrien und dem Iran bei zwischen 49% und 58%. Gemeinsam ist diesen Ländern dabei eine Anerkennungsquote ihrer Asylanträge von über 50%.

Abbildung 5.3: Verbleib von als Asylwerber und -werberinnen Pflichtversicherten nach Zeitpunkten nach dem Anfang der Pflichtversicherung

Anteile in %



Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Übersicht 5.5: Verbleib von als Asylwerber:innen Pflichtversicherten nach Zeitpunkten nach dem Anfang der Pflichtversicherung

	Offene Pflichtversicherung	Ohne Übergang	Mit Übergang
	Anteil in %		
Syrien	17	32	51
Afghanistan	5	59	36
Ukraine	70	20	10
Irak	10	54	36
Russland	7	59	35
Pakistan	1	91	8
Indien	2	87	12
Iran	6	36	58
Marokko	3	96	1
Somalia	21	30	49

Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – Die Top 10 Länder sind jene 10 Länder, die im gesamten Beobachtungszeitraum (2005 bis 2022) die meisten Erstversicherten stellten.

Die starken Unterschiede zwischen Herkunftsländern führen – gepaart mit der sehr unterschiedlichen demografischen Struktur nach Herkunftsländern – auch zu erheblichen Unterschieden in den Übergängen nach demografischen Merkmalen. So liegt der Anteil der Krankenpflichtversicherten mit einem Übergang in ein anderes Sozialversicherungsverhältnis unter Personen im Haupterwerbsalter (zwischen 30 und 50 Jahren) durchwegs über 30%, während er bei den Kindern und Jugendlichen (bis 15-Jährigen), aber auch bei Älteren (Über-50-Jährigen) zum Teil deutlich darunter liegt (siehe Übersicht 5.6). Ähnlich ist aufgrund des hohen Frauenanteils unter der rezenten Fluchtzuwanderung aus der Ukraine auch der Anteil der noch offenen Pflichtversicherungen unter Frauen merklich höher als unter Männern.

Übersicht 5.6: Verbleib von als Asylwerber:innen Pflichtversicherten nach Zeitpunkten nach dem Anfang der Pflichtversicherung

	Offene Pflichtversicherung	Ohne Übergang Anteile in %	Mit Übergang
		Geschlecht	
Frauen	31,8	36,1	32,1
Männer	13,6	58,6	27,8
		Alter	
Unter 15 Jahre	21,8	60,6	17,6
15 bis 19 Jahre	12,7	57,1	30,3
20 bis 29 Jahre	11,8	55,6	32,6
30 bis 39 Jahre	19,5	44,1	36,3
40 bis 49 Jahre	31,6	32,6	35,9
50 bis 64 Jahre	46,2	27,3	26,6
65 oder mehr Jahre	72,0	20,0	7,9
		Herkunftsregion ¹⁾	
Ostasien-Pazifik	4,1	56,7	39,2
Europa und Zentralasien	42,6	38,9	18,6
Naher Osten und Nordafrika	12,1	49,1	38,8
Südasien	4,8	63,9	31,4
Subsahara Afrika	11,6	55,1	33,3
Sonstige	4,1	93,3	2,6
Staatenlos/unbekannt	5,5	83,7	10,8
Insgesamt	19,5	51,4	29,1

Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – ¹⁾ laut Zuordnung der Weltbank.

5.3.2 Dauer der Pflichtversicherung

Interessant ist es auch, die Dauer der Krankenpflichtversicherung als Asylwerber bzw. Asylwerberin zu betrachten. Diese bestimmt zugleich auch die zu erwartenden Kosten der Grundversorgung für Asylwerber:innen. Je länger ein Asylwerber bzw. eine Asylwerberin pflichtversichert ist, umso länger verbleibt sie in Grundversorgung und desto höher sind auch die dafür anfallenden Kosten. Abbildung 5.4 zeigt die Verteilung verschiedener Dauerkategorien in Abhän-

gigkeit von dem Zuwanderungsjahr der Asylwerber:innen⁶⁷⁾. Pflichtversicherungsverhältnisse, die am Ende unseres Beobachtungszeitraumes (am 31.12.2022) noch nicht beendet waren, werden als noch nicht beendet kodiert.

Insgesamt sind von den in den Jahren 2020 bis 2022 begonnen Pflichtversicherungen rund 43% noch nicht beendet, sodass für diese Episoden noch keine verlässliche Aussage über ihre Dauer möglich ist. Dies ist allerdings auch nicht sonderlich überraschend: Da die Mehrheit dieser Pflichtversicherungen im Gefolge der Zuwanderung von ukrainischen Vertriebenen bzw. der erhöhten Zuwanderung von Asylwerber:innen im Jahr 2022 entstand, ist der Großteil dieser Erstversicherten nur wenige Monate in Österreich.

Bei den in den weiter zurückliegenden Perioden begonnen Pflichtversicherungen, für die verlässliche Aussagen möglich sind, fällt hingegen die extreme Schiefe der Verteilung auf: Für die meisten Asylwerber:innen endet die Pflichtversicherung relativ rasch, für einen kleineren, aber relevanten Teil dauert diese Pflichtversicherung, wohl aufgrund eines langwierigen Asylverfahrens, allerdings recht lange. So endeten in den Perioden 2005/09 ebenso wie 2010/14 und 2014/19 zwischen (je nach betrachteter Periode) 37% und 44% der Pflichtversicherungen bereits nach weniger als 6 Monaten. Weitere 9% bis 15% dauerten zwischen 6 und 12 Monaten. Allerdings dauerte die Pflichtversicherung bei zwischen einem Viertel und einem Drittel der in diesen Jahren Erstversicherten 2 Jahre oder mehr und bei rund 1% dauerten sie sogar länger als ein Jahrzehnt.

⁶⁷⁾ Als Dauer wird dabei der Zeitraum zwischen Beginn des ersten Pflichtversicherung als Asylwerber:in und dem Ende der letzten Pflichtversicherung als Asylwerber:in herangezogen.

Abbildung 5.4: Dauer der Versicherung als Asylwerber bzw. Asylwerberin



Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Übersicht 5.7: Dauer der Versicherung als Asylwerber bzw. Asylwerberin nach ausgewählten Herkunftsländern

	Dauer der Pflichtversicherung				
	Bis 6 Monate	6 bis 12 Monate	1 bis 2 Jahre	Mehr als 2 Jahre	nicht abgeschlossen
Syrien	30,6	29,1	17,9	4,9	17,5
Afghanistan	44,1	6,0	9,7	34,8	5,5
Ukraine	24,8	3,8	0,3	1,0	70,1
Irak	31,8	10,4	12,9	34,8	10,0
Russland	30,0	11,6	14,8	36,9	6,7
Pakistan	85,9	2,6	3,2	7,3	0,9
Indien	91,0	1,2	1,5	4,7	1,6
Iran	23,6	14,5	21,3	34,5	6,1
Marokko	90,7	1,9	1,9	2,9	2,6
Somalia	22,5	12,6	11,2	32,8	20,8
Insgesamt	43,3	10,9	9,2	17,1	19,5

Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Das Herkunftsland ist dabei eine zentrale Determinante der Dauer der Pflichtversicherung, da dieses auch die Komplexität und damit die Dauer des Asylverfahrens mitbestimmt. Interessanterweise korreliert dabei die Dauer der Pflichtversicherung negativ mit dem Anteil der positiven Entscheidungen laut Asylstatistik, aber positiv mit dem Anteil der sonstigen Entscheidungen. Der

Korrelationskoeffizient⁶⁸⁾ zwischen dem Anteil der Pflichtversicherungen, die binnen sechs Monaten enden, und dem Anteil der positiv entschiedenen Asylverfahren liegt bei -0,48. Asylwerber:innen aus Ländern mit einem hohen Anteil an positiv entschiedenen Verfahren haben daher tendenziell längere Verfahrensdauern. Der Korrelationskoeffizient zwischen dem Anteil der Pflichtversicherungen, die binnen sechs Monaten enden, und dem Anteil der sonstigen Entscheidungen liegt hingegen bei 0,40⁶⁹⁾. Da die sonstigen Entscheidungen auch die Verfahrenseinstellungen beinhalten, deutet dies darauf hin, dass kurze Pflichtversicherungen von Asylwerber:innen vor allem in Fällen bestehen, in denen das Verfahren rasch eingestellt wird, weil zum Beispiel der Asylwerber bzw. die Asylwerberin nicht mehr auffindbar ist.

Dies wird auch durch die in Übersicht 5.7 dargestellte Verteilung der Dauer der Pflichtversicherung nach Herkunftsländern bestätigt. Unter Inder:innen bzw. Pakistani, bei denen 2022, aber auch davor ein hoher Anteil der Asylverfahren in einer sonstigen Entscheidung mündete, sowie bei Marokaner:innen liegt der Anteil der binnen 6 Monatsfrist beendeten Pflichtversicherungen bei über 80%. Bei den meisten anderen Asylwerber:innen liegt dieser Anteil zwischen 22,5% (für Asylwerber:innen aus Somalia) und 44,1% (für Asylwerber:innen aus Afghanistan). Einen besonders hohen Anteil an einer längeren Dauer der Pflichtversicherung von über einem Drittel weisen demgegenüber Asylwerber:innen aus Afghanistan, dem Irak, Russland, dem Iran und Somalia auf.

Entsprechend der länderweise recht unterschiedlichen Dauer der Pflichtversicherung und der unterschiedlichen Zusammensetzung der verschiedenen maßgeblichen Gruppen von Erstversicherten in Österreich variiert auch die Dauer der Pflichtversicherung über verschiedene demografischen Merkmale. So sind Männer mit einem Anteil von 49% unter den Asylwerber:innen mit einer sehr kurzen Dauer der Pflichtversicherung von unter 6 Monaten überrepräsentiert, während Frauen abermals aufgrund der hohen Feminisierung der rezenten Zuwanderung aus der Ukraine vor allem einen merklich höheren Anteil an laufenden Pflichtversicherungen haben. Ähnlich haben 15- bis 29-Jährige häufig eine kurze Dauer der Pflichtversicherung, während Unter-15-Jährige häufiger eine längere Dauer aufweisen.

⁶⁸⁾ Der Korrelationskoeffizient ist eine Maßzahl für die Stärke des (linearen) Zusammenhanges zwischen zwei Zahlen. Er liegt zwischen -1 und 1, wobei negative Zahlen einen negativen Zusammenhang signalisieren und positive einen positiven. Je näher der Betrag des Korrelationskoeffizienten an 0 liegt, desto schwächer ist der lineare Zusammenhang.

⁶⁹⁾ Diese Korrelationen beziehen sich auf ein Sample jener 28 Herkunftsländer mit mehr als 2.000 Erstversicherten im Zeitraum 2005 bis 2020.

Übersicht 5.8: Dauer der Versicherung als Asylwerber bzw. Asylwerberin nach demografischen Merkmalen und Herkunftslandgruppen

	Bis 6 Monate	6 bis 12 Monate	1 bis 2 Jahre	Mehr als 2 Jahre	nicht abgeschlossen
Geschlecht					
Frauen	30,4	12,3	9,2	16,4	31,8
Männer	49,3	10,3	9,3	17,5	13,6
Alter					
Unter 15 Jahre	32,0	14,7	10,8	20,7	21,8
15 bis 19 Jahre	51,1	7,8	8,0	20,5	12,7
20 bis 29 Jahre	52,6	10,2	9,2	16,1	11,8
30 bis 39 Jahre	43,7	11,5	9,9	15,5	19,5
40 bis 49 Jahre	35,3	10,7	8,7	13,7	31,6
50 bis 64 Jahre	26,9	9,7	6,8	10,4	46,2
65 oder mehr Jahre	15,8	5,1	3,3	3,9	72,0
Herkunftsregion					
Ostasien-Pazifik	44,2	9,0	10,4	32,4	4,1
Europa und Zentralasien	33,2	6,4	4,9	12,9	42,6
Naher Osten und Nordafrika	43,0	19,2	14,0	11,8	12,1
Südasi	52,3	5,2	8,2	29,5	4,8
Subsahara Afrika	38,7	11,3	10,0	28,5	11,6
Sonstige	91,3	1,2	1,2	2,2	4,1
Staatenlos/unbekannt	64,0	10,0	8,8	11,7	5,5

Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

5.4 Arbeitsmarktintegration von Asylwerber:innen mit einem Übergang aus der Pflichtversicherung

Von den im Zeitraum 2005 bis 2022 insgesamt rund 493.600 zugewanderten Asylwerber:innen bzw. Vertriebenen aus der Ukraine erhielten somit rund 352.900 (noch) keinen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt und Sozialsystem, weil sie entweder immer noch eine Grundversorgung erhalten oder (wohl aufgrund eines negativen oder sonstigen bzw. einem Auslaufen des subsidiären Schutzes) bereits nicht mehr in Österreich sozialversichert sind. Die verbleibenden 143.600 Personen, die bis 2022 einen legalen Arbeitsmarktzugang erhielten, sind hingegen hinsichtlich ihrer Sozialleistungsansprüche mit Inländer:innen gleichgestellt. Dementsprechend hängen ihre Netto-Beiträge zu den öffentlichen Haushalten, wie auch bei Inländer:innen, ganz wesentlich von ihrer Fähigkeit ab, sich am österreichischen Arbeitsmarkt selbst zu erhalten. Eine Möglichkeit, diese Fähigkeit zu beurteilen, besteht darin, anhand des anonymisierten Datensatzes des Dachverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger die auf die Krankenpflichtversicherung folgenden sozialversicherungspflichtigen arbeitsmarktrelevanten Positionen dieser Gruppe zu betrachten. Auf diese Weise ist feststellbar, ob sie zu einem bestimmten Zeitpunkt unselbständig oder selbständig beschäftigt, arbeitslos oder nicht erwerbstätig waren und wie viel sie, sofern sie beschäftigt waren, in ihrem Beschäftigungsverhältnis verdienten.

Aus diesem Grund wurden für alle Personen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 64 Jahren), deren Krankenpflichtversicherung im Zeitraum vom 1.1.2005 bis zum 31.12.2022 endete

und die im Folgezeitraum zumindest einmal beim Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger gemeldet waren, Informationen zu sämtlichen auf die Krankenpflichtversicherung als Asylwerberin oder Asylwerber folgenden Sozialversicherungspositionen gesammelt. Diese Informationen wurden in weiterer Folge dahingehend ausgewertet, ob es sich bei der Position um ein (voll sozialversicherungspflichtiges, atypisches oder selbständiges) Beschäftigungsverhältnis handelte und wie hoch die mit diesem Beschäftigungsverhältnis verbundene Beitragsgrundlage zur Sozialversicherung war. Auf diese Weise wurde auch die mediane Beitragsgrundlage pro Beschäftigten sowie die Beschäftigungsquote (am 7.6. eines Jahres) der jeweiligen Zuwanderungskohorte berechnet.

5.4.1 Deskriptive Analyse

Beschäftigungsquoten

Betrachtet man den im oberen Teil von Abbildung 5.5 dargestellten Verlauf der Beschäftigungsquote der jeweiligen Eintrittskohorten unter diesen Personen, so zeigt sich das typische, in einer Vielzahl an nationalen und internationalen Studien (siehe Bock-Schappelwein & Huber, 2015 für einen Literaturüberblick) zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und anderen ausländischen Arbeitskräften festgestellte Muster. Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten fangen nach dem Ende des Bezuges der Grundversorgung aufgrund geringerer Sprachkenntnisse sowie möglicherweise fehlender Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen formalen Qualifikationen, aber auch aufgrund einer mangelnden Vertrautheit mit den institutionellen Gegebenheiten in Österreich mit nur geringen Beschäftigungsquoten an. So liegt die Beschäftigungsquote der in Abbildung 5.5 betrachteten Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten im ersten Jahr ihres Zugangs zum österreichischen Arbeitsmarkt durchwegs bei zwischen 10% und 20% und damit um über 40 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt aller in Österreich Sozialversicherten.

Im Zeitverlauf verbessert sich die Arbeitsmarktintegration der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten aber deutlich, und sie holen gegenüber Personen ohne Migrationshintergrund auf. Dementsprechend lag die Beschäftigungsquote der meisten Eintrittskohorten bereits nach 3 bis 4 Jahren bei über 35%, und gegen Ende der Beobachtungsperioden hatten die Eintrittskohorten mit dem längsten Arbeitsmarktzugang (d. h. alle, die vor 2015 einen Arbeitsmarktzugang erhielten) bereits eine Beschäftigungsquote von über 55%, womit sie nur mehr um rund 10 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt aller in Österreich Sozialversicherten liegen (siehe dazu auch Jestl et al., 2022).

Gleichzeitig flacht das Integrationstempo nach den ersten Jahren aber auch deutlich ab. Die Beschäftigungsquote erhöhte sich bei den meisten Zuwanderungskohorten in den ersten 4 Jahren des Arbeitsmarktzuganges um zwischen rund 21 und 33 Prozentpunkte, in den darauffolgenden 4 Jahren aber nur mehr um zwischen 3 und 17 Prozentpunkte, und selbst die Kohorten mit dem längsten Arbeitsmarktzugang erreichen nie eine Beschäftigungsquote von über 60%. Dies deutet somit auf eine auch längerfristig persistente Schlechterstellung dieser Gruppe am Arbeitsmarkt hin, die unter anderem auf ein unterdurchschnittliches formales Qualifikationsniveau der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten, aber möglicherweise auch auf eine anhaltende Diskriminierung zurückzuführen ist.

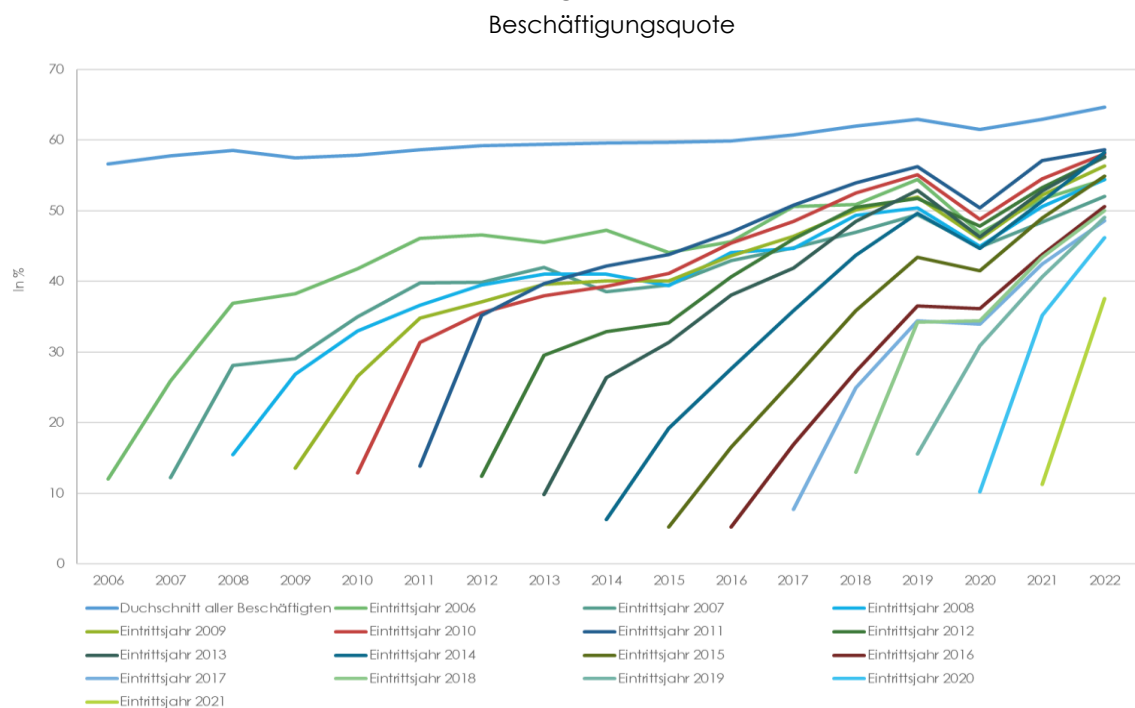
Schlussendlich streut das Integrationstempo auch deutlich über Kohorten. So dauerte es bei den Personen, die 2012 einen Arbeitsmarktzugang erhielten, 7 Jahre, ehe sie eine Beschäftigungsquote von 40% erreichten, bei den Kohorten der Jahre 2019 und 2020 aber nur mehr 3 Jahre. Ähnlich hatten die Kohorten 2015 und 2016 anfänglich die geringsten Beschäftigungsquoten, holten aber in den Folgejahren deutlich stärker auf als die früheren Kohorten, sodass sie 2022 bereits mit den früheren Kohorten vergleichbare Beschäftigungsquoten aufwiesen.

Auch diese Unterschiede weisen auf eine unterschiedliche Zusammensetzung der jeweiligen Jahrgänge hin, hängen aber auch mit der unterschiedlichen Arbeitsmarktsituation in Österreich im Beobachtungszeitraum zusammen. Diese war in den letzten beiden Jahren durch eine gute konjunkturelle Lage, starker Beschäftigungswachstum und eine zunehmende Knappheit an Arbeitskräften geprägt, die es den neu hinzugekommenen Arbeitskräften erleichterte, eine Beschäftigung zu finden.

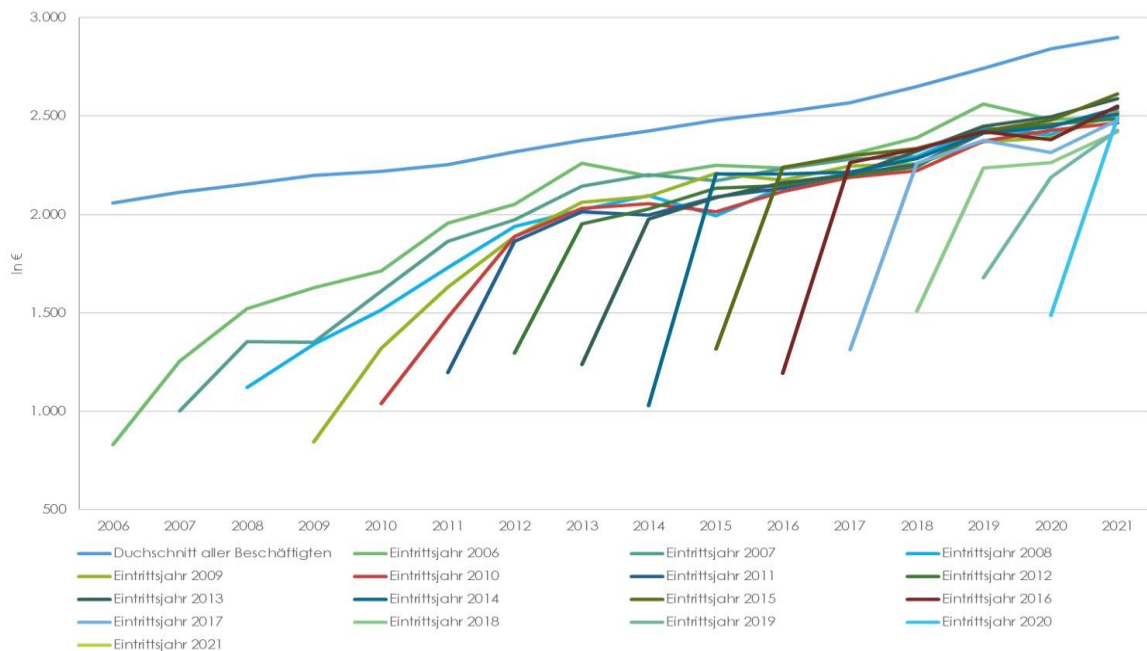
Mediane Beitragsgrundlagen

Eine etwas andere Dynamik zeigt sich hingegen bei der medianen Beitragsgrundlage (als Indikator für den Lohn). Obwohl sich auch hier Anzeichen eines, von einem sehr niedrigen Niveau ausgehenden, Aufholens der neu Eintretenden in den ersten Jahren nach dem Eintritt in den Arbeitsmarkt zeigt, entwickeln sich die Löhne der betrachteten Eintrittskohorten ab dem 2. bzw. 3. Jahr nach dem Arbeitsmarkteintritt weitgehend im Einklang mit dem österreichischen Durchschnitt. So zeigen sich hier selbst für die am längsten am österreichischen Arbeitsmarkt aktive Gruppe der 2005 in den Arbeitsmarkt Eingetretenen ab dem 3. Jahr nur mehr schwache Anzeichen eines Aufholens gegenüber anderen Gruppen (und somit einer zunehmenden Integration). Die mediane Beitragsgrundlage der hier betrachteten Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten liegt anfänglich bei zwischen 40% und 60% der medianen Beitragsgrundlage aller Österreich voll-sozialversicherungspflichtig unselbständig Beschäftigten. Nach zwei Jahren werden von allen Kohorten mit Ausnahme der vor 2010 in den Arbeitsmarkt eingetretenen, zwischen 75% und 80% des Medianeinkommens aller in Österreich voll-sozialversicherungspflichtig unselbständig Beschäftigten verdient. Danach kommt es aber nur mehr zu einer sehr langsamen Annäherung, sodass selbst Kohorten, die bereits 15 Jahre oder mehr in Österreich arbeiten, am Ende des Beobachtungszeitraums immer noch nur rund 85% des medianen Einkommens aller in Österreich voll-sozialversicherungspflichtig unselbständig Beschäftigten verdienen.

Abbildung 5.5: Verlauf der Beschäftigungsquote sowie der Median der Beitragsgrundlagen nach Jahr des Endes der Pflichtversicherung im Zeitverlauf, 2005 bis 2022



Median Beitragsgrundlage der Beschäftigten ¹⁾



Q: INDIV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – Grundgesamtheit: In den Jahren 2005 bis 2022 erstmalig krankenpflichtversicherte Asylwerber und -werberinnen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) mit einem Übergang in einen anderen Sozialversicherungsstatus. – ²⁾ Median der monatlichen Beitragsgrundlage (kann nur für voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemessen werden).

Zum einen ist diese mangelnde langfristige Konvergenz der Löhne eine Konsequenz der im Zeitablauf eintretenden Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten in die Beschäftigung. Dadurch kommen (selbst innerhalb einer Kohorte) im Zeitablauf immer wieder neue Personen in den Arbeitsmarkt. Da deren Einstiegslohn im Allgemeinen eher gering ist, verzerrt dies das durchschnittliche Lohnwachstum der einzelnen Gruppenmitglieder nach unten. Zum anderen bedeutet dies aber auch, dass es den hier betrachteten Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten im Zeitablauf durchaus gelingt, sich rein quantitativ in den österreichischen Arbeitsmarkt zu integrieren, sie sich aber wesentlich größeren Barrieren gegenübergestellt sehen, in besser entlohnte Tätigkeiten aufzusteigen.

Dauer von Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit

Ein Einwand gegen die oben dargestellten Ergebnisse könnte sein, dass die Beschäftigungsverhältnisse von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten insgesamt weniger stabil sind und daher kürzer dauern. Dadurch könnten zwar zu einem bestimmten Zeitpunkt viele Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte beschäftigt sein, aber durch kürzere Beschäftigungsdauern als in anderen Gruppen trotzdem stärker von Arbeitslosigkeit bzw. Nichterwerbstätigkeit betroffen sein. Dies hätte über den dadurch auch längeren Bezugszeitraum von Arbeitslosenunterstützung bzw. Unterstützungen durch die aktive Arbeitsmarktpolitik und Sozialleistungen offensichtliche Auswirkungen auf die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte. Aus diesem Grund wurden in Ergänzung zu der obigen Auswertung die Anzahl der in einem Jahr im Durchschnitt in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit oder Schulung und in Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage als Anteil an der Zahl der Tage, in denen die Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich sozialversichert waren, als dauerbezogene Indikatoren zur Arbeitsmarktintegration von Asylberechtigten bzw. subsidiär Schutzberechtigten untersucht⁷⁰⁾. Die Zahl der in Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage liefert dabei einerseits Anhaltspunkte zum Erwerbsverhalten, zeigt aber andererseits auch die Dauer der Zeiten, in denen ein erhöhter Bedarf an Sozialleistungen unter Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten zu erwarten wäre, während der Anteil der in Arbeitslosigkeit oder Schulung verbrachten Tage vor allem auf einen erhöhten Bedarf an Arbeitslosenunterstützung hinweist⁷¹⁾. Das obere Panel von Abbildung 5.6 zeigt den Verlauf des durchschnittlichen Beschäftigungsanteils in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Eintritts in den österreichischen Arbeitsmarkt (der als das Datum des Endes der Krankenpflichtversicherung definiert wird). Der Verlauf des Beschäftigungsanteils entspricht dabei weitgehend jenem der Beschäftigungsquote: Auch hier zeigt sich ein, von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau ausgehender, starker Anstieg des Anteils der Beschäftigungstage pro Jahr bis vier Jahre nach dem Ende der Pflichtversicherung auf zwischen 140 und 160 Tage

⁷⁰⁾ Überdies wurden, um diese Integrationsindikatoren mit anderen Gruppen vergleichen zu können, die gleichen Kennzahlen für alle Sozialversicherten erhoben. Da eine Auswertung aller Sozialversicherten mit einem unverhältnismäßigen Datenbearbeitungsaufwand verbunden wäre, beziehen sich diese Vergleichsgruppenwerte auf eine 10%-Stichprobe aller im Zeitraum 2005 bis 2022 Sozialversicherten.

⁷¹⁾ Da eine Auswertung aller im anonymisierten Datensatz des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger erfassten Personen aus rechentechnischen Gründen unmöglich gewesen wäre, wurde auf eine 10%-Stichprobe aller im Zeitraum zwischen 2005 und 2015 für zumindest einen Tag als beschäftigt oder arbeitslos sozialversicherten Inländer und Inländerinnen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 64) zurückgegriffen.

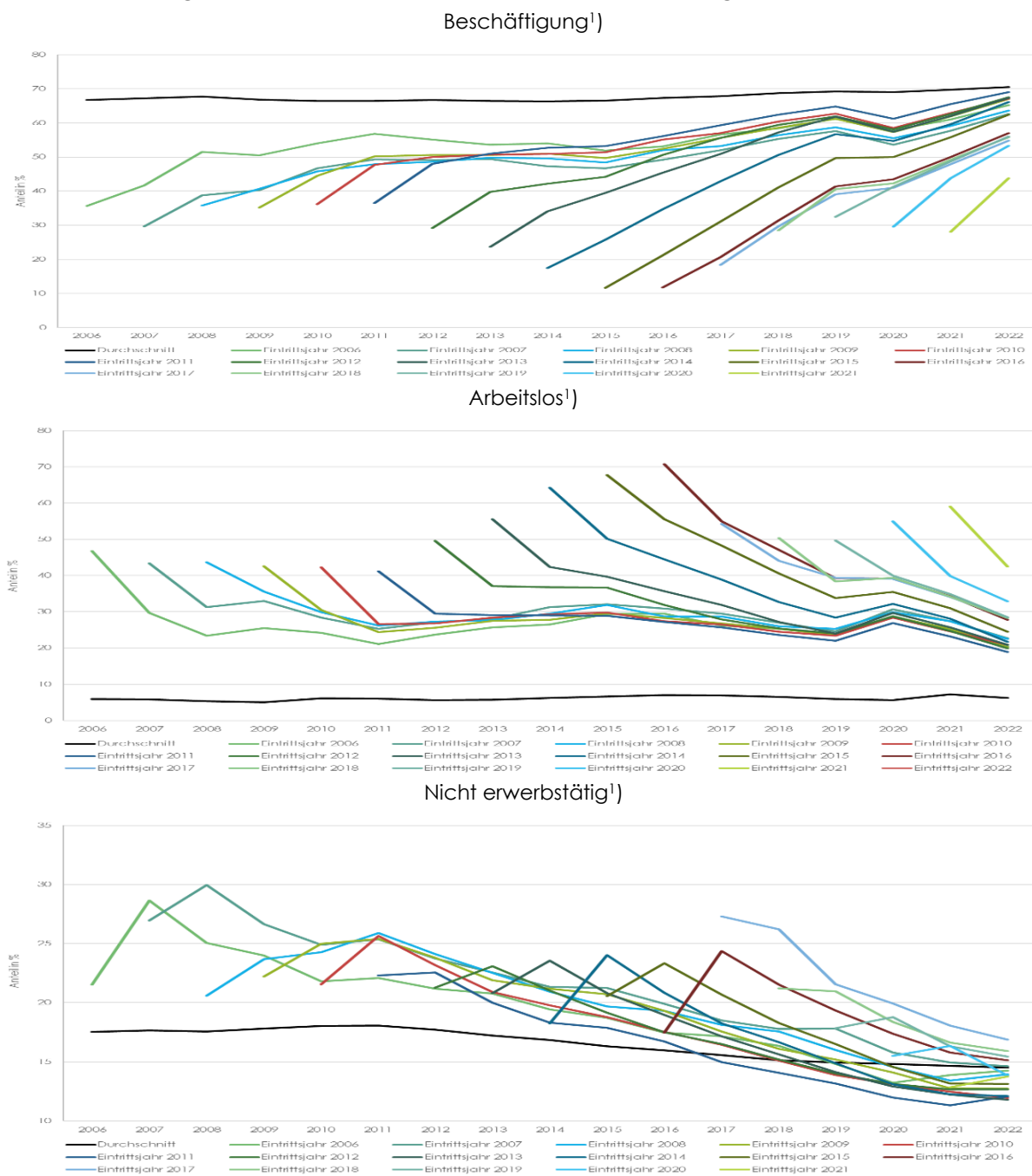
oder ein Beschäftigungsanteil von zwischen 40% und 50% des Jahres. Ähnlich verlangsamt sich auch hier dieser Aufholprozess nach dem vierten Jahr, sodass am Ende der Beobachtungsperiode die durchschnittliche Beschäftigungsdauer für keinen dieser Eintrittsjahrgänge über 235 Tage pro Jahr oder 70% des Jahres liegt.

Im Gegensatz zu der Beschäftigungsquote zeigen sich aber hier bei den am längsten in Österreich arbeitenden Kohorten (der Jahre von 2010) auch noch nach 10 Jahren Arbeitsmarktzugang anhaltende Aufholendenzen gegenüber dem Durchschnitt aller Beschäftigten. Offensichtlich steigt daher die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten mit zunehmender Arbeitsmarkterfahrung in Österreich auch längerfristig. Dies führt dazu, dass die im Vergleich zum österreichischen Durchschnitt geringere Zahl an Beschäftigten mit zunehmender Aufenthaltsdauer einen zunehmenden Teil des Jahres in Beschäftigung verbringt.

Darüber hinaus zeigt eine Detailanalyse nach verschiedenen Arten der Beschäftigung, in welcher zwischen selbständiger, atypischer sowie zwischen geförderter und ungeförderter unselbständiger Beschäftigung unterschieden wird (siehe Abbildung 5.7), dass im Integrationsverlauf in erster Linie der Anteil der in der voll-sozialversicherungspflichtigen unselbständigen Beschäftigung verbrachten Tage steigt. Im Jahr 2022 lag dieser bei der am längsten am österreichischen Arbeitsmarkt befindlichen Gruppen (der Eintrittskohorte 2005) bei 59% aber bei der am kürzesten der am kürzesten am österreichischen Arbeitsmarkt befindlichen (der Eintrittskohorte 2021) bei 41%.

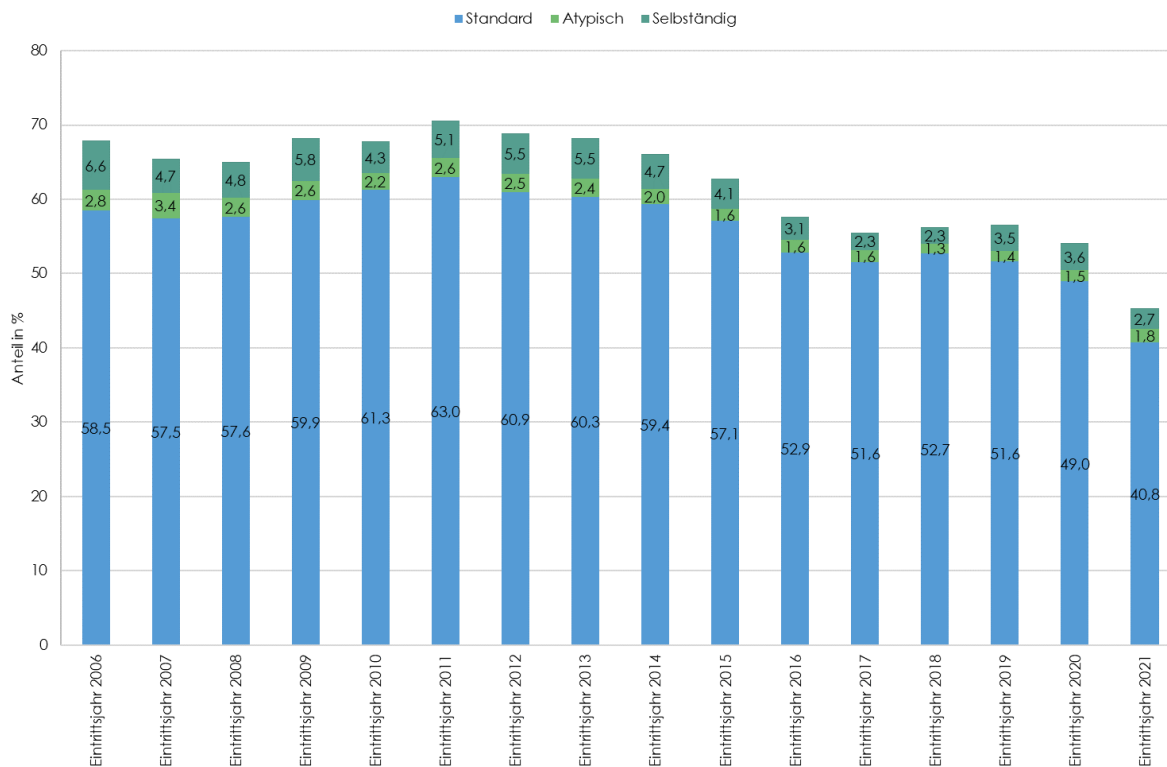
In zweiter Linie steigt aber auch der Anteil der in selbständiger Tätigkeit verbrachten Tage an. Dieser lag 2022 bei der am längsten am österreichischen Arbeitsmarkt befindlichen Gruppen (der Eintrittskohorte 2005) bei 6,6% aber bei der am kürzesten der am kürzesten am österreichischen Arbeitsmarkt befindlichen (der Eintrittskohorte 2021) bei 2,7%. Die atypische Beschäftigung und die aus Sicht einer möglichen Belastung der öffentlichen Haushalte besonders relevante geförderte Beschäftigung spielt demgegenüber durchwegs eine untergeordnete Rolle. Der Anteil der in der atypischen Beschäftigung verbrachten Tage lag 2022 für alle Kohorten bei zwischen 2,7% und 1,8% und der Anteil der in geförderter Beschäftigung verbrachten Tage sogar bei durchwegs unter einem Prozent.

Abbildung 5.6: Verlauf der durchschnittlichen Tage in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit nach Jahr des Endes der Pflichtversicherung, 2005 bis 2015



Q: INDIVID, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – Grundgesamtheit: In den Jahren 2005 bis 2022 erstmalig krankenpflichtversicherte im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) mit Übergang in einen anderen Sozialversicherungsstatus. – ¹⁾ Zahlen geben den durchschnittlichen Anteil an allen Versicherungstagen in diesem Zustand verbrachte pro Jahr an. – ²⁾ Median der monatlichen Beitragsgrundlage (kann nur für voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemessen werden).

Abbildung 5.7: Anteil der Beschäftigungstage von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten im Jahr 2022 nach Jahr des Endes der Pflichtversicherung



Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – Grundgesamtheit: In den Jahren 2005 bis 2022 erstmalig krankenpflichtversicherte im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) mit Übergang in einen anderen Sozialversicherungsstatus. Zahlen geben den durchschnittlichen Anteil an allen Versicherungstagen in diesem Zustand verbrachte pro Jahr an. Anmerkung: Geförderte Beschäftigung wegen geringen Anteils nicht ausgewiesen.

Die Heterogenität zwischen den einzelnen Kohorten folgt hingegen abermals den Mustern der Beschäftigungsquote. Insbesondere hatten auch hier die Kohorten 2015 und 2016 anfänglich den geringsten Anteil an Beschäftigungstagen unter allen Zuwanderungskohorten. Sie holten aber danach gegenüber diesen auf und lagen 2022 auf ähnlichen Werten wie diese früheren Kohorten.

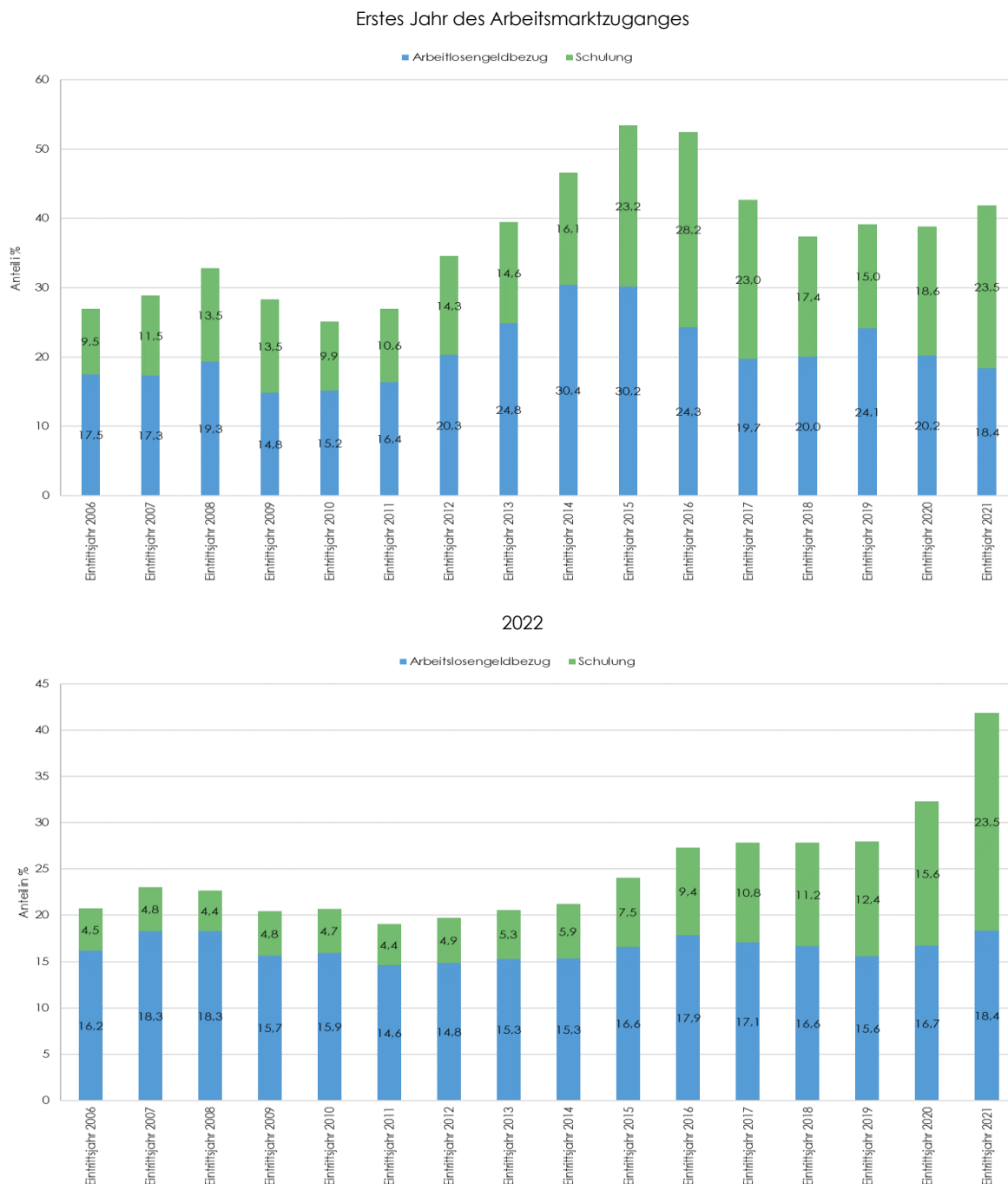
Einen spiegelbildlichen Verlauf zeigt hingegen der Anteil der In Arbeitslosigkeit oder Schulung verbrachten Tage. Er erreicht im Jahr des Arbeitsmarkteintritts mit bis zu 170 Tagen pro Jahr (oder 70%) für die Kohorte des Jahres 2016 seinen Höhepunkt. Ab dem zweiten Jahr sinkt er aber deutlich ab, sodass auch hier eine sich im Zeitverlauf verbessernde Arbeitsmarktintegration vorliegt. Allerdings sind die Fortschritte ab dem 3. Jahr nur mehr moderat und werden stark von konjunkturellen Schwankungen überlagert. Da Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte in Österreich im Allgemeinen in den stärker von der Konjunktur abhängigen Branchen beziehungsweise als Randbelegschaften arbeiten, reagiert ihre Arbeitslosigkeit auch stärker auf Rezessionen (aber auch auf Konjunkturaufschwünge). Dementsprechend stieg der Arbeitslosenquoteanteil für alle Eintrittskohorten im Jahr der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise (2009) und den darauffolgenden, nur wenig dynamischen Jahren von 2012 bis 2015 an. Auch die COVID-

19-Krise war der Arbeitsmarkintegration von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich nicht zuträglich. Der Anteil der von ihnen in Arbeitslosigkeit oder Schulung verbrachten Tage stieg 2021 deutlich stärker an als im Durchschnitt. Zwar sank die Arbeitslosigkeit in den wirtschaftlich starken Jahren 2018 und 2019 sowie 2022 deutlich ab. Dennoch war der Arbeitslosigkeitsanteil im Jahr 2022 für alle Eintrittskohorten mit Ausnahme des Jahres 2022 immer noch um 15 Prozentpunkte höher als im österreichischen Durchschnitt, sodass hier auch mittelfristig von keiner Angleichung an den österreichischen Durchschnitt auszugehen ist.

Auch nach Kohorten spiegelt der Arbeitslosigkeitsanteil die Ergebnisse für die Beschäftigungsquote mit umgekehrten Vorzeichen. Er lag im Jahr des Arbeitsmarktzuganges unter den in den Jahren seit 2015 und 2016 eintretenden Kohorten deutlich höher als unter den früheren Eintrittskohorten, sank aber in diesen Kohorten auch deutlich stärker ab. So waren zum Beispiel die Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten, die ihre Pflichtversicherung 2015 beendeten, 159 Tage, und jene, die 2016 in den Arbeitsmarkt eintraten, 169 Tage arbeitslos oder in Schulung. Bis ins Jahr 2022 war diese Dauer aber bereits auf 83 bzw. 92 Tage gesunken. Dies ist zwar immer noch höher als unter den davor eingetretenen Kohorten, liegt aber deutlich näher an deren Ergebnissen als im ersten Jahr des Arbeitsmarktzuganges. Der auch mittelfristig im Vergleich zum Durchschnitt der in Österreich Sozialversicherten deutlich höhere Anteil der in Arbeitslosigkeit oder Schulung verbrachten Tage ist aber allen Kohorten gemeinsam.

Ein Grund für die mangelnde längerfristige Konvergenz der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten liegt in der stärkeren Erfassung durch die aktive Arbeitsmarktpolitik. Die Bemühungen seitens der österreichischen Arbeitsmarktpolitik, diese Gruppe durch Deutschkurse, aber auch entsprechende Orientierungsmaßnahmen zu fördern, führen dazu, dass sie im ersten Jahr ihres Arbeitsmarktzuganges je nach betrachteter Kohorte zwischen einem Zehntel und mehr als einem Viertel ihrer Versicherungszeit in Schulungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verbringen (siehe oberes Panel von Abbildung 5.8). Dieser Anteil lag dabei insbesondere unter den Kohorten der Jahre 2015 und 2016, als die Maßnahmen des verpflichtenden Integrationsjahres zu einer besonders intensiven Erfassung der Asylberechtigten in die aktive Arbeitsmarktpolitik führten, bei in etwa einem Viertel der Tage und lag nur in den Jahren vor 2014 unter 15%. Aber auch in der langen Frist ist diese Gruppe durch eine hohe Erfassung durch die aktive Arbeitsmarktpolitik geprägt. So verbrachten selbst die Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten, die 2006 einen Arbeitsmarktzugang erhielten, im Jahr 2022 noch an fast 5% ihrer Versicherungstage in Schulung (siehe unteres Panel von Abbildung 5.8).

Abbildung 5.8: Anteil der in Schulung und im Bezug von Arbeitslosengeld verbrachten Tage von Asylberechtigten im ersten Jahr des Arbeitsmarktzugang und Jahr 2022 nach Jahr des Endes der Pflichtversicherung



Q: INDIV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – Grundgesamtheit: In den Jahren 2005 bis 2022 erstmalig krankenpflichtversicherte im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) mit Übergang in einen anderen Sozialversicherungsstatus. Zahlen geben den durchschnittlichen Anteil an allen Versicherungstagen in diesem Zustand verbrachte pro Jahr an.

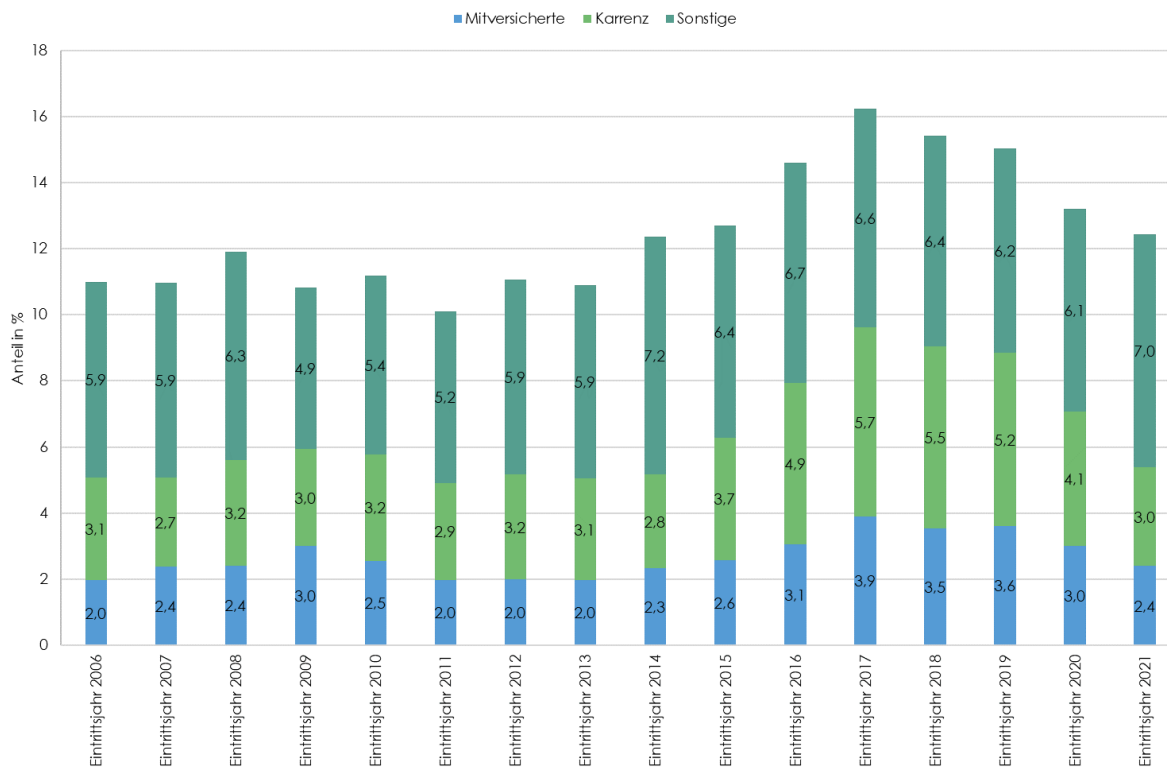
Ein weiterer Grund für diese mangelnde längerfristige Konvergenz der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit liegt in der Entwicklung der in der Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage. Deren Anteil erreicht für die meisten Kohorten (allen außer den 2011, 2017 und 2018 in den Arbeitsmarkt Eingetretenen) im Jahr nach dem Arbeitsmarkteintritt seinen Höhepunkt und fällt danach ebenfalls bis ins vierte Jahr nach dem Arbeitsmarkteintritt sehr rasch ab, um am Ende der Periode bereits Werte anzunehmen, die recht nahe am oder sogar etwas besser als im österreichischen Durchschnitt liegen⁷²⁾.

Über die Verteilung dieser Tage in der Nichterwerbstätigkeit auf verschiedene erwerbferne Zustände kann anhand der vorhandenen Daten nur wenig gesagt werden. Allerdings zeigt eine Auswertung dieser Konstellationen, in welchen zwischen Mitversicherungszeiten, Karenz- und Kindergeldbezug sowie sonstigen Versicherungsperioden unterschieden wird (siehe Abbildung 5.9), dass die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten vor allem auf die Entwicklung der nicht näher differenzierten sonstigen Konstellationen zurück geht, was abermals auf eine über die Zeit sinkende Belastung der öffentlichen Haushalte durch Sozialtransfers (und auf eine in etwa stabile durch Kinderbetreuungs- und Karenzgeld) hindeutet.

Insgesamt betrachtet treten somit die Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich im Durchschnitt erst mit einiger Verzögerung in den Arbeitsmarkt ein und erhalten auch nur sukzessiv Anspruch auf Arbeitslosengeld. Dadurch sind sie in den ersten Jahren nach Erlangen des Arbeitsmarktzuganges noch häufig weder arbeitslos noch beschäftigt und daher auch überproportional häufig von Sozialleistungen abhängig. Mittelfristig gleicht sich allerdings das Arbeitskräfteangebot der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten mit zunehmender Dauer der Arbeitsmarktintegration an den österreichischen Durchschnitt an und die steigende Stabilität ihrer Beschäftigungsverhältnisse führt auch zu einer Angleichung ihrer in Beschäftigung verbrachten Tage. Die Arbeitslosigkeit unter den Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten bleibt aber selbst nach mehr als einer Dekade, in der sie einen Arbeitsmarktzugang haben, deutlich höher als im österreichischen Durchschnitt und ihre Löhne bleiben deutlich geringer. Dies führt dazu, dass durch den Arbeitsmarkteintritt von Asylberechtigten kurzfristig (in den ersten 3 bis 4 Jahren), solange noch viele der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten nicht erwerbstätig sind, vor allem an diese Gruppe zu zahlenden Sozialleistungen ansteigen. Im Zeitverlauf sollten sich diese zusätzlichen Sozialleistungsansprüche allerdings verringern und sich auch in Richtung eines höheren Bedarfs an Arbeitslosenunterstützung, der allerdings auch mittel- und langfristig höher sein dürfte als unter österreichischen Arbeitskräften, verlagern.

⁷²⁾ Für die bis 2014 eingetreten Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten schwankte der Anteil der in Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage im Jahr 2022 nur mehr um +/- 2 Prozentpunkte um den österreichischen Durchschnitt.

Abbildung 5.9: Anteil der in verschiedenen erwerbsfernen Zuständen verbrachten Tage von Asylberechtigten im Jahr 2022 nach Jahr des Endes der Pflichtversicherung



Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – Grundgesamtheit: In den Jahren 2005 bis 2022 erstmalig krankenpflichtversicherte im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) mit Übergang in einen anderen Sozialversicherungsstatus. Zahlen geben den durchschnittlichen Anteil an allen Versicherungstagen in diesem Zustand verbrachte pro Jahr an.

5.4.2 Determinanten der Arbeitsmarktintegration

Gleichzeitig zeigt sich aber auch eine erhebliche Heterogenität des Integrationserfolges über verschiedene Eintrittskohorten. Dies könnte dabei zum einen auf die unterschiedliche Zusammensetzung der Gruppen hinsichtlich Geschlecht, Alter und Herkunft zurückzuführen sein. Insbesondere wird hier in der Literatur immer wieder festgestellt, dass sich die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, aber auch die Arbeitslosigkeit und die Löhne von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten aufgrund einer unterschiedlichen kulturellen Nähe verschiedener Herkunftsregionen bzw. aufgrund von verschiedenen Diskriminierungsmustern nach Herkunft, aber auch nach Geschlecht deutlich unterscheiden (siehe hierzu etwa Böhs & Huber, 2016).

Zum anderen könnte diese Heterogenität aber auch von den Erfahrungen der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich abhängen. So wird zum Beispiel in der Literatur argumentiert, dass Personen, die vor ihrem Asylantrag bereits Erfahrungen am österreichischen Arbeitsmarkt gesammelt haben, bessere Informationen über die Gegebenheiten in Österreich und potentiell auch schon Kontakte zu möglichen Arbeitgeber:innen haben, was ihre Arbeitsmarktintegrationschancen erhöht (siehe dazu z. B. Kanduth, 2018). Ähnlich wird argumentiert,

dass der Arbeitsmarktintegrationsprozess von der Dauer des Asylverfahrens bzw. von der Dauer des Bezuges von Grundsicherung abhängt, wobei hier zwei entgegengerichtete Einflussfaktoren bestehen: Einerseits sind Asylwerber:innen mit einer längeren Dauer des Asylverfahrens länger vom österreichischen Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Dies kann zu einem Verlust an Humankapital führen, der die Arbeitsmarktintegration nach Anerkennung des Fluchtgrundes erschwert. Andererseits hatten Personen mit längeren Asyldauern aber auch länger Zeit, Deutsch zu lernen und Kontakte in Österreich zu knüpfen, was ihre spätere Arbeitsmarktintegration erleichtern könnte (siehe z. B. Bock-Schappelwein & Huber, 2015).

Um den Einfluss dieser verschiedenen Faktoren auf die Arbeitsmarktintegration zu untersuchen, wurde daher eine Regressionsanalyse vorgenommen. In dieser wurde der Logarithmus der verschiedenen Arbeitsmarktindikatoren (d. h. die Beschäftigungs-, Arbeitslosigkeits- und Nichterwerbstätigkeitstage pro Jahr sowie die Beitragsgrundlage) als abhängige Variablen ($\ln(y_{it})$) auf eine Reihe von unabhängigen Variablen als Integrationsdeterminanten regressiert. Formal lässt sich diese Schätzgleichung daher wie folgt darstellen:

$$\ln(y_{it}) = \gamma_1 \text{DauerAMZ}_{it} + \theta_1 \text{Alter}_{it} + \theta_2 \text{Ges}_i + \theta_3 \text{Herk}_i + \pi_1 \text{GVDauerant}_{it} + \pi_2 \text{VorhArb}_i + \lambda_1 \text{Jahr}_t + \varepsilon_{it}$$

Die unabhängigen Variablen sind hierbei: die Dauer des Arbeitsmarktzuganges in Jahren (DauerAMZ_{it}), die Dauer des Grundversorgungsbezuges als Anteil an der Gesamtaufenthaltsdauer in Österreich GVDauerant_{it} sowie das Alter (Alter_{it}), Geschlecht (Ges_i) und die Herkunft (Herk_i) des/der Asylberechtigten bzw. subsidiär Schutzberechtigten. VorhArb_i ist hingegen eine Indikatorvariable, welche misst, ob die entsprechende Person bereits vor ihrem Asylantrag in Österreich gearbeitet hat, während Jahr_t eine Serie von Indikatorvariablen für das jeweilige Beobachtungsjahr darstellt, die für die konjunkturelle Lage im jeweiligen Jahr sowie für alle anderen, alle Gruppen gleichmäßig betreffenden, zeitspezifischen Einflüsse kontrolliert.

Die geschätzten Parameter dieser Regression ($\gamma_1, \theta_1, \theta_2, \theta_3, \pi_1, \pi_2$ und λ_1) geben an, um wie viel Prozent sich die Zahl der pro Jahr in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage bzw. die Löhne verändern, wenn sich die entsprechende unabhängige Variable um eine Einheit erhöht. Überdies wurde diese Analyse auf die vor dem Jahr 2017 eingetretenen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten und die ersten 6 Jahre des Integrationsprozesses beschränkt, um auf diese Weise einen zwischen den Kohorten vergleichbaren, aber doch ausreichend langen Integrationszeitraum zu gewährleisten.

Die Ergebnisse bestätigen den engen Zusammenhang der Arbeitsmarktintegration mit der Dauer des Arbeitsmarktzuganges. Insbesondere verringert sich die Zahl der von einem Asylberechtigten oder subsidiär Schutzberechtigten in der Arbeitslosigkeit verbrachten Tage im ersten Jahr des Arbeitsmarktzuganges gegenüber dem Eintrittsjahr um 19% und im zweiten Jahr (ebenfalls im Vergleich zum Eintrittsjahr) um 25,2%, während sich die Zahl der in Beschäftigung verbrachten Tage im ersten Jahr um 14,4% und Löhne sogar um mehr als 63% erhöhen.

Ähnlich bestätigen diese Ergebnisse auch das merkliche Abflachen des Integrationsverlaufs ab dem 3. bis 4. Jahr sowie den merklich langsameren Integrationsverlauf hinsichtlich der Lohnhöhe von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten. Ab dem 4. Jahr des Arbeits-

marktzuganges ändern sich die Koeffizienten hinsichtlich des Anteils der In Arbeitslosigkeit oder Schulung und der in Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage nur mehr wenig und beim Anteil der in Beschäftigung verbrachten Tage gilt dasselbe ab dem 3. Jahr des Arbeitsmarktzuganges. Bei den Löhnen ändert sich schon ab dem 2. nur mehr wenig an den Koeffizienten.

Während diese Ergebnisse somit die deskriptiven Ergebnisse bestätigen, führen die in Übersicht 5.9Abbildung 5.9 dargestellten Schätzergebnisse zu einigen zusätzlichen Erkenntnissen hinsichtlich weiterer Integrationsdeterminanten. So sind etwa männliche Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte durchgängig über alle Integrationsindikatoren gegenüber weiblichen bevorzugt. Sie verbringen im Durchschnitt um 9,2% weniger Tage pro Jahr in der Arbeitslosigkeit und um 14% weniger Tage in Nichterwerbstätigkeit als weibliche Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigte. Dafür sind sie um 11,6% mehr Tage pro Jahr beschäftigt und ihre Löhne sind um 45% höher. Darüber hinaus sind ältere Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte mehr Tage pro Jahr beschäftigt und haben auch einen höheren Lohn, verbringen aber dafür weniger Tage in Nichterwerbstätigkeit als jüngere Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte. Auf die Zahl der binnen eines Jahres In Arbeitslosigkeit oder Schulung verbrachten Tage hat das Alter des Asylberechtigten bzw. der subsidiär Schutzberechtigten hingegen keinen statistisch signifikanten Einfluss.

Auch nach Herkunft zeigen sich wesentliche Unterschiede. So verbringt die Referenzkategorie der aus dem Pazifischen Raum und Ostasien⁷³ stammenden Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten den geringsten Anteil der jährlichen Versicherungszeit In Arbeitslosigkeit oder Schulung und den höchsten in Beschäftigung unter allen Herkunftsregionen, während hinsichtlich der in Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage die Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten aus Südasien ähnlich geringe Werte aufweisen wie die Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten aus Ostasien und dem Pazifik. Hinsichtlich der Löhne sind hingegen jene aus dem Pazifischen Raum und Ostasien abermals am erfolgreichsten. Die am wenigsten erfolgreichen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten stammen hingegen, wenn man die Arbeitslosigkeits- bzw. Beschäftigungstage heranzieht, aus dem Nahen Osten bzw. Nordafrika, während hinsichtlich der Löhne und der Zahl der in Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte aus sonstigen Ländern noch schlechter liegen als jene aus dem Nahen Osten und Nordafrika.

⁷³⁾ Diese Gruppe umfasst laut Weltbankklassifikation folgende Länder: Samoa, Australien, Brunei, Darussalam, Kambodscha, China, Fidschi, Franz. Polynesien, Guam, Hong Kong, Südafrika, Indonesien, Japan, Kiribati, Nord Korea, Laos, Macao, Malaysien, Marshall Inseln, Mikronesien, Mongolei, Myanmar, Nauru, Neu Kaledonien, Neu Seeland, Nordmarianen, Palau, Papua Neu Guinea Philippinen, Samoa, Singapur, Solomon Inseln, Thailand, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu und Vietnam, die allerdings zuletzt nur 0,2% aller Asylanträge ausmachten.

Übersicht 5.9: Determinanten der durchschnittlichen Tage in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit n nach Jahr des Endes der Pflichtversicherung, 2005 bis 2015

Abhängige Variable	Ln(Tage Arbeitslos)		Ln(Tage beschäftigte)		Ln(tage nicht Erwerbstätig)		Ln(Löhne)	
	Koef.	t-Wert	Koef.	t-Wert	Koef.	t-Wert	Koef.	t-Wert
Ln(Alter)	-0,0018	(0,18)	0,139***	(11,50)	0,104***	(5,59)	0,336***	(39,89)
Anteil in Pflichtversicherung ¹⁾	0,435***	(12,58)	-0,494***	(19,98)	-0,413***	(7,93)	0,355***	(14,02)
Geschlecht männlich	-0,0918***	(13,59)	0,118***	(13,72)	-0,139***	(96,80)	0,458***	(77,47)
Vor Asyl Beschäftigt	-0,143***	(10,26)	0,0181	(1,25)	-0,031	(1,41)	0,0367**	(3,18)
Aufenthaltsdauer								
Jahr des Eintritts	Basis Kategorie							
1. Jahr	-0,190***	(22,68)	0,144***	(12,94)	-0,118***	(7,34)	0,637***	(87,16)
2. Jahr	-0,252***	(25,21)	0,200***	(17,18)	-0,280***	(14,84)	0,683***	(80,85)
3. Jahr	-0,267***	(23,93)	0,242***	(19,87)	-0,390***	(18,69)	0,706***	(75,85)
4. Jahr	-0,292***	(23,99)	0,247***	(19,48)	-0,473***	(21,22)	0,725***	(72,55)
5. Jahr	-0,283***	(20,83)	0,262***	(19,31)	-0,521***	(21,29)	0,718***	(64,91)
6. Jahr	-0,293***	(19,29)	0,234***	(15,66)	-0,497***	(18,05)	0,767***	(61,70)
Herkunft	Basis Kategorie							
Ostasien-Pazifik								
Europa und Zentralasien	0,168***	(7,99)	-0,230***	(14,49)	0,116***	(3,35)	0,0431**	(2,85)
Naher Osten und Nordafrika	0,442***	(21,06)	-0,408***	(24,42)	0,220***	(6,22)	0,0346*	(2,28)
Südasiens	0,277***	(12,98)	-0,176***	(10,45)	-0,0263	(0,73)	0,195***	(12,57)
Subsahara Afrika	0,256***	(11,22)	-0,325***	(17,39)	0,168***	(4,34)	0,191***	(11,29)
Sonstige	0,0513	(0,61)	-0,299***	(4,32)	0,336*	(2,45)	-0,278***	-(4,43)
Staatenlos/unbekannt	0,241***	(5,22)	-0,100*	(2,52)	0,544***	(7,38)	-0,243***	-(6,94)
N	98.347		81.285		54.135		306.532	

Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – Übersicht stellt die Ergebnisse einer OLS-Schätzung von Gleichung (1) dar. Grundgesamtheit: In den Jahren 2005 bis 2022 erstmalig krankenpflichtversicherte Asylwerber:innen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) mit einem Übergang in einen anderen Sozialversicherungsstatus in den ersten 6 vollen Jahren ihres Arbeitsmarktzuganges. Koef= geschätzter Koeffizient, T-Wert = t-Statistik des Koeffizienten (Werte von >2 indizieren statistische Signifikanz). *** ** [*] signalisieren statistische Signifikanz des Koeffizienten aus den 1% (5%) [10%] Niveau. Schätzergebnisse für Indikatoren des Beobachtungsjahres werden nicht gemeldet. - ¹⁾ Anteil in Pflichtversicherung = Anteil der in Pflichtversicherung verbrachten Jahre an der gesamten Aufenthaltsdauer in Österreich.

Schlussendlich haben Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte mit vorheriger Arbeitsmarkterfahrung in Österreich bessere Integrationschancen als solche ohne eine derartige vorherige Erfahrung, und auch eine Verlängerung der Dauer der Grundversorgung (und damit der Stehzeit ohne Arbeitsmarktzugang zu Lasten der Dauer des Arbeitsmarktzuganges) wirkt sich negativ auf die Arbeitsmarktintegration aus. Personen mit vorheriger Arbeitsmarkterfahrung in Österreich haben einen um 3,7% höheren Lohn und verbringen um 14% mehr Tage pro Jahr in Beschäftigung als Personen ohne eine solche Erfahrung. Dafür ist bei ihnen die Zahl der in Arbeitslosigkeit oder Schulung verbrachten Tage um 14% und die Zahl der in Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage um 3,7% geringer. Hinsichtlich der Dauer der Pflichtversicherung bedeuten die Koeffizienten hingegen, dass Personen, die 10 Jahre in Österreich wohnhaft sind und nach 5 Jahren einen Arbeitsmarktzugang erhielten, im Durchschnitt um 4,4% mehr Tage im Jahr arbeitslos oder in Schulung, 4,1% mehr Tage nicht erwerbstätig, um 4,9% weniger Tage beschäftigt sind sowie einen um 3,5% niedrigeren Lohn erhalten als Personen mit denselben Merkmalen, die jedoch den Arbeitsmarktzugang bereits nach 4 Jahren erhielten.

Arbeitsmarkterfahrungen in Österreich verringern somit die finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte durch diesen Personenkreis im Bereich Sozialleistungen und Arbeitslosigkeit. Eine kurze Verfahrensdauer hat, neben dem Vorteil einer geringeren Belastung durch die Grundversorgung, auch den Vorteil einer rascheren Arbeitsmarktintegration und damit von geringeren Kosten für Sozialleistungen und auch Arbeitslosengeld.

5.5 Die Spezialfälle der afghanischen und syrischen Flüchtlinge und der ukrainischen Flüchtlinge

Die merklichen unterschiedliche Integrationsverläufe zwischen verschiedenen Herkunftsregionen sind somit ein wesentlicher Faktor in der Erklärung der Heterogenität in den Arbeitsmarktintegrationsverläufen von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten. Um diese zu etwas genauer untersuchen, wurden (getrennt nach dem Geschlecht der Asyl- bzw. subsidiär Schutzberechtigten⁷⁴) die Arbeitsmarktintegrationsverläufe in den ersten 6 Jahren des Arbeitsmarktzuganges für vier ausgewählte Nationalitäten, die aus Sicht der rezenten Flüchtlingsbewegung nach Österreich besonders relevant interessant erscheinen, dargestellt. Dies sind Asylberechtigte oder subsidiär Schutzberechtigte aus Afghanistan und Syrien sowie aus der Ukraine, wobei wir bei den aus der Ukraine stammenden Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten ausschließlich auf die vor 2022 zugewanderten Ukrainer:innen abstellen, da diese ebenso wie alle anderen betrachteten Gruppen als Asylberechtigte nach Österreich kamen. Diese Gruppe ist allerdings mit 644 Personen, die einen Arbeitsmarktzugang erhielten, sehr klein⁷⁵).

5.5.1 Vergangener Integrationsverlauf von syrischen und afghanischen Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten

Abbildung 5.10 zeigt die Integrationsverläufe der syrischen, afghanischen und ukrainischen Männer mit einem Arbeitsmarktzugang im Vergleich zu den Integrationsverläufen aller anderen Gruppen in den ersten sechs Jahren ihres Arbeitsmarktzuganges. Auffallend sind hierbei vor allem die großen Unterschiede zwischen diesen Gruppen in den ersten Jahren ihres Arbeitsmarktzuganges. Hierbei sind die syrischen sowie, in etwas geringerem Ausmaß, die afghanischen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten gegenüber anderen Gruppen durch eine höhere Arbeitslosigkeit, geringere Beschäftigung und auch eine höhere Nichterwerbstätigkeit geprägt. Dies betrifft sowohl Männer als auch Frauen.

So waren asylberechtigte und subsidiär schutzberechtigte syrische Männer im ersten Jahr am österreichischen Arbeitsmarkt an 79% der Tage ihrer Versicherungszeit arbeitslos oder in Schulung und nur an 6% der Tage beschäftigt. Die restlichen 14% verbringen sie in Nichterwerbstätigkeit. Unter afghanischen Männern liegen diese Anteile bei 60% Arbeitslosigkeit, 33% Beschäftigung und 6% in Nichterwerbstätigkeit. Ähnlich sind auch asylberechtigte und subsidiär schutzberechtigte syrische und afghanische Frauen am Anfang ihrer österreichischen Arbeitsmarktkarriere jeweils rund 59% der Tage arbeitslos oder in Schulung 1% bzw. 2% der Tage

⁷⁴) Die Trennung nach Geschlecht erfolgt dabei aufgrund der in der Regressionsanalyse festgestellten erheblichen Geschlechterunterschiede.

⁷⁵) Auf die spezifische Situation der unter der Maßgabe der Massenzustromrichtlinie zugewanderten Ukrainer:innen wird hingegen weiter unten eingegangen.

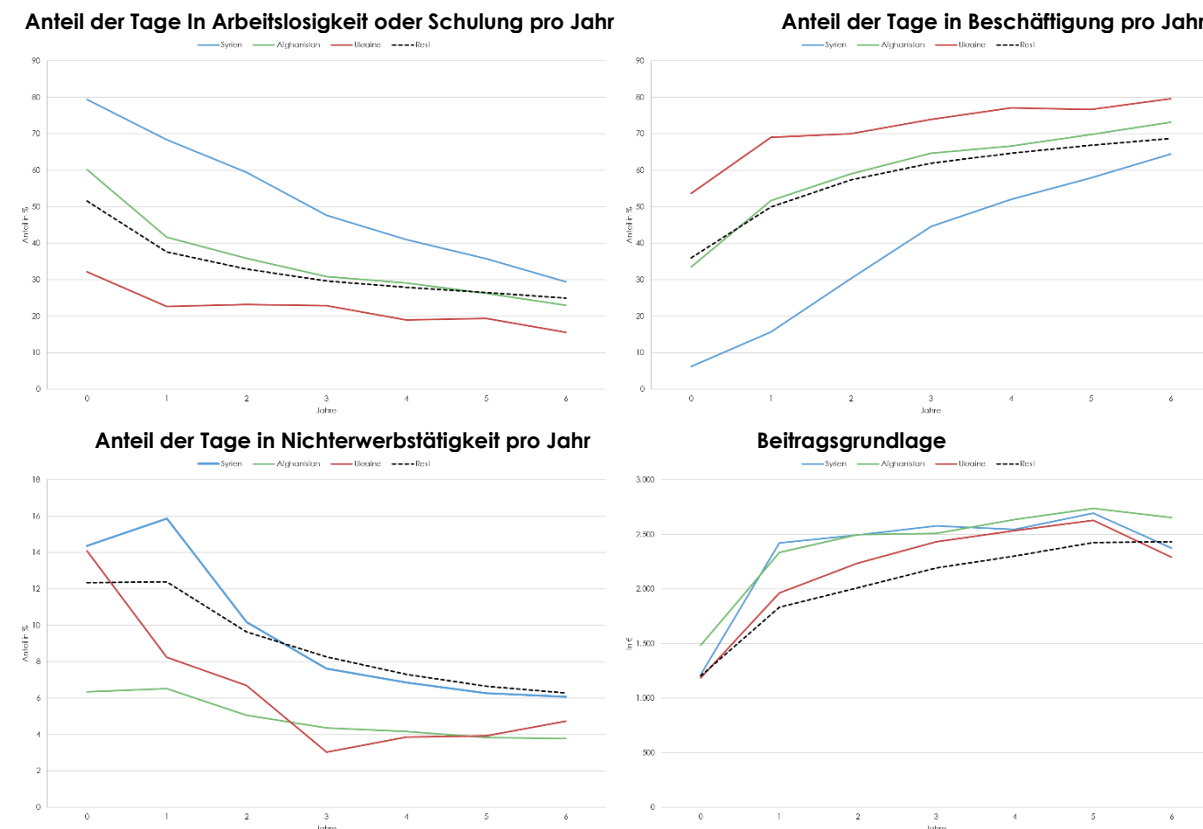
beschäftigt und zu jeweils 40% bzw. 39% der Tage nicht erwerbstätig. Im Vergleich dazu sind asylberechtigte und subsidiär schutzberechtigte Männer aus anderen Ländern im ersten Jahr des Arbeitsmarktzuganges knapp 52% der Tage arbeitslos oder in Schulung, 36 der Tage beschäftigt und zu 12% nicht erwerbstätig, während die entsprechenden Prozentsätze bei den Frauen bei fast 43% Arbeitslosigkeit, 19% Beschäftigung und 38% Nichterwerbstätigkeit liegen.

Einzig bei den Löhnen ergeben sich etwas geringere Benachteiligungen der syrischen und afghanischen asylberechtigten bzw. subsidiär schutzberechtigten Männer und Frauen. Am Anfang der Arbeitsmarktintegration liegt die mediane monatliche Beitragsgrundlage der asylberechtigten bzw. subsidiär schutzberechtigten syrischen und afghanischen Männer sogar über (bei syrischen Männern um 1%, bei afghanischen Männern um 23%) der medianen Beitragsgrundlage der restlichen Nationen, während bei den Frauen die mediane Beitragsgrundlage bei syrischen Frauen um 1,2% unter dem Median der restlichen Nationen liegt und bei afghanischen Frauen um 0,1% darüber. Offensichtlich gelingt es in diesen Gruppen vor allem den höher qualifizierten mit höheren Einkommenschancen einen Arbeitsplatz zu finden, während vor allem die gering qualifizierten verstärkt arbeitslos oder in Schulung oder nicht erwerbstätig sind.

Die Arbeitsmarktintegration der syrischen und afghanischen Männer verläuft aber von einem niedrigen Niveau ausgehend rascher als die anderer Gruppen. Im 6. Jahr des Arbeitsmarktzuganges sind daher syrische bzw. afghanische Männer an 29% der Tage bzw. 23% der Tage arbeitslos oder in Schulung, an 64% bzw. 73% der Tage beschäftigt und nur mehr 6% bzw. 4% der Tage nicht erwerbstätig. Damit nähern sich diese Kennzahlen bei den syrischen Männern den Werten der Männer aus den restlichen Ländern, die zu 25% arbeitslos oder in Schulung, zu 69% beschäftigt und zu 6% nicht erwerbstätig sind, auch wenn sie diese nicht erreichen. Bei den afghanischen Männern übersteigt der Beschäftigungsanteil nach 6 Jahren sogar schon den der Männer aus den restlichen Ländern und der Anteil der In Arbeitslosigkeit oder Schulung und Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage liegt darunter. Ähnliches gilt auch für die mediane Beitragsgrundlage. Diese liegt nach 7 Jahren bei den syrischen Männern nur geringfügig (um 2,3%) unter jener der restlichen Länder, aber bei den afghanischen Männern um 9,2% darüber.

Abbildung 5.10: Erwerbsverlauf Männer, Durchschnitt 2006 bis 2022

Durchschnittliche Tage in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit von Männern nach Dauer des Arbeitsmarktzuganges und ausgewählten Herkunftsregionen (Durchschnitte der Jahre 2006 bis 2022)

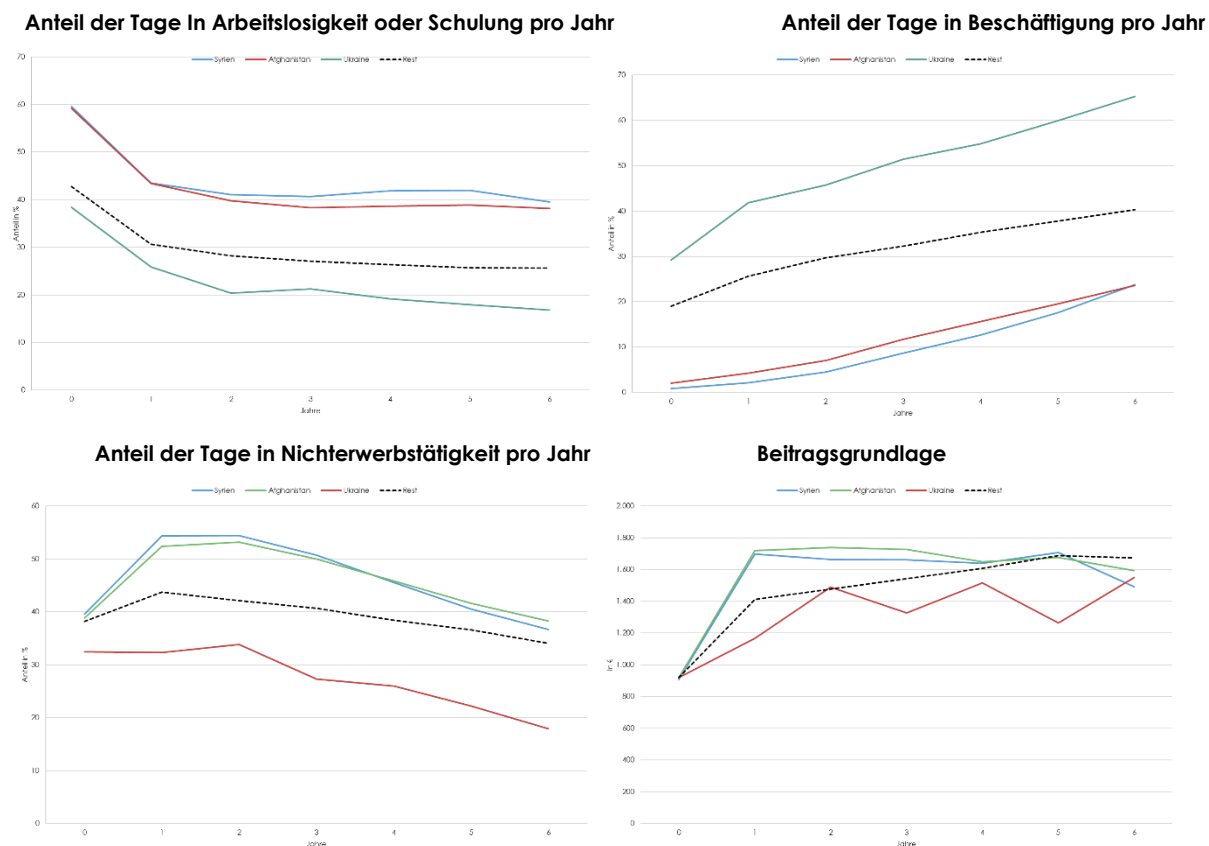


Q: INDIVID, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – Grundgesamtheit: In den Jahren 2005 bis 2022 erstmalig krankenpflichtversicherte Asylwerber und -werberinnen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) mit einem Übergang in einen anderen Sozialversicherungsstatus. – 2) Median der monatlichen Beitragsgrundlage (kann nur für voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemessen werden).

Im Vergleich zu Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten aus anderen Ländern ist daher bei afghanischen und syrischen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten insbesondere in den ersten Jahren mit einem erhöhten Bedarf an Sozialleistungen zu rechnen. Längerfristig dürften sich ihre budgetären Belastungen aufgrund eines rascheren Aufholprozesses hinsichtlich aller arbeitsmarktrelevanter Variablen allerdings an jene von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten anderer Länder insbesondere bei afghanischen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten angleichen.

Abbildung 5.11: Erwerbsverlauf von Frauen, Durchschnitt 2006 bis 2022

Durchschnittliche Tage in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit von Männern nach Dauer des Arbeitsmarktzuganges und ausgewählten Herkunftsregionen (Durchschnitte der Jahre 2006 bis 2022)



Q: INDIVID, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – Grundgesamtheit: In den Jahren 2005 bis 2022 erstmalig krankenkopfversicherte Asylwerber und -werberinnen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) mit einem Übergang in einen anderen Sozialversicherungsstatus. – 2) Median der monatlichen Beitragsgrundlage (kann nur für voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gemessen werden).

Bei syrischen und afghanischen Frauen ist ein solcher Aufholprozess allerdings insbesondere bei der Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsdauer kaum feststellbar. Auch nach 6 Jahren liegt hier der Anteil der Tage in Arbeitslosigkeit oder Schulung (mit 40% bzw. 38%) noch deutlich über dem Durchschnitt der restlichen Länder und auch die Löhne sind hier nach 6 Jahren Arbeitsmarktzugang noch um 11% bzw. 5% niedriger als bei den Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten anderer Länder, dafür ist der Beschäftigungsanteil (mit jeweils 24%) deutlich geringer. Einzig der Anteil der Tage in Nichterwerbstätigkeit nähert sich bei den syrischen und afghanischen Frauen (mit 37% bzw. 38%) mittelfristig an jenen der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten aus anderen Ländern (von 34%) an.

Insgesamt treten damit die asyl- und subsidiär schutzberechtigten Frauen aus Syrien und Afghanistan nach dem Erwerb des Arbeitsmarktzuganges zwar verstärkt in den Arbeitsmarkt ein.

Im Vergleich zu Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten aus anderen Ländern gelingt es ihnen dennoch aber auch mittelfristig nicht, diese Erwerbsbeteiligung in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse umzusetzen.⁷⁶⁾ Dementsprechend ist bei dieser Gruppe zwar ebenfalls von einem im Vergleich zu Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten aus anderen Ländern langfristig nur wenig erhöhten Sozialleistungsbedarf, aber einem höheren Anspruch an Arbeitslosenunterstützung auszugehen.

5.5.2 Bisheriger Integrationsverlauf von ukrainischen Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten

Die 644 ukrainischen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten, die vor 2022 als Asylwerber:innen pflichtversichert wurden und einen Arbeitsmarktzugang erhielten, sind hingegen sowohl bei Männern als auch Frauen gegenüber anderen Gruppen bevorzugt. Die Männer dieser Gruppe waren bereits im Jahr des erstmaligen Arbeitsmarktzuganges an 54% der Tage, an denen sie sozialversichert waren, beschäftigt und bei Frauen liegt dieser Anteil bei 29%. Dies ist bei den Männern um 18 Prozentpunkte höher als unter den männlichen Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten anderer Herkunft und bei Frauen um 10 Prozentpunkte. Diese höhere Beschäftigungsanteil führt auch (sowohl bei Männern als auch bei Frauen) zu einem (mit 32% bzw. 38%) geringeren Anteil der In Arbeitslosigkeit oder Schulung verbrachten Tage und der in Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage (14% bzw. 32%). Die Einstiegslohne der ukrainischen Männer liegen allerdings etwas unter dem Durchschnitt der restlichen Länder, während jene der Frauen in etwa dem Niveau der restlichen Länder entsprechen. Mit einem um 1,5% geringeren medianen Lohn als unter den anderen Ländern ist aber auch dieser Abstand nur gering und dürfte vor allem auf einen hohen Anteil an Erntehelfern unter den Ukrainer:innen zurückzuführen sein (siehe dazu Bock-Schappelwein & Huber, 2022).

Die anfängliche Bevorzugung der ukrainischen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten bleibt auch über den weiteren Integrationsverlauf bestehen und erhöht sich bei den Frauen sogar noch. Ukrainische Männer sind im 6. Jahr ihres Arbeitsmarktzuganges in Durchschnitt an 80% der Versicherungstage beschäftigt, ukrainische Frauen an 65% der Versicherungstage. Die entsprechenden Durchschnitte für die restlichen Länder liegen bei 69% bzw. 40%. Allerdings finden die beschäftigten ukrainischen Männer und auch Frauen dieser Gruppe in der mittleren Frist noch öfter als andere Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte nur eine gering bezahlte Arbeit. Die mediane Beitragsrundlage liegt bei ukrainischen Asylberechtigten bzw. subsidiär Schutzberechtigten nach 7 Jahren nur bei 93% (Frauen) bzw. (94%) Männern der Asylberechtigten bzw. subsidiär Schutzberechtigten aus anderen Ländern. Die höheren Beschäftigungsdauern führen mittelfristig (nach 7 Jahren) auch zu einem geringeren Anteil der

⁷⁶⁾ Obwohl anhand der vorliegenden Daten des Hauptverbandes nichts über die Ursachen der merklich langsameren Beschäftigungsintegration von asyl- und subsidiär Schutzberechtigten Frauen aus Syrien und Afghanistan gesagt werden kann, wird (etwa von den Ansprechpartner:innen des Landes Oberösterreich) hierzu oft auf die höhere Kinderzahl unter Afghaninnen sowie ein immer wieder auftretendes, von den Ehemännern dieser Frauen ausgesprochenes, Verbot zum Besuch von gesetzlich nicht vorgeschriebenen Deutschkursen bzw. von sonstigen Sprach- und Berufsqualifizierungsmaßnahmen verwiesen.

Arbeitslosigkeit (Männer 16%, Frauen 17%) und in der Nichterwerbstätigkeit (Männer knapp 5%, Frauen knapp 18%) als unter den Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten aus anderen Ländern.

5.5.3 Bisherige Erfahrungen mit den Vertriebenen aus der Ukraine im Jahr 2022

Allerdings unterscheiden sich die Kriegsvertriebenen aus der Ukraine hinsichtlich ihrer Möglichkeiten des Arbeitsmarktzuganges erheblich von vergangenen Kohorten ukrainischer Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte. Da sie unter den Bedingungen der EU-Massenzustromrichtlinie zuwanderten, hatten sie unmittelbar nach ihrer Registrierung in Österreich freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Außerdem könnten auch die Bedingungen ihrer Flucht, die unerwartet erfolgte und daher nur wenige Vorbereitungen ermöglichte, sowie die Unsicherheit hinsichtlich der Dauer des Ukrainekrieges, welche insbesondere anfänglich die Hoffnung auf eine baldige Rückkehr nährte, ihre Arbeitsmarktintegration beeinflusst haben.

Übersicht 5.10: Durchschnittliche Tage in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit der 2022 zugewanderten Ukraine-Vertriebenen im Vergleich

	Lohn	Arbeitslosigkeit	Beschäftigung	Nichterwerbstätigkeit
	Insgesamt			
Andere mit Zugang 2022	647	49	33	18
Ukrainer EU-Richtlinie	948	48	44	8
Ukrainer vor 2022	1.618	21	58	20
	Frauen			
Andere mit Zugang 2021	597	56	12	32
Ukrainer EU-Richtlinie	910	50	42	8
Ukrainer von 2022	1.319	22	49	29
	Männer			
Andere mit Zugang 2022	673	45	43	12
Ukrainer EU-Richtlinie	1.079	41	53	5
Ukrainer vor 2022	2.006	20	71	9

Q: INDIDV, Dachverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Aus diesem Grund werden in Übersicht 5.10 die vorhandenen Informationen zur Arbeitsmarktintegration dieser erst sehr kurz in Österreich befindlichen Gruppe ausgewertet. Die zugegebenermaßen wenigen Informationen, die sich überdies nur auf jene rund 8.300 Personen beziehen, die bisher aus der Pflichtversicherung übergegangen sind, deuten auf eine langsamere Integration dieser Kohorte als in früheren Jahren hin. So verbrachten die im Jahr 2022 zugewanderten ukrainischen Vertriebenen insgesamt mehr Tage in Arbeitslosigkeit oder Schulung und weniger Tage in Beschäftigung und auch ihre mediane Beitragsgrundlage war niedriger als in der Vergleichsgruppe. Dafür war der Anteil der Tage in Nichterwerbstätigkeit deutlich geringer als unter früheren ukrainischen Kohorten im ersten Jahr ihres Arbeitsmarktzuganges.

Insbesondere verbrachten die aufgrund ihres hohen Anteils an dieser Zuwanderung für die Gesamtentwicklung maßgeblichen 6.798 Frauen dieser Gruppe 2022 42% der Tage, an denen sie in Österreich sozialversichert waren, in Beschäftigung, 50% in Arbeitslosigkeit oder Schulung

oder Schulung und 8% in Nicht-Erwerbstätigkeit, während frühere Kohorten ukrainischer Asylberechtigter und subsidiär Schutzberechtigter 59% dieser Zeit beschäftigt, 22% arbeitslos oder in Schulung oder in Schulung, aber 29% nicht erwerbstätig waren. Auch unter den aufgrund ihres geringen Anteils an der Gesamtzuwanderung weniger maßgeblichen männlichen Ukraine-Vertriebenen war der Anteil der in Beschäftigung verbrachten Tage (mit 53%) geringer als unter früheren Kohorten. Ebenso war unter ihnen der Anteil der in Arbeitslosigkeit oder Schulung (41%) verbrachten Tage höher, aber der in Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage (5%) niedriger.

Auch bei den Löhnen zeigt diese Gruppe einen langsameren Integrationsverlauf als ihre Vorgänger:innen. Die Löhne der ukrainischen Männer, die 2022 nach Österreich zuwanderten, waren (um über 40%) niedriger als die früherer Kohorten von ukrainischen Asylberechtigten bzw. subsidiär Schutzberechtigten, während die Löhne der ukrainischen Frauen dieser Kohorte um fast 31% niedriger waren als jene früherer Kohorten. Dies könnte allerdings insbesondere bei den Frauen auch darauf zurückzuführen sein, dass viele von diesen betreuungspflichtige Kinder haben und daher möglicherweise nur Teilzeit arbeiten.

5.6 Zusammenfassung

Ziel dieses Kapitels war es, anhand von anonymisierten Individualdaten der Dachverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger die Erwerbskarrieren von Personen, die im Zeitraum 2005 bis 2022 in Österreich erstmals als Asylwerber:innen krankenpflichtversichert wurden, zu untersuchen, um auf diese Weise einerseits Anhaltspunkte über die Dauer des Bezuges von Grundversorgung und andererseits auch Anhaltspunkte über die möglichen längerfristigen Kosten dieser Zuwanderung für das österreichische Sozialsystem zu erhalten.

5.6.1 Ergebnisse zur Dauer der Pflichtversicherung

Insgesamt wurden nach den Ergebnissen im Zeitraum von 2005 bis 2022 493.517 Personen (158.168 Frauen und 334.898 Männer exklusive der 451 deren Geschlecht nicht zuordenbar war) erstmals als Asylwerber bzw. Asylwerberin bei den österreichischen Sozialversicherungsanstalten krankenpflichtversichert und erhielten damit auch Anspruch auf Grundversorgung. Obwohl über die dadurch entstandenen Kosten anhand der vorliegenden Analyse keine quantitativen Angaben gemacht werden können, lassen sich dennoch einige wichtige Kennzahlen für die längerfristig durch diese Zuwanderung entstehenden Kosten darstellen.

So zeigt sich hinsichtlich der Dauer der Krankenpflichtversicherung eine deutliche Schiefe der Verteilung. In den Perioden 2005/09 ebenso wie 2010/14 und 2014/19 endeten mehr als die Hälfte der Pflichtversicherungen binnen eines Jahres nach der Erstversicherung. Allerdings dauerte die Krankenpflichtversicherung bei zwischen einem Viertel und einem Drittel der in diesen Jahren Erstversicherten 2 Jahre oder mehr und bei rund 1% dauerten sie sogar länger als ein Jahrzehnt. Für die meisten Asylwerber:innen endet daher die Pflichtversicherung relativ rasch, aber für einen relevanten Teil dauert sie recht lange. Dementsprechend ist für diesen Teil der Asylwerber:innen auch mit längerfristig wirksamen Ausgabenerhöhungen für ihre Versorgung zu rechnen. Interessanter Weise sind dabei die Verfahren vor allem für Staatsangehörige von Ländern mit einem hohen Anteil "sonstiger Entscheidung" häufig besonders kurz, wohingegen

eine besonders lange Pflichtversicherung am engsten mit dem Anteil der positiven bzw. negativen Asylentscheidung korreliert sind.

5.6.2 Ergebnisse zur Arbeitsmarktintegration von Asylberechtigten

Hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten Personen zeigt sich dabei das typische in einer Vielzahl von nationalen und internationalen Studien zur Arbeitsmarktintegration von Asylberechtigten festgestellte Muster. Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte weisen am Anfang ihrer Erwerbsintegration nur geringe Beschäftigungsquoten und Löhne auf, holen aber im Zeitverlauf gegenüber der Erwerbsbevölkerung im Zielland auf. So liegt die Beschäftigungsquote der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten im ersten Jahr ihres Zugangs zum österreichischen Arbeitsmarkt durchwegs unter 20% und damit um über 40 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der in Österreich bei der Sozialversicherung Versicherten im erwerbsfähigen Alter. Nach 3 bis 4 Jahren erhöht sich die Beschäftigungsquote allerdings bei den meisten Eintrittskohorten bereits auf über 35% und gegen Ende der Beobachtungsperioden hatten die Eintrittskohorten mit dem längsten Arbeitsmarktzugang (d. h. alle, die vor 2015 einen Arbeitsmarktzugang erhielten) bereits eine Beschäftigungsquote von über 55%, womit sie nur mehr um rund 10 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt aller in Österreich bei der Sozialversicherung Versicherten im erwerbsfähigen Alter liegen.

Trotz dieses im allgemeinen positiven Befundes zeigen sich allerdings auch einige Spezifika der Arbeitsmarktintegration. Insbesondere:

- Der Arbeitsmarktintegrationsprozess von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten verläuft hinsichtlich der Beschäftigung deutlich rascher als hinsichtlich der Löhne und der Arbeitslosigkeit. Die mediane Beitragsgrundlage der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten liegt im ersten Jahr ihres Arbeitsmarktzuganges zwischen 40% und 60% der medianen Beitragsgrundlage aller in Österreich voll-sozialversicherungspflichtig unselbständig Beschäftigten und nach zwei Jahren bei zwischen 75% und 80%. Danach kommt es nur mehr zu einer sehr langsamen Annäherung. Der Anteil der in der Arbeitslosigkeit verbrachten Tage an allen Versicherungstagen war hingegen im Jahr 2022 selbst für die erfolgreichsten Kohorten immer noch um 15 Prozentpunkte höher als im österreichischen Durchschnitt.
- Der Integrationsprozess erfolgt in den ersten vier Jahren in den meisten Dimensionen zwar sehr rasch, verliert jedoch danach merklich an Fahrt. Insbesondere verringert sich die Zahl der von einem Asylberechtigten oder subsidiär Schutzberechtigten in Arbeitslosigkeit oder Schulung verbrachten Tage, nach Kontrolle für andere Einflussfaktoren im ersten Jahr des Arbeitsmarktzuganges gegenüber dem Eintrittsjahr um 19% und im zweiten Jahr (ebenfalls im Vergleich zum Eintrittsjahr) um 25,2%, wohingegen sich die Zahl der in Beschäftigung verbrachten Tage im ersten Jahr um 14,4% und die Löhne sogar um mehr als 63% erhöhen. Ab dem 4. Jahr des Arbeitsmarktzuganges ändert sich der Anteil der in Arbeitslosigkeit oder Schulung und der in Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage nur mehr wenig und beim Anteil der in Beschäftigung verbrachten Tage gilt dasselbe ab dem 3. Jahr des Arbeitsmarktzuganges.

Aus Sicht der budgetären Kosten bedeutet dies, dass bei Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten zwar anfänglich mit höheren Sozialleistungen zu rechnen ist, sich diese Kosten im Integrationsverlauf zum einen verringern sollten und sich zum anderen in Richtung der Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung verschieben. Gleichzeitig ist aus mittelfristiger Perspektive auch nicht von einer vollkommenen Angleichung der Unterstützungsleistungen für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte auszugehen. Wiewohl unsere Ergebnisse insgesamt eine zunehmende Arbeitsmarktintegration der betrachteten Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten anzeigen, deuten das mittelfristig niedrigere Lohnniveau auf einen anhaltend erhöhten sozialpolitischen Unterstützungsbedarf und das mittelfristig deutlich höhere Arbeitslosigkeitsniveau auf einen höheren Bedarf an Arbeitslosenunterstützung, aber auch Schulungen hin.

5.6.3 Ergebnisse zu Unterschieden zwischen verschiedenen Gruppen von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten

Verschiedene Gruppen der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten unterscheiden sich dabei recht deutlich hinsichtlich ihres Integrationsverhaltens. So sind etwa männliche Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte durchgängig über alle Integrationsindikatoren gegenüber weiblichen bevorzugt. Nach unseren Regressionsergebnissen verbringen asylberechtigte und subsidiär schutzberechtigte Männer im Durchschnitt um 9,2% weniger Tage pro Jahr in der Arbeitslosigkeit und um 14% weniger Tage in Nichterwerbstätigkeit als weibliche Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte. Dafür sind sie um 11,6% mehr Tage pro Jahr beschäftigt und ihre Löhne sind um 45% höher. Darüber hinaus sind ältere Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte mehr Tage pro Jahr beschäftigt und haben auch einen höheren Lohn und verbringen weniger Tage in Nichterwerbstätigkeit als jüngere Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte.

Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte mit einer im Verhältnis zur Gesamtaufenthaltsdauer kürzeren Dauer in der Grundversorgung sowie einer vorherigen Arbeitsmarkterfahrungen in Österreich sind besser in den Arbeitsmarkt integriert als Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte mit einer im Verhältnis zur Gesamtaufenthaltsdauer längeren Dauer in der Grundversorgung sowie ohne Arbeitsmarkterfahrungen in Österreich. Kürzere Asylverfahren und auch Arbeitsmarkterfahrungen vor (oder potentiell auch während) einem laufenden Asylverfahren haben daher neben einem direkten entlastenden Effekt auf die Kosten der Grundversorgungsleistungen auch einen indirekten, entlastenden Effekt auf die nach Zuerkennung des Aufenthaltsrechts anfallenden Arbeitsmarktintegrationskosten.

Die auffälligsten Unterschiede bestehen aber hinsichtlich der Herkunft. Insbesondere sind die allerdings zahlenmäßig nur wenigen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten aus dem Pazifischen Raum und Ostasien⁷⁷⁾ am österreichischen Arbeitsmarkt erfolgreicher jene aus anderen Weltregionen. Sie verbringen unter allen Herkunftsregionen den geringsten Anteil ihrer jähr-

⁷⁷⁾ Diese Gruppe umfasst laut Weltbankklassifikation folgende Länder: Samoa, Australien, Brunei, Darussalam, Kambodscha, China, Fidschi, Franz. Polynesien, Guam, Hong Kong, Südafrika, Indonesien, Japan, Kiribati, Nord Korea, Laos, Macao, Malaysia, Marshall Inseln, Mikronesien, Mongolei, Myanmar, Nauru, Neu Kaledonien, Neu Seeland, Nordmarianen, Palau, Papua Neu Guinea Philippinen, Samoa, Singapur, Solomon Inseln, Thailand, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu und Vietnam, die allerdings zuletzt nur 0,2% aller Asylanträge ausmachten.

lichen Versicherungszeit in Arbeitslosigkeit oder Schulung und den höchsten in Beschäftigung. Auch ihre medianen Beitragsgrundlagen sind die höchsten. Einzig hinsichtlich der in Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage weisen die Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte aus Südasien ähnlich geringe Werte auf, wie die Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigte aus Ostasien und dem Pazifik.

Die am wenigsten erfolgreichen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten stammen hingegen, wenn man die Arbeitslosigkeitstage bzw. Beschäftigungstage heranzieht, aus dem Nahen Osten bzw. Nordafrika, während hinsichtlich der Löhne und der Zahl der in Nichterwerbstätigkeit verbrachten Tage Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte aus sonstigen Ländern noch schlechter liegen als Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten aus dem Nahen Osten und Nordafrika.

5.6.4 Ergebnisse zu den Spezifika der Asylzuwanderung des Jahres 2015 und 2022

Diese Unterschiede nach Herkunftsregionen bedeuten auch, dass die Zusammensetzung von Fluchtkohorten nach Herkunftsregion wesentliche budgetäre Auswirkungen haben könnte. Um diese zu untersuchen, wurden in diesem Kapitel für drei ausgewählte Nationalitäten, die aus Sicht der rezenten Flüchtlingsbewegung nach Österreich besonders relevant erscheinen, auch die Arbeitsmarktintegrationsverläufe in den ersten 6 Jahren des Arbeitsmarktzuganges, dargestellt: Dies sind aus Afghanistan und Syrien sowie aus der Ukraine Geflohene.

Hierbei zeigen sich bei afghanischen und syrischen Flüchtlingen deutliche Geschlechterunterschiede im Verlauf der Arbeitsmarktintegration. Zwar sind sowohl die syrischen sowie, in etwas geringerem Ausmaß, die afghanischen Männer als auch die Frauen am Beginn ihrer Erwerbsintegration in Österreich selbst gegenüber anderen Gruppen von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten benachteiligt, da sie häufiger arbeitslos bzw. nicht erwerbstätig sind, aber dafür seltener beschäftigt. Im Integrationsverlauf holen syrische und afghanische Männer allerdings gegenüber den übrigen Männern auf: Ihre Arbeitsmarktintegration verläuft von einem niedrigen Niveau ausgehend rascher als die anderer Gruppen von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten, wobei dies auf Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte aus Afghanistan noch stärker zutrifft als auf die aus Syrien stammenden Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten.

Bei syrischen und afghanischen Frauen ist ein solcher Aufholprozess kaum feststellbar. Auch nach 6 Jahren liegt hier der Anteil der Tage in Arbeitslosigkeit oder Schulung noch deutlich über dem Durchschnitt der restlichen Länder und auch die Löhne sind hier nach 6 Jahren Arbeitsmarktzugang noch niedriger als bei den Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten anderer Länder, dafür ist der Beschäftigungsanteil deutlich geringer. Einzig der Anteil der Tage in Nichterwerbstätigkeit nähert sich bei den syrischen und afghanischen Frauen mittelfristig an jenen der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten aus anderen Ländern an.

Die sehr wenigen bereits vor 2022 zugewanderten ukrainischen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten waren hingegen aus kurzfristiger als auch aus mittelfristiger Perspektive eine überdurchschnittlich erfolgreiche Gruppe am österreichischen Arbeitsmarkt. Allerdings zeigen die bisher vorliegenden Ergebnisse zur Arbeitsmarktintegration der Ukrainevertriebenen des Jahres 2022, die sich allerdings nur auf ein Jahr und nur auf jene 9.459 Personen dieser Gruppe beziehen, die ihre Pflichtversicherung bereits beendeten, einen gegenüber den früheren ukraini-

schen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten etwas langsameren Arbeitsmarktintegrationsprozess, wiewohl die EU-Massenzustromrichtlinie einen freien Arbeitsmarktzugang ohne Wartezeit vorsieht. Dies dürfte mit den Bedingungen ihrer Flucht, die unerwartet erfolgte und daher nur wenige Vorbereitungen ermöglichte, sowie die Unsicherheit hinsichtlich der Dauer des Ukrainekrieges, welche insbesondere anfänglich die Hoffnung auf eine baldige Rückkehr nährte, zurückzuführen sein.

Insgesamt zeigt dieses Kapitel, obwohl es keine Quantifizierung mittelfristiger budgetärer Belastungen der Länderhaushalte vornehmen kann, somit, dass die Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten, wenig überraschend, insbesondere in den ersten Jahren nach der Erlangung des Arbeitsmarktzuganges nur sehr geringe Beschäftigungsquoten und Löhne aufweisen, dafür aber eine hohe Arbeitslosigkeit bzw. Nicht-Erwerbstätigkeit aufweisen, und daher, da sie sich oftmals nicht selbst erhalten können, zu zusätzlichen Kosten für die Bundesländerbudgets aber auch für die Arbeitsmarktpolitik führen. Gleichzeitig zeigt sich aber auch, dass die höhere Arbeitslosigkeit und die geringeren Löhne auch mittelfristig weiter bestehen werden, was auch eine längerfristige budgetäre Belastung mit sich bringen würde.

6. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

6.1 Hauptergebnisse

Der starke Anstieg der Asylummigration nach Österreich in den Jahren 2015 und 2016 sowie der erneute, dem Ukrainekrieg und der Zuwanderung aus außereuropäischen Ländern geschuldete Anstieg der Asylanträge 2022 stellen und stellen eine große Herausforderung für die österreichische Integrationspolitik insgesamt dar.

Zuwanderung von Geflüchteten bedeutet aber vor allem auch für die öffentlichen Haushalte oftmals hohe Mehrausgaben für die Versorgung und soziale Absicherung von Asylwerber:innen während der Laufzeit des Asylverfahrens sowie für die soziale und ökonomische Integration der anerkannten Flüchtlinge bzw. subsidiär Schutzberechtigten. Die budgetäre Belastung entsteht zum einen, weil Asylwerber:innen während der Laufzeit ihres Asylverfahrens bis auf wenige Ausnahmen keinen legalen Arbeitsmarktzugang haben. Zur Deckung ihres Lebensunterhalts sind sie daher von staatlichen Unterstützungen (der Grundversorgung) abhängig. Zum anderen sind Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte beim Arbeitsmarktzugang zwar rechtlich den österreichischen Staatsbürger:innen gleichgestellt, faktisch aber schlechter gestellt. Ihre Erwerbsquoten und Löhne sind meist geringer und ihre Arbeitslosenquoten zumeist höher.

Aufwendungen der öffentlichen Hand zur Bewältigung der Herausforderungen der Fluchtzuwanderung betreffen entsprechend der in der österreichischen Finanzverfassung und im Finanzausgleich festgelegten Aufgaben- und Ausgabenverteilung in den relevanten Aufgaben- und Ausgabenbereichen alle gebietskörperschaftlichen Ebenen, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Die Zuständigkeiten und Kostentragung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden während eines laufenden Asylverfahrens und nach dessen Abschluss folgen den Kompetenzregeln der Verfassung und sind darüber hinaus in speziellen Gesetzesvorschriften und Art.-15a-Vereinbarungen geregelt. Die formalen Zuständigkeiten differenzieren die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortungen von Bund und Ländern und sind vom jeweiligen Aufenthaltsstatus der betroffenen Personen abhängig. Grundsätzlich tragen Bund und Länder unmittelbar für ihre Aufgabenerfüllung anfallende Kosten im Rahmen des Vollzugs zunächst selbst.

Vor diesem Hintergrund ist die Höhe der durch die Fluchtbewegungen 2015/2016 ausgelösten zusätzlichen kurzfristigen Ausgaben und der möglichen Folgekosten für Bundesländer (inkl. Wien) im Zeitraum 2015 bis 2019 von besonderem Interesse. Im Rahmen der vorliegenden Studie werden relevante Aufgabenbereiche näher analysiert, da sie eine herausragende Bedeutung für die Budgets der Bundesländer haben. In der Analyse finden spezielle Berücksichtigung

- Ausgaben im Rahmen der Grundversorgung Geflüchteter sowie weitere Ausgaben, die unter der Budgetposition "Flüchtlingshilfe" gebucht wurden;
- Ausgaben im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung bzw. der Sozialhilfe, soweit sie geflüchteten Personen zurechenbar sind;
- Ausgaben für Betreuung, Unterricht und Integration von Kindern mit Fluchterfahrungen in Bildungseinrichtungen unter hauptsächlicher Ausgabenverantwortung der Länder.

Die in der Studie erfolgten Schätzungen zu den Ausgaben/Kostenbelastungen der Bundesländer infolge der Flüchtlingszuwanderung 2015/2016 beruhen auf unterschiedlichen Methoden und Datenquellen und sind selbst in der ex post-Betrachtung mit großen Unsicherheiten und Abgrenzungsproblemen behaftet:

- Die Darstellung der Kosten für Flüchtlingshilfe beruhen primär auf der Zusammenstellung von (rückgemeldeten) Budgetdaten und Rechnungsabschlüssen der Bundesländer. Es fallen hierunter vor allem Ausgaben der Bundesländer für die Grundversorgung der Geflüchteten. Erstattungen des Bundes und einzelner Länder im Rahmen der Grundversorgungsvereinbarung werden aber zeitlich nicht kongruent zu den Ausgaben gebucht.
- Ausgaben für an Geflüchtete geleistete bedarfsorientierte Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe werden von den Bundesländern in der Regel nicht erfasst/gemeldet und mussten daher mithilfe von Informationen über die Inanspruchnahme der Mindestsicherung ab 2017 geschätzt werden. Die Ergebnisse sind äußerst vorsichtig zu interpretieren, auch weil die für die Hochrechnungen verwendete Datenbasis sehr lückenhaft ist.
- Die Ausgaben für die schulische Integration der Kinder von Geflüchteten werden in den Statistiken für Kindertagesstätten- und Bildungsausgaben nicht explizit klassifiziert und beruhen stattdessen auf Schätzungen oder Hochrechnungen. Eine besondere Herausforderung besteht darin, einen hypothetischen Ausgabenverlauf zu ermitteln, der ohne die zusätzliche Zuwanderung von Kindern mit Fluchthintergrund ab 2015 erfolgt wäre. Die betroffenen Bildungseinrichtungen wie Kindergärten, allgemeinbildende Pflichtschulen und Berufsschulen haben einerseits hohe fixe Kosten, die auch ohne zusätzliche Integrationsbemühungen entstehen. Andererseits überlagern Integrationsmaßnahmen andere politische Bildungs- und Betreuungsinitiativen, wodurch eine präzise Identifizierung der Ausgaben, die auf Fluchtzuwanderung zurückzuführen sind, mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist.

Je nach zugrunde gelegter Schätzvariante ergeben sich für die Bundesländer flüchtlingsbedingte Ausgaben im Zeitraum 2015 bis 2019 in Höhe von insgesamt 5,05 Mrd. € bzw. 5,61 Mrd. €. Im Zuge der Erstattungen des Bundes im Rahmen der Grundversorgungsvereinbarungen wurden im Zeitraum 2015 bis 2019 1,84 Mrd. € geleistet, so dass sich immer noch ein Saldo zwischen 3,21 und 3,77 Mrd. € ergibt. Im Zeitablauf haben sich die Quellen der finanziellen Belastungen von der Flüchtlingshilfe, v. a. der Grundversorgung, die vom Bund kofinanziert wird, hin zur bedarfsorientierten Mindestsicherung/Sozialhilfe, die von den Ländern selbst zu tragen ist, und auch zu Ausgaben für Integration in allgemeinbildenden Pflichtschulen und elementaren Bildungseinrichtungen verschoben.

Die pauschale Kostenabgeltung des Bundes an die Länder und Gemeinden liegt damit deutlich unter den geschätzten Mehrausgaben. Auch wenn die zusätzlichen migrationsbedingten Ausgaben der Länder speziell im Armenwesen (Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe) und im Schulwesen Ausfluss der föderativen Aufgaben- und Ausgabenverantwortlichkeiten sind und daher auch im Rahmen der föderativen Finanzverflechtungen und der regulären Finanzausgleichsregelungen finanziert werden, verbleibt eine beträchtliche budgetäre Nettobelastung der Bundesländer durch die Migrationsströme 2015/16, sich aus der Aufnahme einer Beschäftigung

und den damit verbundenen Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen ergeben, wurden in den Berechnungen nicht berücksichtigt, dürften allerdings vor allem kurzfristig relativ gering gewesen sein.

Gleichzeitig ist damit zu rechnen, dass die aktuelle Fluchtzuwanderung aus der Ukraine und anderen Ländern zu einer weiteren Belastung der Länderbudgets führt. Die mikrodatenbasierte Studie der Erwerbskarrieren von Personen, die 2005 bis 2022 als Asylwerber:innen versichert wurden, bestätigt, dass Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte in Österreich erst mit beträchtlicher Verzögerung in den Arbeitsmarkt eintreten und zudem nur sukzessive Anspruch auf Arbeitslosengeld erhalten. Geringe Beschäftigungsquoten und niedrige Löhne der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten induzieren längerfristig höhere budgetäre Belastungen für die Bundesländerbudgets. Bisher vorliegende Ergebnisse zur Arbeitsmarktintegration der Vertriebenen aus der Ukraine zeigen, trotz des durch die EU-Massenzustromrichtlinie gewährten freien Arbeitsmarktzugangs ohne Wartezeit, einen gegenüber vorherigen ukrainischen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten tendenziell langsameren Integrationsprozess – mit längerfristigen budgetären Auswirkungen für die Bundesländer.

6.2 Grenzen der Analyse

Die Erfassung der gesamten finanziellen Belastung der Haushalte der Bundesländer aufgrund der Flüchtlingszuwanderung der Jahre 2015/16 ist äußerst komplex. Dies liegt auch daran, dass auf der Bundesländerebene verschiedene Fachabteilungen, aber auch außerbudgetäre Einheiten zahlreiche relevante Leistungen erbringen, um die Erstaufnahme, die Betreuung und die Integration von Asylwerber:innen und ihren Kindern zu gewährleisten. Aus den Budgetunterlagen der Bundesländer lassen sich die benötigten Beträge oft gar nicht oder allenfalls sehr begrenzt direkt ablesen.

Wenige Bundesländer verfügten über genauere und gegenüber nicht-flüchtlingsbedingten Ausgabenposten abgegrenzte Informationen über die Kostenbelastung durch die Migrationsströme in den Jahren 2015/16 und über die resultierenden Folgekosten der Zuwanderung für die Budgets und konnten diese Daten auch für diese Studie bereitstellen.

Die vorliegende Studie kann darüber hinaus auch nicht alle Mehrausgaben erfassen und quantifizieren, die im Zuge der Migrationskrise 2015/16 den Bundesländern entstanden sind. Weitgehend unberücksichtigt bleiben höhere Verwaltungsaufwendungen, die in nahezu allen Bereichen der Landes- und Gemeindeadministrationen entstanden sind.

Bestimmte Folgekosten der Flüchtlingsmigration, welche die Bundesländerbudgets mittel- und längerfristig auch über die Jahre 2019ff. ebenfalls belastet haben könnten, konnten im Rahmen dieser Studie ebenfalls nicht berücksichtigt werden. Mögliche Mehrausgaben könnten etwa folgende Bereiche betreffen:

- Gesundheitsbereich: Nach dem Ausscheiden aus der Grundversorgung, die eine medizinische Versorgung einschließt, könnten die Gesundheitsausgaben gerade für Geflüchtete mit traumatischen Fluchterfahrungen überdurchschnittlich hoch sein.
- Familiennachzug: Die Anerkennung von Familiennachzügen (zumeist Frauen und Kinder) erfolgt üblicherweise nach §§ 3 oder 8 AsylG 2005 binnen sehr kurzer Zeit. Insofern

fällt die Verweildauer in der Grundversorgung für diese Personen sehr kurz aus. Damit entfallen auch elementare Unterstützungsangebote – was sich sowohl bei der sprachlichen als auch der sozialen Integration auswirkt. Die Länder tragen somit in der Folge den überwiegenden Großteil aller bei dieser Zielgruppe anfallenden Folgekosten⁷⁸⁾.

- Wohnungswesen: Eine hohe Zuwanderung von Flüchtlingen, ggfs. verbunden mit einem Familiennachzug, zieht auch einen hohen Bedarf an neuen Wohnungen nach sich.

In der Analyse zeigten sich auch bereits hinlänglich bekannte Probleme in der Anwendung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV). Es ist auch in der ex post-Betrachtung nicht immer nachvollziehbar, ob und in welchem Ausmaß eine einheitliche Verbuchungspraxis vorlag, die nicht nur eine Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländerdaten ermöglichen würde, sondern eben auch Voraussetzung für eine valide Aggregation der verfügbaren Daten ist. Beispielsweise wurden in voneinander abweichender Verbuchungspraxis in einzelnen Ländern etwa bestimmte Integrationskosten (z. B. Erwachsenensprachkurse oder bestimmte Verwaltungsausgaben) unter der Position "Flüchtlingshilfe" gebucht – jedoch nicht gesondert ausgewiesen.

Da Budgetdaten nicht für alle Länder verfügbar waren, wurden speziell für die Bereiche Mindestsicherung/Sozialhilfe und Integration von Kindern und Jugendlichen mit Fluchthintergrund in das Bildungssystem Hochrechnungen und Schätzungen durchgeführt. Die Ergebnisse zu den Ausgaben/Kostenbelastungen der Bundesländer infolge der Flüchtlingszuwanderung in den Jahren 2015/16 beruhen auf unterschiedlichen Methoden und Datenquellen und sind daher auch in der ex-post-Betrachtung zwangsläufig mit Unsicherheiten behaftet. Zusätzlich dazu werden die Ausgabenentwicklungen in diesen Bereichen teilweise von anderen politischen Entscheidungen überlagert, was eine eindeutige Identifikation fluchtbedingter Mehrausgaben nicht immer möglich macht.

⁷⁸⁾ Die Verfasser:innen sind den Ansprechpartner:innen des Landes Oberösterreich für diesen wertvollen Hinweis zu Dank verpflichtet.

Literaturhinweise

- AST - Anlaufstelle für Personen mit im Ausland erworbenen Qualifikationen. (2019). *Leitbild*. https://media.anlaufstelle-erkennung.at/Leitbild_AST.pdf
- Bauböck, R. (2001). *Gleichheit, Vielfalt und Zusammenhalt – Grundsätze für die Integration von Einwanderern*, in: Patrik-Paul Volf und Rainer Bauböck: *Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann*, Drava-Verlag, Klagenfurt/Celovec.
- Bauer, H., & Mitterer, K. (2022). Der Kindergarten als öffentliche Institution, in: Koch, B. (Hrsg.): *Handbuch Kindergartenleitung. Das ABC für Führungskräfte in der Elementarpädagogik*, 2. Auflage, S.105-140.
- Berger, J., Biffl, G., Graf, N., Schuh, U., & Strohner, L. (2016). *Ökonomische Analyse der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Österreich*. Donau-Universität Krems, Department für Migration und Globalisierung, Schriftenreihe Migration und Globalisierung. <https://door.donau-uni.ac.at/o:155>.
- Biffl, G., & Faustmann, A. (2013). *Österreichische Integrationspolitik im EU-Vergleich Zur Aussagekraft von MIPEX*. Studie der DUK im Auftrag des BMI. Krems.
- Bock-Schappelwein, J. (2023). Herausforderungen für die saisonale Arbeitsmigration in der österreichischen Landwirtschaft seit dem Jahr 2020. In Laschewski, L., Putzing, M., Wiesinger, G., Egartner, S. & Eller, L. (Hrsg.) (2023). *Abhängig Beschäftigte in der Landwirtschaft*. Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen Nr. 149. Göttingen. S. 32-53.
- Bock-Schappelwein, J., & Huber, P. (2015). *Auswirkungen einer Erleichterung des Arbeitsmarktzuganges für Asylsuchende in Österreich*. WIFO, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/59410>.
- Bock-Schappelwein, J., & Huber, P. (2016). Zur Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden in Österreich. *WIFO-Monatsberichte*, 89(3), 157–169.
- Bock-Schappelwein, J., & Huber, P. (2022). Flüchtlinge aus der Ukraine. Erwartete Entwicklung und Herausforderungen. WIFO Research Briefs, (8). <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/69457>
- Budgetdienst (2017a). *Budgetbelastungen durch die Flüchtlingsmigration*. Wien.
- Budgetdienst (2017b). *Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2016 bis 2021 (III-385 d.B.)*. https://www.parlament.gv.at/dokument/budgetdienst/europaeisches-semester/BD_-_Oesterreichisches_Stabilitaetsprogramm_2016_bis_2021.pdf
- Bundesministerium für Bildung (2017a). *Flüchtlingskinder und -jugendliche an österreichischen Schulen*. Beilage zum Rundschreiben Nr. 21/2017. Wien. https://rundschreiben.bmbwf.gv.at/media/2017_21_beilage.pdf.
- Bundesministerium für Bildung (2017b). *Flucht.Asyl.Integration. Basisinformationen für den Bildungsbereich*. Wien.
- Bundesministerium für Finanzen (2017). *Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2016 bis 2021*. Wien.
- Bundesministerium für Finanzen (2018). *Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2017 bis 2022 und Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018 (Update)*. Wien.
- Bundesministerium für Inneres (2023a oder b). *Asyl-Statistik 2022*. Bundesministerium für Inneres. https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/Jahresstatistiken/Asylstatistik_Jahresstatistik_2022.pdf
- Bundesministerium für Inneres (2023a oder b). *Asylstatistiken*. <https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/start.aspx#jahr>.
- Bundesministerium für Justiz (2021). *Bericht der unabhängigen Kommission für den Schutz der Kinderrechte und des Kindeswohls im Asyl- und Fremdenrecht*. Wien. [https://www.bmj.gv.at/dam/jcr:0a8466e4-c24a-4fd2-bfbc-c8b11facba2f/Bericht%20der%20Kindeswohlkommission_13.%20Juli%202021%20\(Langfassung\).pdf](https://www.bmj.gv.at/dam/jcr:0a8466e4-c24a-4fd2-bfbc-c8b11facba2f/Bericht%20der%20Kindeswohlkommission_13.%20Juli%202021%20(Langfassung).pdf)
- Damelang, A., & Steinhardt, M. (2008). *Hintergrund. Kurzdossiers*. Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/57330/hintergrund/>.
- Dellinger, F., & Huber P. (2021). The Impact of Welfare Benefits on the Location Choice of Refugees. Testing the Welfare Magnet Hypothesis. WIFO Working Paper, (626). <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/66878>.
- Expertenrat für Integration (2022). *Integrationsbericht 2022*. Wien.
- Fiskalrat (2017a). *Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2016-2021*. Wien.
- Fiskalrat (2017b). *Bericht über die Öffentlichen Finanzen 2016-2018*. Wien.

- Holler, J., & Schuster, P. (2016). *Langfristeffekte der Flüchtlingszuwanderung 2015 bis 2019 nach Österreich*. Studie im Auftrag des Fiskalrats, Wien.
- Huber, P., & Böhs, G. (2016). Erfassung von Asylwerberinnen und Asylwerbern des Jahres 2015 auf Grundlage von Krankenversicherungsdaten und deren Arbeitsmarktkarriere. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/60719>.
- Huber, P., & Böhs, G. (2017). Erfassung von Asylwerberinnen und Asylwerbern der Jahre 2005 bis 2014 auf Grundlage von Krankenversicherungsdaten und deren Arbeitsmarktkarriere. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/60720>
- Initiative Erwachsenenbildung (2019). *Programmplanungsdokument*. Wien.
- Jestl, S., Landesmann, M., Leitner, S., & Wanek-Zajic, B. (2022). Trajectories of Employment Gaps of Refugees and Other Migrants: Evidence from Austria. *Population Research and Policy Review*, 41(2), 609-669. <https://doi.org/10.1007/s11113-021-09666-3>.
- Kanduth, A. (2018). Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Österreich - eine empirische Analyse. *WISO*, 41(2): 61-80.
- Kohlenberger, J., Buber-Enns, I., Pędziwiatr, K., Rengs, B., Riederer, B., Setz, I., Brzozowski, J., & Nahomiuk, O. (2022). Was die hohe Selbstselektion ukrainischer Geflüchteter für ihre Aufnahmeländer bedeutet. *FluchtforschungsBlog – Netzwerk Fluchtforschung*. <https://fluchtforschung.net/blogbeitraege/was-die-hohe-selbstselektion-ukrainischer-gefluechteter-fuer-ihre-aufnahmeländer-bedeutet/>
- Koppenberg, S. (2014). *Die Gestaltung der Grundversorgung in Österreich*. Internationale Organisation für Migration.
- Kremser, M., & Maschek, C. (2017). Das Finanzausgleichsgesetz 2017 – Gesetzestext mit Kommentar. In H. Bauer, P. Biwald, K. Mitterer, & E. Thöni (Hrsg.): *Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch—Mit Kommentar zum FAG 2017* (S. 221–330). NWV Verlag GmbH.
- Landesmann, M., & Leitner, S. (2021). Problematik der Arbeitsmarktintegration von geflüchteten in Österreich in Zeiten der Coronakrise - Sonderauswertung des FIMAS Flüchtlingspanels. *wiiw Research Reports*, (19). <https://wiiw.ac.at/problematik-der-arbeitsmarktintegration-von-gefluechteten-in-oesterreich-in-zeiten-der-coronakrise-sonderauswertung-des-fimas-fluechtlingspanels-dlp-5978.pdf>
- Lockwood, D. (1964). Social Integration and System Integration. In Zollschan, G.K. & Hirsch, W. (Hrsg.): *Explorations in Social Change*, London: Routledge.
- Magistratsabteilung 40 der Stadt Wien (2019). WMS-Statistik. Statistik der Wiener Mindestsicherung 2011-2016. Darstellung der Wiener Mindestsicherung gemäß der gemeinsamen Mindestsicherungsstatistik (Bundesstatistik) in zwei Teilen. Wien.
- Mayr, M. (2005). The Fiscal Impact of Immigrants in Austria - A Generational Accounting Analysis. *Empirica*, 32(2), 181-216.
- Mayrhuber, C. et al. (2023). Das letzte soziale Netz. Evaluierung des letzten sozialen Sicherungsnetzes und des Zusammenspiels mit dem ersten sozialen Sicherungsnetz unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen COVID-19-Krise und der Auswirkungen des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK), Wien.
- Mazal, W., Thomas, T., Baierl, A., Berger, J., Kaindl, M., & Strohn, L. (2017). *Fiskalische und ökonomische Effekte verschiedener Migrationsformen. Analyse der Migrationsströme der Jahre 2013-2018*. Österreichischer Integrationsfonds.
- migration info.grafik. (o.J.). <https://www.migration-info-grafik.at/gvs-statistiken-2022/>. Abgerufen 20.5.2023.
- OECD/EU (2019). *Zusammen wachsen: Integration von Zuwanderern: Indikatoren 2018*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/150be71f-de>.
- Pratscher, K. (2013). Bedarfsorientierte Mindestsicherung der Bundesländer im Jahr 2012. *Statistische Nachrichten* 12/213, S. 1126-1137.
- Prettenhaler, F., & Neger, C. (2019). Flüchtlinge kommen, um unser Sozialsystem auszunutzen, sie verursachen nur Kosten. In Haller, M. (Hrsg.): *Migration und Integration: Fakten oder Mythen?* Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1. Auflage (141-154). <https://doi.org/10.2307/j.ctvc77ntp>.
- Rechnungshof Österreich (2018). *Bericht des Rechnungshofes. Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012—Gutachten*. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Haushaltsergebnisse_2016.pdf.

- Rechnungshof Österreich (2019). *Unterricht für Kinder und Jugendliche mit Fluchterfahrung*. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Unterricht_Kinder_Fluchterfahrung.pdf
- Rechnungshof Österreich (2021a). *Bericht des Rechnungshofes. Frühe sprachliche Förderung in Kindergärten*. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Fruhsprachliche_Foerderung_KIGA.pdf
- Rechnungshof Österreich (2021b). *Bericht des Rechnungshofes. Grundversorgung in Wien*. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Grundversorgung_Wien.pdf.
- Saywald-Wedl, S. (2018). Deutschkurse für Flüchtlinge. In Burger et al. (Hrsg.), *Recht und Sprache*. Tagung der Österreichischen Assistentinnen und Assistenten Öffentliches Recht, (9), S. 205-223.
- Scheller, F. (2015). *Der Integrationsbegriff*. In: *Gelegenheitsstrukturen, Kontakte, Arbeitsmarktintegration*. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-07298-8_2.
- Statistik Austria (2021). *Kindertagesheimstatistik 2020/21*.
- Statistik Austria (2022). *Mindestsicherungs- und Sozialhilfestatistik 2021*.
- Steiner, M, Egger-Steiner, M., & Baumegger, D. (2018). *Evaluation der Bildungsmaßnahmen für junge Flüchtlinge im Bereich Erwachsenenbildung*. Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung. Wien.

Anhang

Im Zuge der Recherchearbeiten für die Zuständigkeitsaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften sowie Ausgaben- und Einnahmen im Zuge der Grundversorgung, Sozialhilfe und Integration von Geflüchteten wurde externe Expertise hinzugezogen. Die folgende Übersicht zeigt zu welchen Themengebieten, welche Institution und in welcher Form befragt wurde.

Übersicht A1: Eingeholte Expertise

Thema	Institution	Befragung durchgeführt via...
Juristische Expertise zum Asylprozess und Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Länder im Zuge der Grundversorgung sowie Integration	Asylkoordination	Mündliches Expert:inneninterview
Detailfragen zum Rechnungshofbericht über Ausgaben und Datengrundlagen der Wiener Grundversorgung	Rechnungshof	Schriftlicher Fragebogen
Juristische Expertise zum Asylprozess und Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Länder im Zuge der Grundversorgung sowie Integration	Asylkoordination	Schriftlicher Austausch

Übersicht A2: Aufteilung der Zuständigkeiten nach Gebietskörperschaften

		Asylwerber:innen	Unbegleitete minderj. Flüchtlinge (UMF)	Asylberechtigte	Subsidiär Schutzberechtigte
Grenzmanagement/Bund Aufnahme/ Registrierung/ Rückführentscheid		Bei Antrag in der polizeilichen Schwerpunktdienststelle: Registrierung, Erstbefragung. Prognose ob Zuständigkeit in Österreich oder anderer Staat durch BFA.	BFA: Aufnahme in EAST- Erstaufnahmestelle, Befragung und Altersfeststellung	Zuerkennung durch BFA, Anmeldung Melderegister und SV (gem. AsylG 2005). Beantragung eines Konventionsreisepasses bei BFA möglich.	Zuerkennung durch BFA, Anmeldung Melderegister und SV.
	Länder	Asylantrag kann bei jeder Polizeibehörde gestellt werden, daher auch Befragung bei Asylantrag in der Landespolizeidirektion. Beurteilung von Zielgruppenzugehörigkeit und Hilfsbedürftigkeit ab inhaltlichem Asylverfahren. Entscheidung über die Entlassung betreuter Fremder (bei Asylwerber:innen im Einvernehmen mit BFA).	Asylantrag kann bei jeder Polizeibehörde gestellt werden, daher auch Befragung bei Asylantrag bei Landespolizeidirektion. Beurteilung von Zielgruppenzugehörigkeit und Hilfsbedürftigkeit ab inhaltlichem Asylverfahren.	Meldung des Wohnsitzes bei Bezirksverwaltungsbehörde des Wohnsitzes. Meldung SH bzw. BMS beim zuständige Bezirksverwaltungsbehörde des Wohnsitzes	Meldung des Wohnsitzes bei Bezirksverwaltungsbehörde des Wohnsitzes. Meldung SH bzw. BMS beim zuständige Bezirksverwaltungsbehörde des Wohnsitzes
Transportmittel/ Verkehrsinfrastruktur	Bund	Transport zu den Erstaufnahmestellen und von den Erstaufnahmestellen in die Länder, auch Rettungsaktionen insb. Grenzmanagement und Transitmigration lt. Vielerorts übernommen durch NGOs. 2015/16 auch Unterstützungsleistungen durch Landesverteidigung. Bei Abschiebung/ Überstellung in andere EU-MS: BFA exekutiert durch Polizei. Bei Aufenthalt in Österreich Transport in Verteilquartier veranlasst durch BFA. Übernahme der für den Schulbesuch erforderlichen Fahrtkosten und Bereitstellung des Schulbedarfs für Schüler:innen	Transport (Rettungsaktionen insb. Grenzmanagement und Transitmigration) vielerorts übernommen durch NGOs und auch Unterstützungsleistungen durch Landesverteidigung. Bei Abschiebung/ Überstellung in andere EU-MS: BFA exekutiert durch Polizei. Bei Aufenthalt in Österreich Transport in Verteilquartier veranlasst durch BFA. Übernahme der für den Schulbesuch erforderlichen Fahrtkosten und Bereitstellung des Schulbedarfs für Schüler:innen		
	Länder	Übernahme von Transportkosten bei Überstellungen und behördlichen Ladungen durch die Österreichische Post	Transport zu Quartieren. Übernahme von Transportkosten bei Überstellungen und behördlichen Ladungen.		
Quartiere (zugehörige Infrastruktur)	Bund	BFA: Erstaufnahmestelle (bei nicht Zuständigkeit AT) bzw. Verteilquartiere.	EAST - Erstaufnahmestellen BFA, dann UMF- Sonderbetreuungsstellen		
	Länder	Drei Optionen: Unterkunft Landesquartier mit Versorgung, Unterkunft mit Selbstversorgung oder Privatunterkünfte bis Verfahrensschluss	UMF-Landesquartiere, Wohngruppen, Wohnheime, betreutes Wohnen		
Grundversorgung (60:40 gemäß 15a-Vereinbarung) bzw. Unterstützung des Lebensunterhalts,	Bund	Unterkunft, Verpflegung und medizinische Versorgung: Erstaufnahmestelle bzw. Verteilquartiere. Ab 1 Jahr Verfahrensdauer Kostendeckung durch Bund. 2015/16 Unterstützung durch Landesverteidigung. Seit 2020 Bundesagentur für betreuungs- und Unterstützungsleistungen (BBU)	EAST - Erstaufnahmestellen BFA, dann UMF- Sonderbetreuungsstellen		
	Länder	Neben Unterkunft auch Kleidung, kleines Taschengeld, Freizeitaktivitäten u.Ä., medizinische Versorgung	Neben Unterkunft auch Kleidung, kleines Taschengeld, Freizeitaktivitäten u.Ä., medizinische Versorgung	erste vier Monate bei Bedarf Grundversorgung, bei Bedarf BMS/ SH nach Landesgesetzen	Bei Bedarf Grundversorgung, BMS + SH unterschiedlich nach Landesgesetzen.

Q: Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a, Asylgesetz(2005), BFA, eigene Zusammenstellung.

Übersicht A2: Aufteilung der Zuständigkeiten nach Gebietskörperschaften (Fortsetzung)

		Asylwerber:innen	Unbegleitete minderj. Flüchtlinge (UMF)	Asylberechtigte	Subsidiär Schutzberechtigte
Gesundheit / medizinische Versorgung (psychisch und physisch)	Bund	Medizinische Untersuchung; BFA nach Erstbefragung. Medizinische Versorgung im Zuge der Grundversorgung	Erstaufnahmestellen BFA		
	Länder	Landesquartiere. Medizinische Versorgung im Zuge der Grundversorgung. Anmeldung Krankenversicherung.	Landesquartiere. Medizinische Versorgung im Zuge der Grundversorgung. Im Bedarfsfall psychologische und sozialpädagogische Unterstützung	bis Ausschluss Grundversorgung: Versicherung über Grundversorgung, Versicherung über Erwerbstätigkeit oder BMS	bis Ausschluss Grundversorgung: Versicherung über Grundversorgung. Versicherung über Erwerbstätigkeit oder BMS
Bürokratie, Rechts- und Bürokratieberatung	Bund	Rechts- und Rückkehrberatung ausgelagert an NGOs (bis Ende 2020), ab 2021 BFA durch BBU. Auch Rechtsberatung BVwG		Ab 2021 BFA ersetzt durch BBU. Seit Juni 2017 verpflichtende Orientierungsberatung (durchgeführt vom ÖIF) für Personen ab dem 15. Lebensjahr	Seit Juni 2017 verpflichtende Orientierungsberatung (durchgeführt vom ÖIF) für Personen ab dem 15. Lebensjahr
	Länder	Zustellung von Ladungen und Entscheidungen. Soziale Betreuung, Beratung, Information durch private Dienstleister oder NGOs wenn nicht in Grundversorgungs-Quartiere vorhanden.	Betreuung in Quartieren. Jugendwohlfahrt der einzelnen Bundesländer	Beratung, Information durch private Dienstleister oder NGOs?	Beratung, Information durch private Dienstleister oder NGOs?
Übersetzung/Sprachkurse	Bund	Dolmetsch bei Notwendigkeit bei Registrierung, Interviews sowie Asylverfahren	Dolmetsch bei allen Interviews, Registrierung sowie Asylverfahren	2015: BMEIAE, ggfls. Deutschkurse vom AMS. Seit Juni 2017 verpflichtende Teilnahme und Mitwirkung an Deutschkursen auf den Sprachniveaus A1 und A2 sowie Abschluss der Kurse. Bund muss Infrastruktur für Deutschkurse bis zum Niveau B1 zur Verfügung stellen	Seit Juni 2017 verpflichtende Teilnahme und Mitwirkung an Deutschkursen auf den Sprachniveaus A1 und A2 sowie Abschluss der Kurse
	Länder	Informationen auch unter Bezugnahme von Dolmetsch. Deutschkurs-Angebote nicht einheitlich	Bei Interviews Anwesenheit von Dolmetsch. Deutschkurse max. 200 Einheiten	Unterschiedliche Angebote, organisiert von NGOs, privaten Anbieter:innen	Unterschiedliche Angebote, organisiert von NGOs, privaten Anbieter:innen
Datenverarbeitung und Verfahrenskosten (inkl. div. Sachverständige, Dolmetsch- und schriftl. Übersetzungskosten)	Bund	Entscheidung Zuerkennung Aufenthaltsberechtigung in erster Instanz BFA, in zweiter Instanz BVwG, Höchstgerichte in dritter Instanz. Beschwerdeverfahren (Einreichung bei BFA) bei BVwG ist eine Vertretung durch Rechtsberater:innen möglich (wenn nicht auf eigene Kosten oder Verzicht). IT - Betreuungsinformationssystem, Kontrolle und Durchführung von Abrechnungen, Koordinationsorgan.		Seit 2016 "Asyl auf Zeit" befristetes Aufenthaltsrecht auf drei Jahre. Bei Straffälligkeit der Person oder wesentliche positive Änderung im Herkunftsland wird ein Aberkennungsverfahren eingeleitet oder Aufenthaltsrecht entfristet	Verlängerung(en) oder Aberkennung des Aufenthaltsrecht bei Vorliegen der Voraussetzungen.
	Länder	Verarbeitung Daten für Rückkehraktionen. Unterstützung des Bundesasylamtes bei Führung von Asylverfahren etwa durch Zustellung von Ladungen und Entscheidungen an Asylwerber:innen. Meldung und Koordination Daten und Kapazitäten mit Bundesstellen	Verarbeitung Daten für Rückkehraktionen. Unterstützung des Bundesasylamtes bei Führung von Asylverfahren etwa durch Zustellung von Ladungen und Entscheidungen an Asylwerber:innen	"Asyl auf Zeit": Verwaltungskosten? Verarbeitung von Daten durch BL?	Verwaltungskosten bei BL durch zeitl. begrenzten Aufenthaltstitel?

Q: Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a, Asylgesetz(2005), BFA, eigene Zusammenstellung.

Übersicht A2: Aufteilung der Zuständigkeiten nach Gebietskörperschaften (Fortsetzung)

		Asylwerber:innen	Unbegleitete minderj. Flüchtlinge (UMF)	Asylberechtigte	Subsidiär Schutzberechtigte
Kindergarten/ Kinderbetreuung	Bund	Zweckzuschüsse von Bund an Länder für Elementarpädagogik und Kindergartenjahre	Kindergartenplätze? Schulpflicht für Kinder	Zweckzuschüsse von Bund an Länder für Elementarpädagogik und Kindergartenjahre	Zweckzuschüsse von Bund an Länder für Elementarpädagogik und Kindergartenjahre
	Länder	Länderspezifische Kinderbetreuungs-, Tagesbetreuungs- und Hortverordnung, Schulpflicht für Kinder. Ausbau Betreuungs- und Schulplätze?	Kindergartenplätze? Schulpflicht für Kinder	Länderspezifische Kinderbetreuungs-, Tagesbetreuungs- und Hortverordnung, Schulpflicht für Kinder. Ausbau Betreuungs- und Schulplätze?	Länderspezifische Kinderbetreuungs-, Tagesbetreuungs- und Hortverordnung, Schulpflicht für Kinder. Ausbau Betreuungs- und Schulplätze?
Bildung/ Schulbedarf	Bund	Übernahme der für den Schulbesuch erforderlichen Fahrtkosten und Bereitstellung des Schulbedarfs für Schüler	Seit 2015 Orientierungskurse durch ÖIF, im Jahr 2016 folgte die bundesweite Ausrollung und seit Juni 2017 sind sie laut Integrationsgesetz eine verpflichtende Maßnahme für Asylberechtigte und subs. Schutzberechtigte ab dem 15. Lebensjahr	Seit 2015 Orientierungskurse durch ÖIF, im Jahr 2016 folgte die bundesweite Ausrollung und seit Juni 2017 sind sie laut Integrationsgesetz eine verpflichtende Maßnahme	Seit 2015 Orientierungskurse durch ÖIF, im Jahr 2016 folgte die bundesweite Ausrollung und seit Juni 2017 sind sie laut Integrationsgesetz eine verpflichtende Maßnahme
	Länder	Schulpflicht bis Pflichtschulabschluss. Sprach- und Integrationskurse, IT-Kurse, Sport und Exkursionen in den Quartieren? Basisbildungs- oder Pflichtschulabschlusskurse, je nach Bundesland unterschiedlicher Zugang.	Schulpflicht bis Pflichtschulabschluss Besuch von Schulen der Länder/Gemeinden. Sprachkurse, Bildungsangebote, Freizeitaktivitäten, Sport, Arbeiten im Haushalt, Gruppen- und Einzelaktivitäten in den Unterkünften (Stichwort "strukturierter Tagesablauf").	Basisbildungs- oder Pflichtschulabschlusskurse, je nach BL unterschiedlicher Zugang. Schulpflicht bis Pflichtschulabschluss. Ermäßigungen für Kultureinrichtungen, Bildungs- und Freizeitangebote?	Schulpflicht bis Pflichtschulabschluss. Ermäßigungen für Kultureinrichtungen, Bildungs- und Freizeitangebote? Seit 2015 Orientierungskurse durch ÖIF, im Jahr 2016 folgte die bundesweite Ausrollung und seit Juni 2017 sind sie laut Integrationsgesetz eine verpflichtende Maßnahme
Arbeitsmarktintegration	Bund	Beschäftigungsverbot erste 3 Monate, danach Erwerbstätigkeit nur nach Erteilung Beschäftigungsbewilligung. Bei Unterbringung in Betreuungseinrichtung: Hilfstätigkeiten die im Zusammenhang mit der Unterbringung stehen (Reinigung, Küchenbetrieb, Transporte, Instandhaltung). Gemeinnützige Hilfstätigkeiten für Bund, Land, Gemeinden (sog. Remunerationstätigkeit)	Erwerbstätigkeit nur nach Erteilung Beschäftigungsbewilligung. Beschränkter Zugang zu einer Lehre, seit Sept. 2018 keine Ausnahmen mehr für junge Asylwerber:innen eine Lehre zu beginnen.	AMS	AMS
	Länder	Beschäftigungsverbot erste 3 Monate, danach Erwerbstätigkeit nur nach Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung. Bei Unterbringung in Betreuungseinrichtung: Hilfstätigkeiten die im Zusammenhang mit der Unterbringung stehen (Reinigung, Küchenbetrieb, Transporte, Instandhaltung). Gemeinnützige Hilfstätigkeiten für Bund, Land, Gemeinden (sog. Remunerationstätigkeit)	Erwerbstätigkeit nur nach Erteilung Beschäftigungsbewilligung. Beschränkter Zugang zu einer Lehre, seit Sept. 2018 keine Ausnahmen mehr für junge Asylwerber:innen eine Lehre zu beginnen.	AMS	AMS

Q: Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a, Asylgesetz(2005), BFA, eigene Zusammenstellung.