

ams info 10

Gudrun Biffel, Alois Guger, Hedwig Lutz und Markus Marterbauer

Kosten und Nutzen der sozialen Sicherheit von AusländerInnen

Angesichts der Finanzierungskrisen der Sozialsysteme in westlichen Industriestaaten wird der Frage, ob die Zuwanderung von AusländerInnen das soziale Sicherungssystem entlastet, belastet oder kosten-nutzen-neutral ist, in Politik und Wissenschaft gleichermaßen große Bedeutung beigemessen. Diese Fragestellung steht auch im Vordergrund der Studie "Ökonomische und strukturelle Aspekte der Ausländerbeschäftigung in Österreich", die das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des BMAS und der Bundesgeschäftsstelle des AMS durchführte.

Die vorliegende Kurzfassung bringt neben einigen grundsätzlichen Anmerkungen einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse aus der Berechnung der Querschnittstruktureffekte des Jahres 1993. Da sich der Anstieg des AusländerInnenanteils an der Wohnbevölkerung bzw. an den unselbständig Beschäftigten zumindest bis 1995 (für 1996 sind noch keine Daten verfügbar) in Grenzen hielt, kommt den Ergebnissen auch in bezug auf die Gegenwart Aussagekraft zu.

Das Ausmaß der Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte hängt von einer Reihe von Parametern ab und unterscheidet sich je nach Grundausrichtung und Finanzierungsform der Wohlfahrtssysteme und Redistributionssysteme von Land zu Land. Selbst bei einer zeitpunktbezogenen Betrachtung ist der Kosten-Nutzen-Effekt des gesamten Sozialtransfersystems schwer abzuschätzen. Daher konzentrieren sich Analysen zumeist auf die fiskalischen Wirkungen des Steuersystems und des Sozialversicherungssystems im engeren Sinn.

1. Überdurchschnittliche Ausgabenbelastung durch Qualifikation und Ausbildung von AusländerInnen?

Die Ausbildungs- und Qualifikationsstruktur der AusländerInnen bildet einen Kernpunkt der Auseinandersetzung mit dem Thema Ausgabenbelastung. Zum einen wird argumentiert, daß die Konzentration von AusländerInnen auf Tätigkeiten und Berufe mit geringen Qualifikationsanforderungen oder solche mit vorherrschend traditionellen Berufsmustern eine überdurchschnittliche

Arbeitslosenquote der AusländerInnen zur Folge hat. Demzufolge wird häufig vermutet, daß die Bilanz aus Einzahlungen in die Arbeitslosenversicherung und Auszahlungen zum Nachteil der öffentlichen Hand ausfalle. Dem ist entgegenzuhalten, daß zwar die Arbeitslosenquote der AusländerInnen höher ist als die der InländerInnen, daraus allerdings keine höhere Ausgabenbelastung resultiert, da für AusländerInnen eine kürzere Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung gilt.

Zum anderen wird vorgebracht, daß die Ausbildungskosten für ausländische Kinder in Volksschulen infolge von Integrationsmaßnahmen (wie z. B. des Einsatzes fremdsprachiger BegleitlehrerInnen) höher sei als für inländische Kinder. Diesbezüglich sind keine gesamtösterreichischen Daten verfügbar. Informationen aus Wien deuten jedoch darauf hin, daß der Kostenunterschied äußerst gering ist. Ausländische Kinder besuchen häufiger Sonderschulen als österreichische; sie beenden ihre Ausbildung auch wesentlich häufiger mit der Pflichtschule. Durch ausländische Kinder werden die Kapazitäten in traditionellen Schulformen (vor allem in Sonder- und Hauptschulen) besser ausgelastet. Insofern leisten sie einen wesentlichen Beitrag für den Erhalt dieser Schul- und Ausbildungsformen.

Berücksichtigt man diese Aspekte in der Kostenkalkulation, kann man schwerlich von einer überdurchschnittlichen Belastung des gesamtösterreichischen Schulsystems durch ausländische SchülerInnen sprechen. Kurzfristig verursachen ausländische Kinder aufgrund ihrer relativ geringeren Ausbildungszeit weniger Kosten als inländische Kinder. Die zweite Generation von AusländerInnen verfügt über eine relativ schlechtere Ausbildungsstruktur als gleichaltrige ÖsterreicherInnen, was längerfristig zu zusätzlichen wirtschaftlichen Kosten führt: Da sich die Arbeitskräftenachfrage zunehmend zu Branchen und Berufen mit höherer Qualifikation verschiebt, ist sowohl mit einer Ausweitung der Lohnunterschiede zwischen inländischen und (bei Einbürgerung: vormaligen) ausländischen Arbeitskräften als auch mit einer Verschlechterung der Beschäftigungschancen von (vormaligen) AusländerInnen zu rechnen. Zusammenfassend kann also festgehalten werden, daß kurzfristig gesehen durch AusländerInnen keine überdurchschnittliche Ausgabenbelastung in der Arbeitslosenversicherung und in der Ausbildung entsteht.

2. Leistungen der AusländerInnen an die öffentlichen Haushalte im Jahr 1993

Die Leistungen der AusländerInnen an die öffentlichen Haushalte setzen sich primär aus Sozialversicherungsbeiträgen sowie der Lohn- und der Mehrwertsteuer zusammen.

Den Ausgangspunkt für die Ermittlung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und der Lohnsteuer bildeten die Bruttoverdienste der unselbständig Beschäftigten mit ausländischer Staatsbürgerschaft. Die errechneten Sozialversicherungsbeiträge beliefen sich auf rund 21,5 Mrd. öS. Die im Jahr 1993 entrichtete Lohnsteuer betrug unter Berücksichtigung der aus dem Mikrozensus 1993 ermittelten Kinderabsetzbeträge rund 6,9 Mrd. öS. Insgesamt ergibt sich aus dieser Berechnung ein Abgabenvolumen in Höhe von rund 28,4 Mrd. öS.

Wird zusätzlich angenommen, daß die Hälfte des verbleibenden Nettoeinkommens für Konsumzwecke im Inland verwendet wird und daß diese Ausgaben mit 20 % Mehrwertsteuer belastet sind, ergeben sich zusätzliche Einnahmen für die öffentlichen Haushalte in Höhe von 4,1 Mrd. öS; in diesem Wert sind keine Konsumausgaben von arbeitslosen oder pensionierten AusländerInnen enthalten. Die Steuer- und Abgabenleistung ausländischer Personen beläuft sich somit auf mindestens 32,5 Mrd. öS im Jahr.

3. Leistungen der öffentlichen Hand zugunsten von AusländerInnen im Jahr 1993

Den Zahlungen von AusländerInnen an die öffentliche Hand stehen deren Leistungen in unterschiedlichen Bereichen gegenüber. Manche dieser Aufwendungen sind eindeutig zuzuordnen und quantifizierbar; in den Berechnungen der meisten Aufwendungspositionen muß allerdings mit Annahmen operiert werden.

Passive Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung

Das Abgabenvolumen für passive Leistungen der Arbeitslosenversicherung kann direkt errechnet werden. Aus dem durchschnittlichen monatlichen Leistungsbezug je AusländerIn wird der Tagesbezug ermittelt und dieser mit der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit multipliziert. Daraus ergibt sich eine Summe von rund 2,2 Mrd. öS, die 1993 an AusländerInnen bezahlt wurden. **Leistungen der**

aktiven Arbeitsmarktpolitik

In diesem Punkt wurde vom Gesamtbudget für aktive Arbeitsmarktpolitik im Jahr 1993 ausgegangen und angenommen, daß diese Mittel AusländerInnen anteilmäßig (in bezug auf ihren Anteil am Jahresdurchschnittsbestand an Arbeitslosen) zukamen. Dies ergibt einen Wert von rund 0,5 Mrd. öS.

Mutterschutz und Familienleistungen

Hier wurde aus dem Mikrozensus des Jahres 1993 die Inanspruchnahme von Karenzurlaubsgeld, Geburtenbeihilfen, Familienbeihilfen und Leistungen des Mutter-Kind-Passes ermittelt. Zusätzlich wurde davon ausgegangen, daß im fraglichen Jahr auch für rund 65.000 im Ausland lebende Kinder Kinderbeihilfe gezahlt wurde. Insgesamt ergibt sich

daraus ein Betrag von rund 5,4 Mrd. öS, der für Mutterschutz und Familienleistungen an AusländerInnen entrichtet wurde.

Inanspruchnahme des Bildungssystems

Auf Basis des Mikrozensus 1993 ergeben sich für Schülerfreifahrten und Gratisschulbücher Aufwendungen in Höhe von rund 0,6 Mrd. öS. Außerdem wurden für den Schulbesuch ausländischer Kinder anteilige Aufwendungen in Höhe von rund 5,9 Mrd. öS ermittelt. In Summe betragen die durch die Inanspruchnahme des Bildungssystems verursachten Ausgaben 6,5 Mrd. öS.

Wohnbauförderung

Die Grundlagen für die Ermittlung der Zuwendungen aus dem Titel "Wohnbauförderung" bildeten die Anzahl der laut Mikrozensus von AusländerInnen bewohnten Genossenschaftswohnungen, die durchschnittliche Wohnungsgröße sowie der periodisierte jährliche Förderzuschuß pro Quadratmeter. Demgegenüber konnten mangels geeigneter Daten keine Angaben über geförderte Sanierungen von Mietwohnungen, die AusländerInnen zugute kamen, sowie über die Inanspruchnahme von Wohnbeihilfen durch AusländerInnen in die Berechnung einfließen. Annäherungsweise kann man davon ausgehen, daß AusländerInnen aus dem Titel "Wohnbauförderung" rund 0,3 Mrd. öS erhielten.

Neben den bisher angeführten Leistungen sind noch Positionen in der Sozialversicherung (Krankenversicherung, Unfallversicherung und Pensionsversicherung) zu berücksichtigen. Da in allen vorhandenen Studien und Auswertungen aus dem Sozialversicherungsbereich keine Differenzierung nach InländerInnen und AusländerInnen vorliegt, muß durchwegs mit Hilfskonstrukten gearbeitet werden. Diese Angaben sind daher mit besonders hoher Unsicherheit behaftet.

Krankenversicherung

Als Berechnungsbasis wurde die Summe der Versicherungsleistungen der Gebietskrankenkassen im Jahr 1993 herangezogen. Diese wurden den AusländerInnen entsprechend ihres Anteils an der Gesamtbeschäftigung im Jahr 1993 zugerechnet. Der daraus ermittelte Wert von rund 6,5 Mrd. öS stellt insofern eine Annäherung dar, als Faktoren wie etwa das durchschnittlich geringe Alter der AusländerInnen, der sicherlich niedrigere Anteil der AusländerInnen an den PensionistInnen, aber auch die vermutlich besondere Bedeutung der Mitversicherung von Familienmitgliedern von AusländerInnen und ein möglicherweise von InländerInnen unterschiedliches Verhalten bei der Inanspruchnahme von Leistungen in der Berechnung unberücksichtigt bleiben mußten.

Unfallversicherung

Die Sachlage stellt sich hier ähnlich wie im Bereich der Krankenversicherung dar. Der Näherungswert basiert auf den Ausgaben der allgemeinen Unfallversicherungsanstalt im Jahr 1993. Der auf AusländerInnen entfallende Wert wurde über den Anteil der AusländerInnen an den Gesamtbeschäftigten errechnet und beträgt 0,8 Mrd. öS.

Pensionsversicherung

Auch im Hinblick auf Pensionsleistungen liegen keine Untersuchungen vor, die nach der Staatsbürgerschaft differenzieren.

Ohne Pensionsversicherung stehen den Einzahlungen der AusländerInnen in Höhe von 32,5 Mrd. öS Aufwendungen an AusländerInnen in Höhe von 22,2 Mrd. öS gegenüber. Wenn auch die Summe der tatsächlich an AusländerInnen gezahlten Pensionen nicht bekannt ist, steht außer Frage, daß diese keinesfalls höher ist als der aus den anderen Positionen resultierende Zahlungsüberschuß von 10,3 Mrd. öS.

Folgende Hinweise stützen diese Annahme:

- 1993 wurden an Personen mit Wohnsitz im Ausland, egal ob es sich dabei um ÖsterreicherInnen oder AusländerInnen handelte, Pensionsleistungen in der Höhe von 5,5 Mrd. öS überwiesen.
- Würden alle ausländischen Frauen über 55 Jahre und alle ausländischen Männer über 60 Jahre mit Wohnsitz in Österreich (ohne zwischenstaatliche Teilleistungen) eine durchschnittliche Pension erhalten, was eine deutliche Überschätzung darstellt, ergäbe dies einen Betrag von rund 4 Mrd. öS.

Fiskalwirkungen von AusländerInnen im Jahr 1993

Einnahmen (in Mrd. öS)

- Sozialversicherung 21,5
- Lohnsteuer 6,9
- Mehrwertsteuer 4,1
- **insgesamt 32,5**

Ausgaben (in Mrd. öS)

- passive Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung 2,2
- aktive Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung 0,5
- Geburtenbeihilfen 0,2
- Familienbeihilfen 4,3
- Karenzurlaubsgeld 0,8
- Mutter-Kind-Paß 0,1
- Schulbücher 0,1
- Schulfreifahrt 0,5

- Schulsystem 5,9
- Wohn(bau)förderung 0,3
- Krankenversicherung 6,5
- Unfallversicherung 0,8
- **insgesamt (ohne Pensionsleistungen) 22,2**