

Absichtliche und unbeabsichtigte Folgen von Sozialleistungskürzungen für Flüchtlinge

Christian Dustmann, Lars Højsgaard Andersen und Rasmus Landersø

Als Reaktion auf die zunehmende Einwanderung und die steigende fremdenfeindliche Stimmung haben viele Regierungen die Sozialleistungen für Flüchtlinge eingeschränkt, um die Arbeitsmarktteilnahme zu fördern (siehe zum Beispiel OECD International Migration Outlook 2006-2019, OECD Trends in International Migration 1997-2004). Doch die unmittelbaren und langfristigen Auswirkungen auf Beschäftigung, Einkommen und Arbeitsmarktteilnahme bleiben unklar. Darüber hinaus könnten potenziell negative Folgen einer Reduzierung der Leistungen für besonders gefährdete Gruppen mit geringer Arbeitsmarktbeteiligung entstehen, wie zum Beispiel alleinerziehende Mütter (z.B. Mogstad und Pronzato 2012), ungelernete Personen (z.B. Bargain und Jonassen 2022) und Flüchtlinge (z.B. LoPalo 2019). Ein besonderes Anliegen sind die Auswirkungen auf Kinder in diesen Familien (Aizer et al. 2016, East et al. 2023, Løken et al. 2018).

In zwei kürzlich veröffentlichten Arbeiten, „Refugee Benefit Cuts“ (Dustmann, Landersø und Andersen 2024a) und „Unintended Consequences of Welfare Cuts on Children and Adolescents“ (Dustmann, Landersø und Andersen 2024b), untersuchen wir diese Fragen, indem wir die Auswirkungen einer drastischen Reduzierung der Sozialleistungen analysieren, für die arbeitslose Flüchtlinge berechtigt waren. Die Reduzierung der Sozialleistungen sollte das Arbeitsangebot anreizen, um „sicherzustellen, dass Flüchtlinge und Einwanderer, die in Dänemark leben, besser integriert werden und schneller eine Beschäftigung finden“, wie es im offiziellen Regierungsdokument zur Reform heißt. Die Politik (genannt „Start Aid“) wurde im Juli 2002 eingeführt und kürzte die Leistungen um etwa 40 % für alle Flüchtlinge, denen nach dem Implementierungsdatum eine Aufenthaltserlaubnis in Dänemark gewährt wurde. Aus forschungsmethodischer Sicht bietet dies eine ideale Grundlage, um die kausalen Effekte der Politik auf Flüchtlinge und ihre Kinder zu identifizieren, da diejenigen, denen kurz vor und nach der Reform eine Aufenthaltserlaubnis gewährt wurde, in allen Dimensionen identisch waren, außer den Leistungen, für die sie berechtigt waren.

Reformwirkungen auf die Arbeitsmarktteilnahme von Flüchtlingen

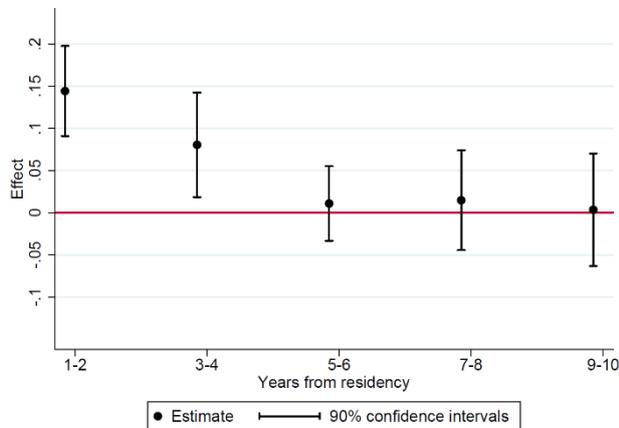
Unmittelbar nach der Reform verdoppelten sich die durchschnittlichen Arbeitseinkommen und die Beschäftigungsquoten stiegen an. Doch wie Abbildung 1a zeigt, hielten die kurzfristigen Effekte nicht an. Die anfänglichen Beschäftigungseffekte verschwanden rasch und waren fünf Jahre nach der Reform vollständig verschwunden.

In Dustmann et al. (2024a) argumentieren wir, dass der Erfolg von Reformen, die darauf abzielen, die Arbeitsmarktteilnahme zu fördern, von der Nachfrage nach der Art der Arbeit abhängt, die die Zielpersonen anbieten können. Die Nachfrage könnte gering sein, wenn es sich um gering qualifizierte Personen handelt, wie z.B. Flüchtlinge, deren Produktivität unter dem Lohn liegen könnte, den die Arbeitgeber zahlen müssen. Dies gilt besonders in einer hochkapitalisierten und hochentlohnten Wirtschaft wie der Dänemarks. Abbildung 1b verdeutlicht dies, indem sie die Reformeffekte auf die Beschäftigung in Gebieten mit niedriger (graue Quadrate) und hoher Nachfrage (schwarze Kreise) nach gering qualifizierter Arbeit darstellt, wie sie durch die Arbeitsnachfrage in der Gemeinde definiert wird, der die Flüchtlinge zugewiesen wurden. Während die Beschäftigungseffekte nach einem Jahr für Flüchtlinge in Gebieten mit geringer Nachfrage

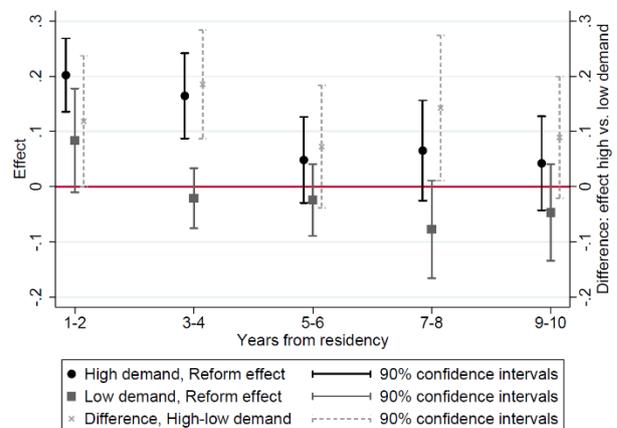
verschwinden, bleiben sie für Flüchtlinge in Gebieten mit hoher Nachfrage bis fünf Jahre nach der Reform signifikant.

Abbildung 1: Langfristige Reformeffekte auf die Beschäftigung

A) Durchschnittliche Reformeffekte auf die Beschäftigung



B) Reformeffekte nach lokaler Arbeitsnachfrage



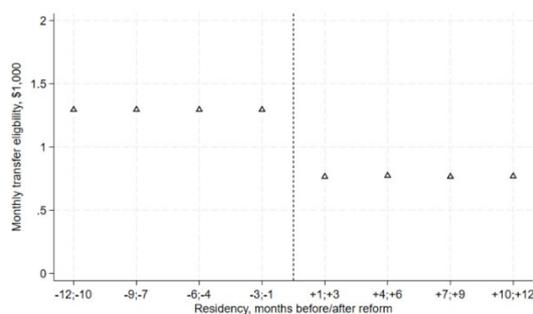
Anmerkungen: Die Abbildung zeigt die geschätzten Effekte der Reform auf den Anteil beschäftigter männlicher Flüchtlinge in den Jahren 1-2, 3-4, 5-6, 7-8 und 9-10 nach der Reformumsetzung. Abbildung A) zeigt die Reformeffekte für alle männlichen Flüchtlinge. Abbildung B) zeigt die Reformeffekte getrennt danach, ob die Flüchtlinge in Gebiete mit relativ niedriger (schwarze Kreise) oder hoher (graue Quadrate) Nachfrage nach ungelerten Arbeitskräften zugewiesen wurden, sowie die Unterschiede in den Reformeffekten zwischen Gebieten mit niedriger und hoher Nachfrage (hellgraue Kreuze).

Unbeabsichtigte Reformfolgen

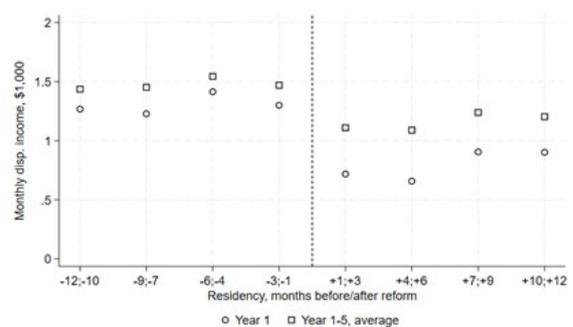
Abbildung 2 zeigt die Reformeffekte auf das durchschnittlich verfügbare Einkommen in Familien mit Kindern. Während die Reform dazu führte, dass einige Erwachsene schneller eine Beschäftigung fanden, als es sonst der Fall gewesen wäre, gilt dies nur für eine Minderheit der Flüchtlinge. Daher sank das durchschnittliche verfügbare Einkommen (Transferleistungen und Erwerbseinkommen abzüglich Steuerzahlungen) in Familien mit Kindern von etwa 1.400 USD auf 800 USD (2020 USD) (siehe Abb. 2A), wobei der Anteil mit einem durchschnittlichen monatlichen verfügbaren Einkommen unter 750 USD (ungefähr gleich dem US-Armutsgrenzwert, U.S. Census Bureau, 2020) von einem Niveau vor der Reform nahe null auf ein Niveau nach der Reform von etwa 50 Prozent anstieg (Abb. 2B).

Abbildung 2: Verfügbares Einkommen nach Zeitpunkt des Aufenthalts

A) Monatliche Transferleistungen, für die Einzelpersonen berechtigt sind, 1.000 \$



B) Monatliches verfügbares Einkommen, Jahr 1 und Durchschnitt der Jahre 1-5.



Anmerkungen: Die Abbildung zeigt die Transferleistungen, für die Flüchtlinge berechtigt sind, sowie das realisierte verfügbare (nach Steuern und Transfers) Einkommen der Flüchtlinge in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Aufenthalts relativ zur Reform in Zeiträumen von drei Monaten. Abbildung A) zeigt die Transferleistungen (vor der Reform Sozialhilfe und nach der Reform Starthilfe), für die Flüchtlinge im Alter von 18-45 Jahren mit Kindern im Durchschnitt berechtigt sind. Abbildung B) zeigt die durchschnittlichen realisierten verfügbaren (nach Steuern und Transfers) Einkommen von Flüchtlingen im Alter von 18-45 Jahren mit Kindern im ersten Jahr nach dem Aufenthalt (Kreise) und im Durchschnitt der ersten fünf Jahre nach dem Aufenthalt (Quadrate).

Solche dramatischen Rückgänge in den Ressourcen von Haushalten werden wahrscheinlich die Ergebnisse der Erwachsenen und ihrer Kinder beeinflussen, wie etwa Kriminalität, Bildungserfolg der Kinder, Einkommen, Testergebnisse, Sprachkompetenz und Wohlbefinden (siehe zum Beispiel O'Dea et al. 2021, Stabile und Milligan 2009, für frühere Belege zur Variation des Familieneinkommens auf die Bildungsergebnisse von Kindern). Tabelle 1 fasst einige dieser Effekte zusammen, indem die Ergebnisse für diejenigen verglichen werden, die kurz vor der Reform eine Aufenthaltserlaubnis erhielten (d. h., die für höhere Transferleistungen berechtigt waren, Zeile 1), und diejenigen, die kurz danach eine Aufenthaltserlaubnis erhielten (d. h., die für niedrigere Transferleistungen berechtigt waren, Zeile 2).

Tabelle 1: Nachteilige Auswirkungen der Reform

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	<i>Probability of crime, adults, year 1-5 after residency</i>	<i>Probability of crime, adolescents, year 1-5 after residency</i>	<i>Years of schooling</i>	<i>Earnings 15-16 years post residency, \$1,000</i>	<i>GPA in 9th grade, standardized relative to full population</i>
Pre-reform	0.09	0.16	12.17	13.57	-0.44
Post-reform	0.15	0.28	11.60	10.15	-0.62
Difference from pre- to post-reform	0.05 (0.02)	0.12 (0.05)	-0.57 (0.28)	-3.43 (1.47)	-0.18 (0.09)

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt die geschätzten Vor- und Nachreform-Niveaus von Kriminalität, Schuljahren, Einkommen und dem Notendurchschnitt (GPA). Kriminalität wird gemessen als der Anteil der Verurteilungen für Straftaten, die in den ersten fünf Jahren nach dem Aufenthalt von Erwachsenen und Jugendlichen (im Alter von 14-18 Jahren zum Zeitpunkt des Aufenthalts) begangen wurden. Die Schuljahre werden im Jahr 2020 gemessen (17-20 Jahre nach dem Aufenthalt in Dänemark), und das Einkommen (2020 USD) wird als Durchschnitt der Einkommen 15 und 16 Jahre nach dem Aufenthalt gemessen, jeweils für diejenigen im schulpflichtigen Alter zum Zeitpunkt des Aufenthalts (Alter 7-14 Jahre). Der Notendurchschnitt (GPA) ist die durchschnittliche Note, die in der 9. Klasse allen Schülern in Dänemark gegeben wird; dieser wurde standardisiert, um einen Mittelwert von 0 und eine Standardabweichung von 1 zu haben. Die unterste Zeile der Tabelle zeigt die Unterschiede zwischen Vor- und Nachreform zusammen mit den Standardfehlern in Klammern.

Die Tabelle zeigt, dass die Kürzung der Sozialleistungen nachteilige Auswirkungen auf alle untersuchten Ergebnisse hatte. Unter den Erwachsenen stieg die Kriminalität im Jahr nach dem Aufenthalt in Dänemark stark an (getrieben durch Eigentumsdelikte wie Ladendiebstahl in Supermärkten). Bei Jugendlichen änderte sich die Kriminalität unmittelbar nach der Reformexposition nicht, nahm jedoch langfristig erheblich zu. Dustmann et al. (2024b) zeigen, dass Eigentums- und Gewaltverbrechen diese Effekte verursachen. In den ersten fünf Jahren in Dänemark stiegen die Kriminalitätsraten für Erwachsene und Jugendliche aufgrund der Reform um fünf bzw. 12 Prozentpunkte (Spalten 1 und 2).

Unter denjenigen im schulpflichtigen Alter zum Zeitpunkt der Reformexposition reduzierten die niedrigeren Sozialleistungen ihre durchschnittliche Bildungsdauer um sechs Monate (Spalte 3), was auf erhöhte Schulabbrecherquoten im Alter von 16 und 17 Jahren zurückzuführen ist, da viele Kinder stattdessen arbeiten gingen (und damit das Familieneinkommen aufbesserten). Langfristig führten die geringeren Bildungserfolge der Kinder auch zu erheblichen Einkommensverlusten im Erwerbsleben (Spalte 4). Schließlich führte die Reform auch zu niedrigeren Testergebnissen (Spalte 5) bei jüngeren Kindern (sowie zu geringerer Vorschuleinschreibung und geringem selbstbewerteten Wohlbefinden, siehe Dustmann et al. (2024b) für weitere Details).

Wenn man die positiven Erträge der Reform aus der kurzfristigen Beschäftigungsreaktion der Erwachsenen (siehe Abbildung 1) mit den Kosten durch das niedrigere Einkommen der Kinder später und die Kriminalitätszunahme bei Erwachsenen und Kindern (siehe Tabelle 1) kombiniert, stellen wir fest, dass die Reform 15-16 Jahre nach ihrer Umsetzung eine negative Rendite von etwa -12.000 USD (2020 USD) für die durchschnittliche Flüchtlingsfamilie erzeugt hatte. Im Gegensatz dazu hätte eine kurzfristige Bewertung der Reform, die sich nur auf die beabsichtigten Arbeitsangebotswirkungen konzentriert, nahelegen können, dass die Reform zu einer positiven Rendite geführt hat.

Lehren für zukünftige Sozialreformen

Die dänische Start Aid-Reform von 2002 zielte darauf ab, das Arbeitsangebot unter Personen mit schwacher Arbeitsmarktbindung zu steigern, ein Ziel, das ähnliche Reformen weltweit teilen. Unsere Ergebnisse zeigen, dass dieses Ziel nur teilweise erreicht wurde, allerdings mit erheblichen ungeahnten negativen Konsequenzen. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung von Sozialreformen, die auf Gruppen wie Flüchtlinge mit schwacher Arbeitsmarktbindung abzielen (siehe Dustmann et al. (2022) für eine Bewertung der dänischen Flüchtlingspolitik).

Während Start Aid anfänglich zu bemerkenswerten Beschäftigungsreaktionen führte, konnte die Reform die Beschäftigung und Selbstversorgung insbesondere in Gebieten mit geringer Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit nicht nachhaltig sichern. Dies verdeutlicht, dass der Mangel an Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit eine erhebliche Herausforderung für die Arbeitsmarktintegration bestimmter Flüchtlingsgruppen darstellt. Das Gleichgewicht zwischen Angebotsanreizen und Nachfragebedingungen ist entscheidend für den Erfolg von Reformen, die auf Arbeitsangebotsanreize abzielen.

Darüber hinaus können Sozialreformen zur Erhöhung des Arbeitsangebots durch reduzierte Transferzahlungen unbeabsichtigte nachteilige Folgen für Kinder haben. Diese negativen Auswirkungen auf die Bildung, Arbeitsmarktleistung und Kriminalitätsraten von Kindern überwogen langfristig die kurzfristigen Effekte auf das Arbeitsangebot ihrer Eltern. Obwohl unsere Studie sich auf eine spezifische dänische Reform konzentriert, sind die Schlussfolgerungen relevant für laufende Diskussionen über Sozialreformen, die ähnliche Gruppen ansprechen.

Quellen

- Aizer, A, S Eli, J Ferrie and A Lleras-Muney (2016), "The Long-Run Impact of Cash Transfers to Poor Families", *American Economic Review* 106(4): 935-71.
- Åslund, O and D Rooth (2007), "Do When and Where Matter? Initial Labour Market Conditions and Immigrant Earnings", *The Economic Journal* 117(518): 422-448.
- Azlor, L, A P Damm and M L Schultz-Nielsen (2020), "Local Labour Demand and Immigrant Employment", *Labour Economics* 63(4).

- Bargain, O B and A B Jonassen (2022), "New Evidence on Welfare's Disincentive for the Youth using Administrative Panel Data", *The Review of Economics and Statistics Online Early*: 1-45.
- Dustmann, C, H Ku and J N Arendt (2022), "Refugee migration and the labor market: Lessons from 40 years of post-arrival policies in Denmark", VoxEU.org.
- Dustmann, C, R Landersø and L H Andersen (2024a), "Refugee Benefit Cuts", *American Economic Journal: Economic Policy* 16(2).
- Dustmann, C, R Landersø and L H Andersen (2024b), "Unintended Consequences of Welfare Cuts of Children and Adolescents", *American Economic Journal: Applied Economics*, forthcoming.
- East, C N, S Miller, M Page and L R Wherry (2023), "Multigenerational Impacts of Childhood Access to the Safety Net: Early Life Exposure to Medicaid and the Next Generation's Health", *American Economic Review* 113(1): 98-135.
- Fattini, T, L Minale and F Fasani (2018), "(The struggle for) Refugee integration into the labour market: Evidence from Europe", VoxEU.org.
- LoPalo, M (2019), "The effects of cash assistance on refugee outcomes", *Journal of Public Economics* 170: 27-52.
- Løken, K, K E Lommerud and K H Reinso (2018), "Single Mothers and Their Children: Evaluating a Work-Encouraging Welfare Reform", *Journal of Public Economics* 167(11): 1-20.
- Mogstad, M and C Pronzato (2012), "Are Lone Mothers Responsive to Policy Changes? Evidence from a Workfare Reform in a Generous Welfare State", *The Scandinavian Journal of Economics* 114: 1129-1159.
- Mueller-Smith, M and M Deshpande (2022), "Welfare can discourage crime more than it discourages work", VoxEU.org.
- O'Dea, C, J MacCuish, U Bolt, E French and S Ayyar (2021), "Why rich parents have rich children", VoxEU.org.
- OECD (n.d.), *Trends in International Migration 1997–2004*, OECD Publishing.
- OECD (n.d.), *International Migration Outlook 2006-2019*, OECD Publishing.
- Ouazad, A and P Bennett (2016), "The relationship between job-displacement and crime", VoxEU.org.
- Stabile, M and K Milligan (2009), "Can income transfers to poor families help children?", VoxEU.org.
- U.S. Census Bureau (2020). Poverty Thresholds. Poverty Thresholds by Size of Family and Number of Children. Available online <https://www.census.gov/data/tables/timeseries/demo/income-poverty/historical-poverty-thresholds.html>.