

12/2021

## GESCHLECHTERGERECHTE ARBEITSMARKTINTEGRATION VON MIGRANT\_INNEN

Erfahrungen aus dem schwedischen  
Projekt „Equal Entry“

### AUF EINEN BLICK

**Wie kann die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen im selben Maße wie die von Migranten befördert werden? Das Projekt „Equal Entry“ wurde als randomisiert-kontrollierte Studie (RCT) angelegt und setzt ein intensives Arbeitsmarktförderprogramm (JSA) ein. Das Programm erhöht den Anteil der in Arbeit vermittelten Personen um 30 Prozent. Es zeigt: Das Erzielen gleicher Effekte für Frauen wie Männer ist möglich.**

### EINLEITUNG

Der schwedische Arbeitsmarkt ist von großen Unterschieden zwischen Einwander\_innen und im Land geborenen Schwed\_innen gekennzeichnet. Sowohl die Beschäftigungsquote insgesamt als auch das Lohnniveau sind unter im Ausland Geborenen geringer. Insbesondere für Geflüchtete vollzieht sich der Arbeitsmarkteintritt langsam und auch längerfristig nur auf geringem Niveau (Åslund et al. 2017). Unter den Kohorten, die zwischen 2000 und 2005 immigriert sind, hatten fünf Jahre nach ihrer Ankunft in Schweden 45 Prozent nie eine Beschäftigung gehabt. Weibliche Geflüchtete sind mit einem besonders verzögerten Arbeitsmarkteintritt konfrontiert und für sie liegt die Quote bei etwa 50 Prozent. Damit liegt sie auch höher als für Migrantinnen aus nicht-westlichen Ländern, die im Rahmen des Rechts auf Familienzusammenführung einen Aufenthaltstitel erhalten haben (SOU 2012:69).

Die zwei wichtigsten erklärenden Faktoren für die geringere Beschäftigungsquote unter im Ausland geborenen Frauen sind, größere Verantwortung für Kinder und Familie sowie ein im Mittelwert schlechterer Gesundheitszustand im Vergleich zu im Ausland geborenen Männern (ebd.). Die breite Verfügbarkeit von Kinderbetreuung in Schweden hat die Erwerbsbeteiligung von Frauen traditionell stark gesteigert, konnte bei im Ausland geborenen Frauen bisher aber nicht die gleichen Effekte erzielen. Eine weitere häufig vorgetragene Erklärung ist die Diskrepanz zwischen dem Ausbildungsniveau neu angekommener Migrant\_innen und dem Niveau

(mindestens abgeschlossene Sekundarbildung), das auf dem schwedischen Arbeitsmarkt verlangt wird (Nordiska ministerrådet 2018). Im Ausland geborene Frauen, und insbesondere neu angekommene Frauen, sind in intensiven Arbeitsmarktförderprogrammen unterrepräsentiert und werden stattdessen überproportional den Vorbereitungsprogrammen zugewiesen (Andersson Joona 2020; Cheung 2018). Ein Grund dafür ist, dass Migrantinnen auf Basis gängiger Kriterien als weniger beschäftigungsfähig eingeschätzt werden als Migranten, die Kategorisierung als beschäftigungsfähig jedoch Voraussetzung für die Teilnahme an den wirksamsten Programmen und Angeboten der schwedischen Arbeitsagentur (PES) ist (Cheung 2018; Nordiska ministerrådet 2018).

Wie also können Migrantinnen besser unterstützt werden, um ihren Weg in den Arbeitsmarkt zu finden? Diese Frage war eine der Leitfragen, die einer Auswertung des schwedischen Arbeitsmarktintegrationsprojekts „Equal Entry“ zugrunde lag.

### DAS PROJEKT EQUAL ENTRY

Vor diesem Hintergrund führten die PES mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds das Projekt Equal Entry (*gleicher Zugang*) durch. Das Projekt hat eine Laufzeit von 2018 bis August 2021 und wird an 16 Standorten in Schweden durchgeführt. 6230 Personen haben eingewilligt, an dem Projekt teilzunehmen. Die diesem Papier zugrundeliegenden Daten wurden zwischen dem 15. März 2019 und dem 23. September 2020 erhoben und gehen auf 1660 Personen zurück, die über mindestens 15 Monate begleitet wurden.

Die Zielsetzung des Projekts war es, sowohl Übergänge neu angekommener Migrant\_innen in den Arbeitsmarkt zu

>

steigern als auch den Rahmen eines belastbaren Studiendesigns zu nutzen, um das Programm zu evaluieren und Wissen zu generieren, welche Programme neu angekommenen Migrant\_innen tatsächlich helfen.

Die Zielgruppe umfasst neu angekommene Migrant\_innen, die bereits bis zu vier Jahre lang einen Aufenthaltstitel hatten. Diesen haben sie als anerkannte Geflüchtete oder als Asylsuchende erhalten, oder als Familienangehörige von Personen dieser Gruppen.<sup>1</sup>

Das Projekt und damit auch die Studie bildeten zwei Vergleichsgruppen – nämlich die Interventionsgruppe und die Kontrollgruppe –, die auf Basis von Randomisierung zusammengestellt wurden. Die Studienteilnehmenden, die per Randomisierung der Kontrollgruppe zugeteilt wurden, erhielten die normale Unterstützung der PES. Die der Interventionsgruppe zugeteilten Studienteilnehmenden erhielten zusätzlich Zugang zum Job Search Assistance-Programm (JSA, also einer *Unterstützung bei der Arbeitssuche*).

Die Studie wurde als Randomized Control Trial (RCT) konzipiert und beide Vergleichsgruppen sind zum Zeitpunkt des Studienbeginns im Verhältnis zueinander durchschnittlich als gleich zu werten, so dass der einzige Unterschied durch das JSA-Programm gemacht wird. Daher können die sich ergebenden Unterschiede zwischen den Gruppen als Effekte der Intervention interpretiert werden. JSA-Programme unterscheiden sich von den allgemeinen Angeboten durch die Intensität der Unterstützung (Cheung 2018; Nordiska ministerrådet 2018).

### DAS BESONDERE AM JSA IM PROJEKT

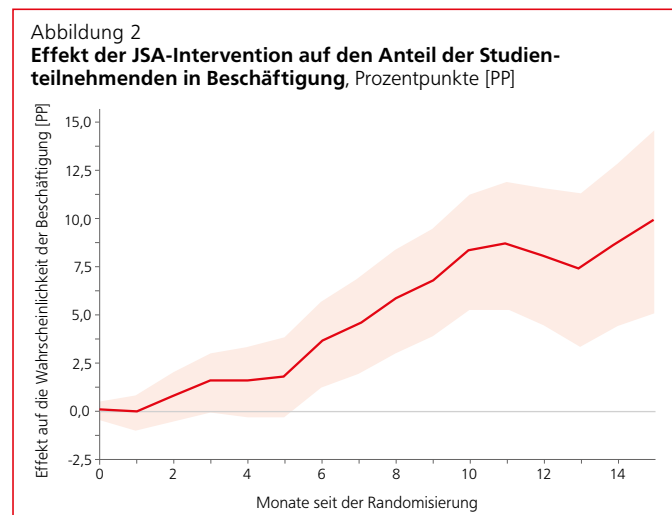
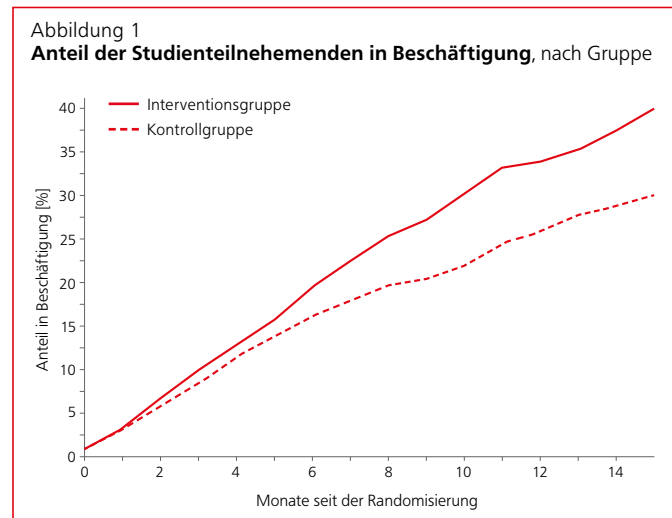
Die in Equal Entry evaluierte Intervention wurde spezifisch gestaltet, um Arbeitsuchenden, die sich erst kurze Zeit in Schweden aufhalten und normalerweise aufgrund mangelnder Berufserfahrung oder formaler Qualifikation als „nicht beschäftigungsfähig“ gelten würden, Unterstützung bei der Arbeitssuche und Vermittlung anzubieten.<sup>2</sup>

Das Programm beginnt mit einem breit angelegten und inklusiven Mapping der formalen und der informellen Kompetenzen, der gewünschten Berufe und der Flexibilität der Arbeitsuchenden. Sachbearbeiter\_innen werden fortgebildet, um die Fragen für diejenigen Arbeitsuchenden, die über keine formalen Qualifikationen verfügen, anzupassen, sodass ihre informellen Kompetenzen erfasst werden. Der zweite Schritt des Programms ist, entsprechende Arbeitgeber\_innen zu identifizieren, die zum Arbeitskräfteangebot passen. Die Nachfrage der Arbeitgeber\_innen nach Arbeitskräften wird in ähnlicher Weise wie das Arbeitskräfteangebot der Arbeitsuchenden erhoben. Arbeitsuchende wie Arbeitgeber\_innen werden von den Sachbearbeiter\_innen während des gesamten Prozesses des Eintritts der Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt unterstützt: während des Vorstellungsgesprächs und, falls erforderlich, sich daran anschließenden Maßnahmen. Folglich ist das in dieser Studie evaluierte JSA-Programm nicht auf Beratung oder Training der Arbeitsuchenden begrenzt, sondern umfasst ebenfalls direkte Unterstützung bei der Vermittlung zwischen Arbeitsuchenden und offenen Stellen sowie die Suche nach passenden offenen Stellen auf Grundlage der Karriereziele, Qualifikationen und Flexibilität der Arbeitsuchenden.

Verschiedene Maßnahmen wurden ergriffen, um zu gewährleisten, dass weibliche Arbeitsuchende und dem Arbeitsmarkt ferne Arbeitsuchende für das Projekt ausgewählt werden. Der erste große Arbeitsschritt im JSA-Programm ist das oben beschriebene systematische Mapping, das in Gruppen von vier bis sechs Arbeitsuchenden stattfindet. Sachbearbeiter\_innen werden ermutigt, heterogene Gruppen bezüglich Geschlecht, Alter, Muttersprache, Bildungsniveau etc. zusammenzustellen. Diese Strategie gibt den Sachbearbeiter\_innen Anreize, keine Rosinenpickerei zu betreiben und weibliche Arbeitsuchende sowie Arbeitsuchende ohne abgeschlossene Sekundarbildung in die Studie mit einzubeziehen. Geschlechtergleichheit sowie Priorität für Arbeitsuchende, die dem Arbeitsmarkt besonders fern sind, werden vom Projektmanagement als wichtig herausgestellt und es werden am Ende Gruppen gebildet, die weitgehend die Zusammensetzung der Gesamtgruppe widerspiegelt.

### BESSERE ERGEBNISSE FÜR ALLE ...

Die Evaluation der Effekte zeigt, dass das JSA-Programm die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit für die Studienteilnehmenden eine Beschäftigung zu finden erhöht,<sup>3</sup> verglichen mit der regulären Unterstützung der PES. So haben mindestens 15 Monate nach der Randomisierung<sup>4</sup> in eine der zwei Gruppen, 40 Prozent der Personen in der Interventionsgruppe



ein positives Ergebnis, verglichen mit nur 30 Prozent in der Kontrollgruppe (Abbildung 1). Die Größe des durch das Programm bewirkten Effekts wird auf 10 Prozentpunkte (PP) nach 15 Monaten geschätzt (Abbildung 2).

Für die Arbeitsuchenden in der Interventionsgruppe bedeutet die Größe des Effekts des JSA, dass ihre Wahrscheinlichkeit, in Beschäftigung zu sein, um 33 Prozent höher ist als sie es wäre, wenn ihnen die Teilnahme am Programm nicht angeboten worden wäre.<sup>5</sup>

## ...UND DAS AUCH FÜR FRAUEN!

Das JSA bringt Arbeitsuchende beider Geschlechter im Ganzen betrachtet also besser in Beschäftigung als die reguläre Unterstützung der PES. Es ist allerdings möglich, dass verschiedene Gruppen von Arbeitsuchenden potenziell unterschiedlich auf die JSA-Intervention reagieren. Wie also schneiden weibliche Arbeitsuchenden hier ab? Um diese Frage zu beantworten, wurde die Analyse je nach Geschlecht separat wiederholt und die Daten wurden in zwei Hälften geteilt, um die Effekte nach Geschlecht separat auswerten zu können (Abbildung 3 und 4).

Nach mindestens 15 Monaten im Projekt sind 37 Prozent der Frauen in der Interventionsgruppe, verglichen mit 27 Prozent in der Kontrollgruppe in Beschäftigung. Unter den Männern sind 43 Prozent der Interventionsgruppe in Be-

schäftigung, verglichen mit 33 Prozent der Teilnehmer in der Kontrollgruppe. Damit beträgt die Größe des Effekts sowohl für Männer als auch für Frauen 10 Prozentpunkte und ist genauso groß wie der Effekt insgesamt (siehe Abbildung 2 zum Vergleich).<sup>6</sup> Das JSA-Programm steigert also erfolgreich, die Beschäftigungsquote von Frauen wie Männern, verglichen mit der regulären Unterstützung der schwedischen PES. Sowohl weibliche als auch männliche neu angekommene Migrant\_innen profitieren von der Unterstützung, die im Rahmen des JSA-Programms angeboten wird.

## DER EINSATZ LOHNT SICH – AUCH FINANZIELL

Persönliche Betreuung im Rahmen des JSA-Programmes macht also einen wesentlichen Unterschied. Sie scheint aber auf den ersten Blick auch kostenintensiver. Die Frage, inwiefern sich die zusätzlichen Kosten längerfristig ausgleichen, wurde im Projektkontext ebenfalls untersucht. So wurden sowohl Einnahmen als auch Ausgaben quantifiziert und mit einem Geldwert belegt. Dabei zeigte sich, dass die Einnahmen etwa dieselbe Höhe wie die Kosten erreichen würden, wenn die Größe des Effekts, der bereits 15 Monate nach der Randomisierung beobachtet wird, über weitere 18 Monate anhalten würde.<sup>7</sup>

## EIN 4-G-MODELL FÜR GESCHLECHTERGERECHTE ERGEBNISSE

Die Studie evaluiert den Effekt des Angebots an neu angekommene Migrant\_innen, an einem JSA-Programm im Rahmen des Equal Entry-Projekts teilzunehmen, auf ihre Beschäftigungsquote.

Eine Schlüsselfrage bei der Evaluation ist, ob das JSA-Programm neu angekommenen Migrantinnen helfen kann. Die Effekte ab sechs Monaten sind nach der Randomisierung und während des gesamten Nachbeobachtungszeitraums statistisch signifikant und ökonomisch sinnvoll. Aus diesen Ergebnissen kann geschlossen werden, dass es möglich ist, eine JSA-Intervention zu gestalten, die sowohl für weibliche als auch für männliche Migrant\_innen die Übergänge in den Arbeitsmarkt steigert. Zusammen mit den vielversprechenden Ergebnissen der Kosten-Nutzen-Analyse lautet die Konsequenz für die Politik, dass das JSA dazu genutzt werden kann, Übergänge in den Arbeitsmarkt unter neu angekommenen weiblichen Migrantinnen zu steigern.

Das Projekt ist als Ganzes, das einer randomisierte Auswahl der Studienteilnehmer\_innen angeboten wird, evaluiert worden. Es können keine weiteren sicheren Schlüsse gezogen werden, als dass es das Programm als Paket ist, das die Ergebnisse erzielt hat.

Zwei Komponenten werden als essentiell für die Bewertung interpretiert: Erstens, die Frauen in der Zielgruppe sind dem Arbeitsmarkt aufgrund ihres formalen Bildungsstands und ihrer begrenzten Berufserfahrung besonders fern. Die informellen Qualifikationen der Frauen, etwa Lebenserfahrung, Interessen und persönliche Qualitäten, machen im Vergleich zu anderen Arbeitsuchenden einen größeren Anteil ihrer gesamten arbeitsmarktrelevanten Fähigkeiten aus. Das JSA-Programm wurde so gestaltet, dass es die Kapazität hat, informelle Qualifikationen festzustellen und auf dieser Basis die Vermittlung durchzuführen, um alle Arbeitsuchenden, gleich mit welchen formalen Qualifikationen, erfolgreich vermitteln zu können.

Abbildung 3  
Anteil der Studienteilnehmerinnen in Beschäftigung

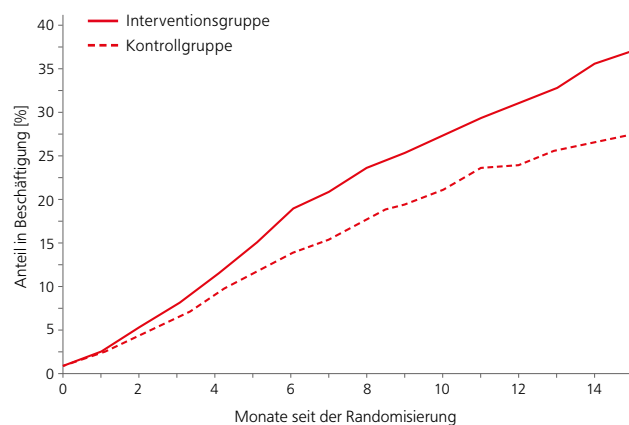
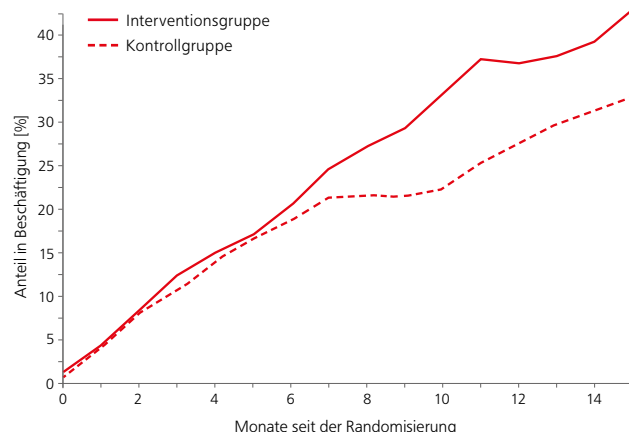


Abbildung 4  
Anteil der Studienteilnehmer in Beschäftigung



Der zweite Punkt ist die Bedeutung eines aktiven Managements, um zu gewährleisten, dass Frauen tatsächlich die Möglichkeit haben, am Programm teilzunehmen und von sämtlicher Unterstützung, die im Rahmen des Programms gewährt wird, zu profitieren. „Alle sind beschäftigungsfähig“ ist das Leitbild des Projekts, aber das bedeutet nicht, dass alle dasselbe Maß an Unterstützung benötigen. Verschiedene Menschen brauchen möglicherweise unterschiedlich viel Unterstützung, um den Übergang in Beschäftigung zu schaffen, und es ist die Aufgabe der Sachbearbeiter\_innen, die Unterstützung dort zu leisten, wo sie am meisten benötigt wird.

Wichtig ist auch hervorzuheben, dass die positiven Ergebnisse des Projekts trotz der durchaus spürbaren Folgen der Covid-19-Pandemie auf den Arbeitsmarkt, die den vorliegenden Untersuchungszeitraum prägten, erzielt werden konnten.

Projektdesign und -management sind ein Beispiel dafür, wie Gender-Mainstreaming und Gender Impact Assessment – also die geschlechterspezifische Folgeabschätzung von Interventionen – bei der Gestaltung und der Umsetzung einer Arbeitsmarktintervention aufgegriffen werden können, um für alle Geschlechter dieselben Ergebnisse zu erzielen. Die Entscheidung, eine Intervention zu evaluieren, die auf den unter neueingewanderten Frauen häufig anzutreffenden Bedürfnissen und Verhältnissen beruht, ist der erste Schritt des Gender-Mainstreaming. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist es, zu gewährleisten, dass Frauen für die Teilnahme am Programm ausgewählt werden und die Möglichkeit haben, an der im Programm angebotenen Unterstützung tatsächlich zu partizipieren. Daten zum Geschlecht der Arbeitssuchenden und ihrer Distanz zum Arbeitsmarkt bei Eintritt in die Studie, zu ihrem Fortschritt (Vorstellungsgespräche, Praktika) und ihrem Übergang in Beschäftigung werden kontinuierlich gesammelt und analysiert. Dieser datengestützte Ansatz hat es dem Projektmanagement ermöglicht, die lokalen Arbeitseinheiten der PES im Sinne des Projektziels zu instruieren und sowohl lokalen Sachbearbeiter\_innen als auch Manager\_innen zu kommunizieren, dass Programmteilnehmerinnen zum Zwecke der Zielerreichung von allen Angeboten profitieren sollen.

Diese Art des Projektmanagements kann als „4-C-Modell“ beschrieben werden: eine Intervention auf Basis der Bedürfnisse der Frauen konstruieren (construct) – Frauen auswählen, um an der Intervention teilzunehmen (choose) – Ziele formulieren, dass die Ergebnisse für alle Geschlechter gleich sein sollen (consequences) – die nach Geschlecht aufgeschlüsselten Ergebnisse kommunizieren (communicate). Auch für die Konzipierung anderer Arbeitsmarktinterventionen, die auf Geschlechtergleichheit in den Ergebnissen abzielen, beschreibt dieses Modell eine sinnvolle Art des Vorgehens und Umsetzens im Sinne eines effektiven Gender Mainstreamings.

#### Autor\_innen

Die Autor\_innen forschen zu Effektanalyse bei der schwedischen Arbeitsagentur (PES). **Erik Jönsson** ist Wirtschaftswissenschaftler. **Petter Helgesson** ist Nuklearphysiker (PhD) und Datenanalyst. **Petra Ornstein** ist Statistikerin und wie der Wirtschaftswissenschaftler **Magnus Rödin** (PhD) Senior Researcher. **Ulfhild Westin** ist Wirtschaftswissenschaftlerin und Researcher.

#### Anmerkungen

**1** – Die Zielgruppe wird als neu angekommene Migrant\_innen definiert. Die Begriffe Nicht-Arbeitsmigrant\_innen und nicht-westliche Migrant\_innen sind auch in der Literatur zu finden und könnten ebenfalls verwendet werden, um

diese Zielgruppe zu beschreiben. Etwa die Hälfte der Studienteilnehmer\_innen sind in Syrien geboren. Zahlreich vertreten sind auch Studienteilnehmer\_innen aus Eritrea, Afghanistan, dem Irak, Somalia und dem Iran.

**2** – Schlüsselfaktoren für die Qualifizierung als „nicht beschäftigungsfähig“ können ein Mangel an formalen Kompetenzen, geringe Erfahrung auf dem Arbeitsmarkt oder unzureichende Kenntnisse der schwedischen Sprache sein. In der empirischen Analyse wurde jedoch festgestellt, dass der dominierende Faktor für die geringe Wahrscheinlichkeit, in der Zielgruppe den Übergang in den Arbeitsmarkt zu schaffen, das Merkmal „weibliches Geschlecht“ ist, sogar dann, wenn für den Einfluss von Erfahrung auf dem Arbeitsmarkt, Sprache und Bildung kontrolliert wird.

**3** – Das Ergebnis schließt die Aufnahme formaler Bildung mit ein.

**4** – Monate seit der Randomisierung“ ist ein Maß dafür, wie lange der bzw. die Arbeitssuchende an der Studie mindestens teilgenommen hat. Für jeden Evaluationshorizont wurde der Effekt separat mittels Regressionsanalyse berechnet. Die Arbeitssuchenden, die am längsten nachverfolgt werden konnten, haben seit über 19 Monaten teilgenommen.

**5** – Dieser relative Effekt wird berechnet, indem man den Effekt der Intervention mit dem Beschäftigungsniveau der Kontrollgruppe vergleicht.

**6** – Die Schätzungen der Effekte nach Geschlecht sind nicht abgebildet, aber die Effekte nur für Frauen sind ab fünf Monaten nach der Randomisierung statistisch signifikant.

**7** – Für weitere Details zur Kosten-Nutzen-Analyse siehe Helgesson et al. 2020b.

#### Literaturverzeichnis

- Andersson Joona, P. (2020). Aktiviteter för flykting- och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet. Rapport 2020:4. IFAU.
- Cheung, M. (2018) Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv. Arbetsförmedlingen Working paper 2018:2. Diarienummer: Af-2018/0005 3281.
- Helgesson P., Jönsson, E., Ornstein, P., Rödin M. & Westin, U. (2020). Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd. Delrapport från Socialfondsprojektet Jämställd etablering. Arbetsförmedlingen analys 2020:3.
- Helgesson P., Jönsson, E., Ornstein, P., Rödin M. & Westin, U. (2020b). Equal Entry – can job search assistance increase employment for newly arrived immigrant women? A program co-financed by the European Social Fund. Swedish Public Employment Service. Arbetsförmedlingen analys 2020:10.
- Nordiska ministerrådet (2018). Nyanlända kvinnors etablering. En komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna. <http://dx.doi.org/10.6027/TN2018-520>
- SOU (2012). Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. Slutbetänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).
- Åslund, O., Forslund A. & Liljeberg L. (2017). Labour market entry of non-labour migrants – Swedish evidence. In Piil Damm A. & Åslund O. (eds). Nordic Economic Policy Review. Labour Market Integration in the Nordic Countries. TemaNord 2017:520. 115-158. Nordic Council of Ministers. <http://dx.doi.org/10.6027/TN2017-520>

#### Impressum

© 2021

#### Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,  
[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:

Susan Javad, Abteilung Planung, Beratung und Analyse  
Bestellungen/Kontakt: [wiso-news@fes.de](mailto:wiso-news@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfpurposes verwendet werden.

ISBN: 978-3-96250-838-8