



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## Kommunen, Teilnehmende, Unternehmen

Das BBSR begleitet das ESF-Bundesprogramm Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ seit 2008 wissenschaftlich. Dazu hat das Institut ein umfangreiches Programmmonitoring aufgebaut. Eine aktuelle Auswertung liefert Erkenntnisse über die Struktur der geförderten Kommunen, ihre Partner, Teilnehmende und beteiligte Unternehmen.

BIWAQ wird vor allem in Groß- und Mittelstädten umgesetzt. Ihr Anteil an allen geförderten Kommunen beträgt 91 Prozent. Großstädte werden auch im Vergleich zu ihrem Anteil im Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt überproportional gefördert. Landgemeinden bewarben sich bisher nicht für die Projektförderung.

Die Kommunen setzen die Projekte am häufigsten mit Bildungs-, Jugendhilfe- und Beschäftigungsträgern um. Darunter befinden sich Unternehmen in öffentlicher und privater Trägerschaft. Lokale Akteure wie Wirtschaftsförderungen und Jobcenter sind nur selten als aktive Projektpartner eingebunden.

BIWAQ erreicht seine Zielgruppen. Der Übergang in Beschäftigung gelingt etwa einem Drittel der Teilnehmenden nach Projektaustritt, wobei sich kaum Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland zeigen. Aufgrund ihrer soziostrukturellen Merkmale gelingt Teilnehmenden mit Migrationshintergrund die Arbeitsaufnahme in den neuen Bundesländern schlechter als in den alten Bundesländern.

## Geförderte im ESF-Bundesprogramm Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ

**Autorin**

Kathrin Schultheis

## Vorwort



Liebe Leserin, lieber Leser,

seit elf Jahren begleitet das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ“. Mit Bundesmitteln und Geldern aus dem Europäischen Sozialfonds fördert das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat Projekte in benachteiligten Quartieren. Die Projekte unterstützen langzeitarbeitslose Frauen und Männer, Alleinerziehende sowie Migrantinnen und Migranten auf dem Weg in Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Die wohnortnahen Angebote vermitteln bildungs- und berufsbezogene Kompetenzen. Darüber hinaus stärken sie kleine Unternehmen vor Ort. Die Projekte haben gemein, dass sie auch einen Mehrwert für das Quartier bieten, indem sie die Lebenswelt der Bewohnerinnen und Bewohner gemeinsam mit ihnen verändern. Die Maßnahmen werden in den Gebieten der Sozialen Stadt umgesetzt. Mit dem Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ unterstützt der Bund seit 1999 die Stabilisierung und Aufwertung städtebaulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligter und strukturschwacher Stadt- und Ortsteile.

Seit dem Programmstart im Jahr 2008 wurden rund 340 Projekte in 145 Kommunen durch das ESF-Programm unterstützt. Über 87.000 Menschen nutzten bisher die Förderangebote. Mit dem Aufbau unseres Monitorings ist es uns gelungen, mehr darüber herauszufinden, wen BIWAQ erreicht, Kommunen welcher Größe das Programm beanspruchen und mit welchen Partnern sie es umsetzen. Die Untersuchung stützt sich auf projektbezogene Informationen, die das BBSR zusammenführt und laufend aktualisiert.

Die vorliegende Auswertung zeigt: Die BIWAQ-Projekte bauen sowohl Brücken in den Arbeitsmarkt als auch Brücken für die Integration. Sie erreichen diejenigen, die auf besondere Unterstützung angewiesen sind. So haben mehr als die Hälfte der Teilnehmenden an BIWAQ-Projekten keinen Schul- und Berufsabschluss, etwa die Hälfte ist mehr als zwölf Monate ohne Job. Die Mehrheit der Teilnehmenden hat eine ausländische Staatsangehörigkeit, viele sind darunter, die erst seit kurzer Zeit in Deutschland sind.

Um passgenaue Angebote zu schaffen, arbeiten die Kommunen eng mit Bildungs- und Jugendhilfeeinrichtungen, Wohlfahrts- und Sozialverbänden, Vereinen und Unternehmen zusammen: Es ist erfreulich, wie stark diese Netzwerke in den Quartieren verankert sind und wie private und öffentliche Akteure im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung dabei zusammenwirken.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Eltges'.

Dr. Markus Eltges  
Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

## Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier

BIWAQ ist Partnerprogramm der Sozialen Stadt. Seit elf Jahren fördert BIWAQ Projekte in Fördergebieten der Sozialen Stadt.

Das Bundesbauministerium führt mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und mit nationalen Mitteln das seit 2008 bestehende Programm Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ durch. BIWAQ knüpft an die Investitionen des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt an. Mit der Sozialen Stadt reagierten Bund und Länder Ende der 1990er-Jahre auf die sozialräumliche Polarisierung in den Städten. Die Soziale Stadt unterstützt seit 1999 die Stabilisierung und Aufwertung städtebaulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligter Quartiere. Das Programm verfolgt einen integrierten Ansatz: Investitionen in Wohnungen, Gebäude, Wohnumfeld und Infrastruktur werden durch weitere Maßnahmen ergänzt, die die soziale Kohäsion stärken und die Integration der Bewohnerschaft fördern.

Bereits 2004 stellten die Autorinnen und Autoren der Zwischenevaluierung der Sozialen Stadt fest, dass die Handlungsfelder Bildung, Beschäf-

tigung und lokale Ökonomie in den ersten fünf Jahren der sozialen Stadtentwicklung nicht ausreichend berücksichtigt wurden (BMVBW 2009). Infolgedessen legte das Bundesbauministerium das ESF-Bundesprogramm BIWAQ auf. Mit BIWAQ werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Gebieten der Sozialen Stadt umgesetzt. Das soll die berufliche Qualifikation und die soziale Situation der Quartiersbevölkerung verbessern und benachteiligte Personengruppen gezielt unterstützen. Dazu fördert BIWAQ Projekte, die

- die nachhaltige Integration (langzeit)arbeitsloser Frauen und Männer ab dem 27. Lebensjahr in Beschäftigung unterstützen und
- zur Stärkung der lokalen Ökonomie beitragen.

Die Projektaktivitäten sollen – so die Förderrichtlinie – über die Verknüpfung mit anderen Handlungsfeldern integrierter Stadtentwicklung einen Quartiersmehrwert bewirken und auf diese Weise den sozialen Zusammenhalt sowie die innerstädtische Kohäsion verbessern.

Das BBSR begleitet BIWAQ von Beginn an. BIWAQ fördert in zwei Perioden (2007–2013 und 2014–2020) rund 340 Projekte in rund 145 Kommunen. Dazu wurden etwa 219 Millionen Euro aus dem Europäischen Sozialfonds und circa 124,5 Millionen Euro Bundesmittel bereitgestellt.

Wen fördert BIWAQ konkret? Welche Kommunen, Projektpartner und Zielgruppen profitieren von dem Programm? Das vorliegende Heft gibt Antworten auf diese Frage.

### Datengrundlage

Das BBSR hat in den vergangenen Jahren ein umfangreiches Programmmonitoring aufgebaut. Die vorliegende Auswertung baut auf folgenden Datengrundlagen auf:

- Daten über die Interessenbekundungs- und Auswahlprozesse der zwei BIWAQ-Förderrunden in der ESF-Förderperiode 2014–2020 (2015–2018, 2019–2022)
- Daten der Teilnehmenden seit 2015, die mittels ESF-Fragebogen von allen Projektteilnehmenden erhoben werden. Die Daten liegen dem BBSR in pseudonymisierter Form vor, wobei der Rückschluss auf die Identität der Teilnehmenden aus Gründen des Datenschutzes im BBSR nicht möglich ist
- Zwischennachweise und Quartalsberichte der Projektkommunen seit 2015
- Daten aus dem Monitoring der Städtebauförderung für die Vergleiche zwischen BIWAQ und der Sozialen Stadt

# Kommunen

Vor allem Groß- und Mittelstädte fragen BIWAQ nach. Kommunen in den neuen Bundesländern profitieren überproportional.

Der Kreis der potenziellen Zuwendungsempfänger von BIWAQ war in der ESF-Förderperiode 2007–2013 weit gefasst. Juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts sowie Personengesellschaften konnten die Förderung für Projekte beantragen, die in den Gebieten der Sozialen Stadt umgesetzt werden. Für die ESF-Förderperiode 2014–2020 wurde der Kreis der Antragsberechtigten enger gefasst. Seither können sich ausschließlich Kommunen um eine Förderung mit BIWAQ bewerben. Auf diese Weise sollen die Verstetigung

der Projektansätze verbessert, der Aufbau lokaler Verantwortungsgemeinschaften gefördert und die Projektziele in gesamtstädtische Entwicklungsstrategien eingebettet werden.

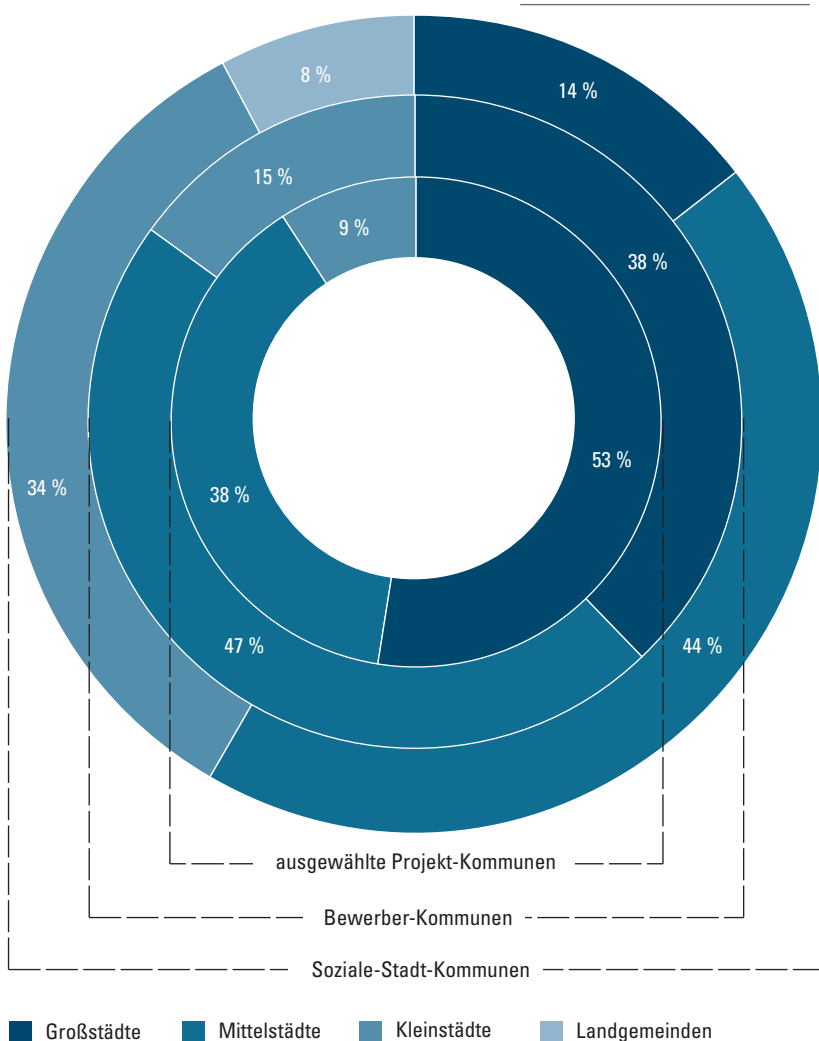
BIWAQ fördert vor allem Groß- und Mittelstädte. Ihr Anteil an den geförderten Kommunen in der Förderperiode 2014–2020 beträgt 91 Prozent. Über die Hälfte aller Projekte wird in Großstädten durchgeführt (siehe Abbildung 1). Der Vergleich der Anteile mit der Verteilung der Städte im Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt zeigt, dass Großstädte im Programm BIWAQ stark überrepräsentiert sind. Im Programm Soziale Stadt beträgt der Anteil der Großstädte lediglich 14 Prozent.

Nun wäre möglich, dass Großstädte sich häufiger um die Förderung mit BIWAQ bewerben als andere Kommunen. Dies erklärt die disproportionalen Förderung von Großstädten jedoch nur zum Teil. Auch verglichen mit ihrem Anteil an allen BIWAQ-Bewerberkommunen werden Großstädte häufiger gefördert als Klein- und Mittelstädte. Umgekehrt verhält es sich bei den Kleinstädten. Sie nehmen rund ein Drittel aller geförderten Kommunen im Bundesprogramm Soziale Stadt ein. Für die Förderung mit BIWAQ bewerben sie sich jedoch deutlich seltener (15 Prozent). Bisher hat sich keine Landgemeinde um eine Projektförderung mit BIWAQ beworben.

Ein Blick auf die räumliche Verteilung der Projektkommunen zeigt, dass der Großteil in den alten Bundesländern liegt. Dies geht einher mit der Konzentration der Förderung auf Großstädte: Nur 13 Prozent aller deutschen Großstädte liegen in den neuen Bundesländern. Insgesamt fördert BIWAQ ostdeutsche Städte aber überproportional (siehe Abbildung 2).

Abbildung 1

Kommunen im ESF-Programm BIWAQ und der Sozialen Stadt nach Stadttyp in der ESF-Förderperiode 2014–2020



Quelle: BIWAQ-Datenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2018

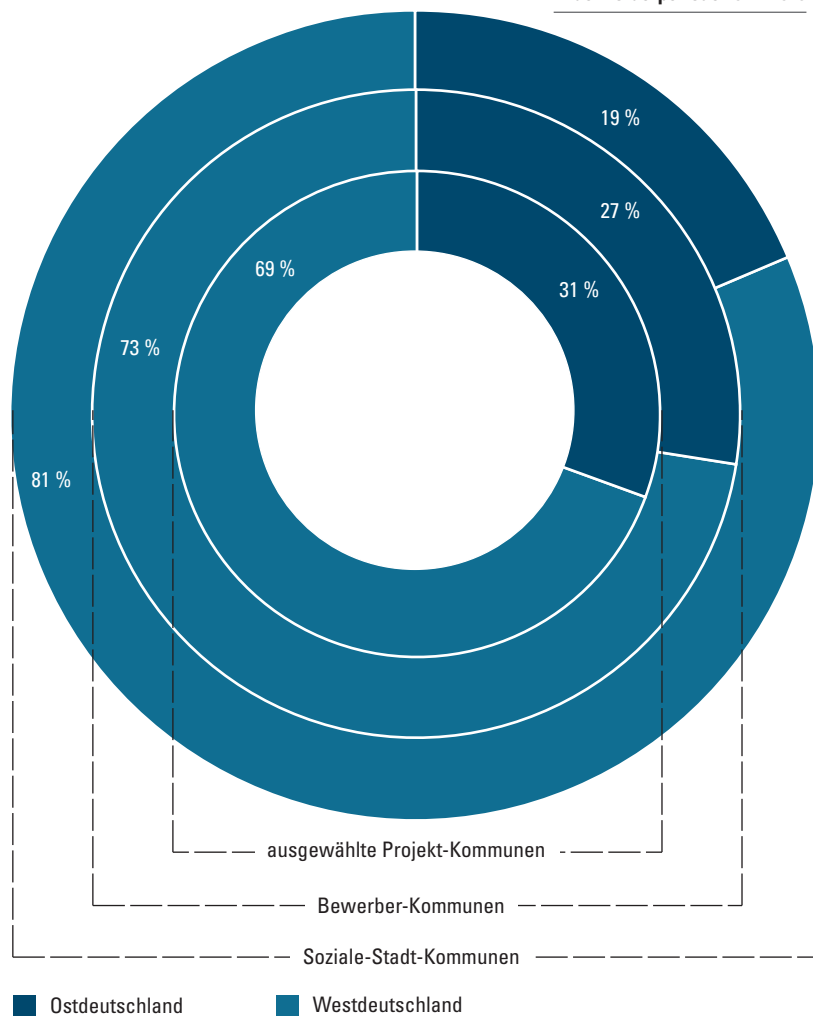
Ist BIWAQ also ein Großstadtprogramm? Zumindest fragen Groß- und Mittelstädte BIWAQ am häufigsten nach. Welche Gründe führen aber dazu, dass Kleinstädte und Landgemeinden seltener oder gar keine BIWAQ-Projekte umsetzen?

Um ein BIWAQ-Projekt umzusetzen, braucht es die Kooperation mit zahlreichen Akteuren sowie eine gewisse Infrastruktur im Quartier. Die Umsetzung des Projekts erfolgt über die Einbindung von Partnern, die zum Beispiel Lernwerkstätten und Beratungsräume in den Quartieren für die Projektarbeit zur Verfügung stellen. Die Kosten für eine Ausstattung von Werkhallen und für Produktionsmittel (Maschinen, Werkzeuge, Gebäude) lassen sich über BIWAQ-Fördermittel nicht finanzieren. Die fehlende Infrastruktur im Quartier erschwert die erfolgreiche Umsetzung eines BIWAQ-Projekts wesentlich. In Großstädten ist die notwendige Infrastruktur häufig bereits vorhanden (auch in den benachteiligten Quartieren) und Partner sind zahlreicher verfügbar. In Kleinstädten und Landgemeinden befinden sich die relevanten Partner und die benötigte Infrastruktur dagegen nur selten in den benachteiligten Quartieren.

Die Konzentration von sozialen Problemlagen in Großstädten übersteigt – rein quantitativ gemessen – häufig die Problemlagen in Kleinstädten. In bevölkerungsreichen Soziale-Stadt-Quartieren lassen sich mit der gleichen Mitarbeiterzahl deshalb mehr Teilnehmende erreichen. Hinzu kommt, dass BIWAQ Projekte fördert, bei denen mindestens der überwiegende Teil der Teilnehmenden seinen Wohnsitz in einem Soziale-Stadt-Gebiet hat. Die Zahl potenzieller Teilnehmender ist deshalb in groß- und mittelstädtischen Quartieren höher. Eine wirtschaftliche Umsetzung der Projekte ist unter dem Aspekt der

Abbildung 2

Kommunen im ESF-Programm BIWAQ und der Sozialen Stadt nach Ost/West in der Förderperiode 2014–2020



Quelle: BIWAQ-Datenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2018

Teilnehmerakquise also vor allem in Quartieren möglich, die geballte Problemlagen aufweisen.

Zudem kann die personelle Ausstattung der Kommunen ausschlaggebend für die Beantragung von (EU-) Fördermitteln sein. Erfahrung bei der Beantragung von Fördermitteln (Arbeitsroutinen, einschlägiges Fachwissen) sowie personelle und zeitliche Ressourcen beeinflussen die Qualität der Förderanträge. Dies

gilt auch für die von den Kommunen ausgewählten Partner, die die Antragstellung inhaltlich begleiten. Durch ihre Personalstärke können Groß- und Mittelstädte flexibler auf zusätzliche Aufgaben reagieren, wie sie zum Beispiel die Beteiligung an Förderaufrufen verursacht. Der Einsatz von Fachpersonal, das sich ausschließlich mit der Akquise von Fördermitteln befasst, ist in Kleinstädten und Landgemeinden kaum möglich.

## Projektpartner

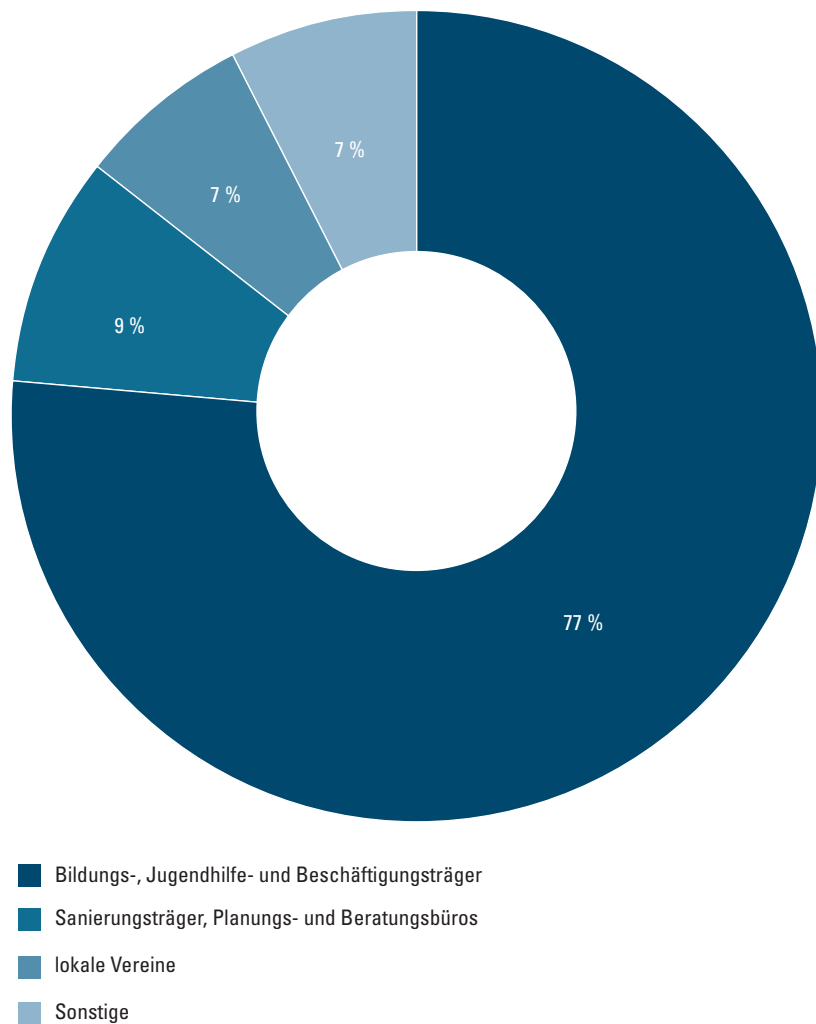
Die meisten Kommunen setzen die Projekte gemeinsam mit Partnern um. Dazu können sie einen Teil ihrer Zuwendung an Partner weiterleiten und diese mit der Umsetzung des Projekts oder eines Teilprojekts beauftragen. Diese Weiterleitungsempfänger müssen, ebenso wie die Kommunen, einen Eigenanteil von mindestens zehn Prozent der ihnen gewährten Zuwendung einbringen.

Lediglich fünf Kommunen setzen BIWAQ-Projekte ohne Weiterleitungen um. Durchschnittlich leitet jede Kommune Fördermittel an 2,1 Partner weiter. Dass in der Förderperiode von 2015–2018 durchschnittlich etwas mehr Partner eingebunden wurden (2,2), ist auf eine Änderung der Förderrichtlinie zurückzuführen. Die zunächst unbegrenzte Anzahl möglicher Weiterleitungen wurde für die Förderperiode 2019–2022 auf maximal drei je Kommune begrenzt. Die Kommunen schlossen seit 2015 insgesamt 239 Weiterleitungsverträge.

BIWAQ-Kommunen leiten (einen Teil der) Zuwendungen überwiegend an Bildungs-, Jugendhilfe und Beschäftigungsträger weiter. Mehr als drei Viertel aller Weiterleitungsverträge werden mit ihnen geschlossen (siehe Abbildung 3). Sie befinden sich in privater Trägerschaft (37 Prozent), öffentlicher Trägerschaft (30 Prozent) oder sind Wohlfahrtsverbänden zugehörig (33 Prozent). Weiterleitungen werden außerdem an Sanierungsträger, Planungs- und Beratungsbüros

Abbildung 3

Weiterleitungsempfänger im Programm BIWAQ in der ESF-Förderperiode 2014–2020



Quelle: BIWAQ-Datenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2018

(9 Prozent) und an lokale Vereine (7 Prozent) getätigt. Darüber hinaus beteiligen sich zahlreiche Partner an den Projekten, die keinen oder nur einen indirekten monetären Nutzen

daraus ziehen. Das sind zum Beispiel lokale Beratungsstellen, kulturelle Vereine, Migrantenselbstorganisationen, Kirchen und Moscheen sowie Quartiersmanagements.

# Zielgruppen

Der Anteil der Teilnehmenden mit Migrationshintergrund nimmt zu. Langzeitarbeitslose sind schwieriger für die Förderung zu akquirieren.

BIWAQ legt seinen Schwerpunkt vor allem auf die Förderung von zwei Zielgruppen: Langzeitarbeitslose Menschen und Teilnehmende mit Migrationshintergrund. Neben der Teilnahme dieser beiden Kern-Zielgruppen wurde außerdem untersucht, in welchem Umfang Frauen und die geringqualifizierte Quartiersbevölkerung an BIWAQ teilnimmt und welchen Personengruppen der Übergang in Beschäftigung gelingt.

Die Langzeitarbeitslosigkeit geht aber nicht zurück, weil langzeitarbeitslose Menschen neue Beschäftigungsverhältnisse eingehen. Vielmehr sinkt die Zahl vor allem deshalb, weil aufgrund der guten konjunkturellen Lage weniger Kurzarbeitslose in die Langzeitarbeitslosigkeit übergehen (vgl. ebd.: 4). Man kann also von einer Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland sprechen. Die Förderung der Betroffenen ist deshalb auch bei guter Arbeitsmarktlage ein wichtiger Handlungsschwerpunkt von BIWAQ.

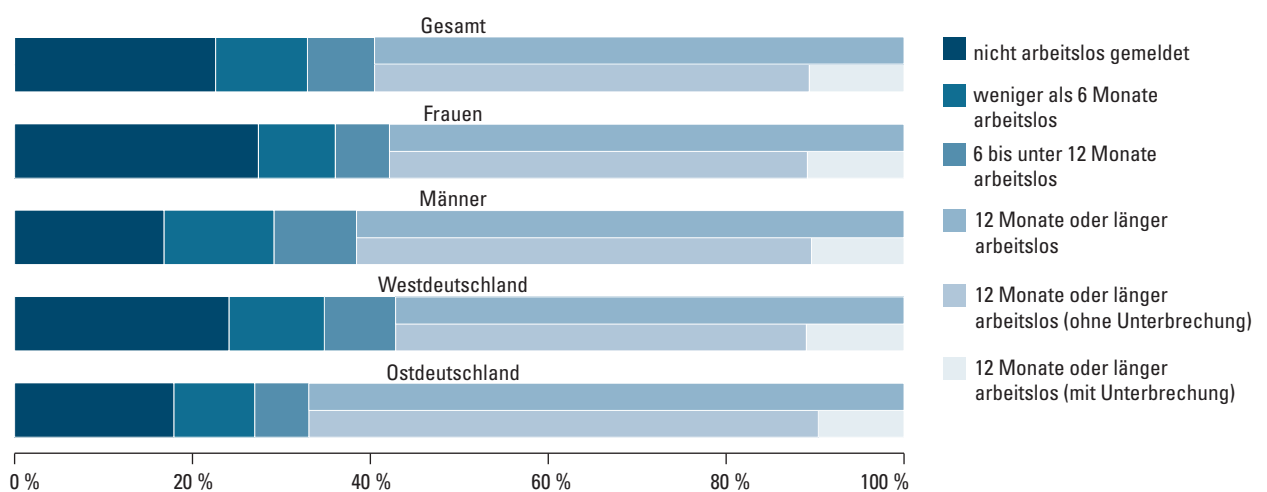
## Langzeitarbeitslose Personen

2017 erreichte die Arbeitslosigkeit mit 2,5 Millionen Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt den niedrigsten Stand seit der deutschen Wiedervereinigung (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018: 5). Seit 2016 sinkt auch die Zahl der langzeitarbeitslosen Menschen wieder, nachdem sie zuvor lange Zeit stagnierte. Langzeitarbeitslos ist, wer seit mindestens zwölf Monaten ununterbrochen arbeitslos gemeldet ist.

49 Prozent der Teilnehmenden von BIWAQ waren vor Projekteintritt seit mindestens zwölf Monaten ununterbrochen arbeitslos gemeldet. Ohne Unterbrechung bedeutet hier, dass die Betroffenen in den vergangenen zwölf Monaten keine mindestens drei Monate andauernde Fördermaßnahme der Agentur für Arbeit oder des Jobcenters besucht haben, nicht länger als sechs Wochen erwerbsunfähig erkrankt waren und nicht

Abbildung 4

Dauer der Arbeitslosigkeit, Förderrunde 2015–2018 (Stand 10.08.2018)



Quelle: BIWAQ-Datenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2018



in einem Beschäftigungsverhältnis standen. Unter den Teilnehmenden sind Männer häufiger langzeitarbeitslos als Frauen (51 Prozent gegenüber 47 Prozent). Dabei ist die Langzeitarbeitslosigkeit zwischen den Projekten in Ost- und Westdeutschland ungleich verteilt: Während in den alten Ländern 46 Prozent der Projektteilnehmenden langzeitarbeitslos sind, sind es in den neuen Ländern elf Prozentpunkte mehr (siehe Abbildung 4).

Ein Ziel von BIWAQ ist es, dass 60 Prozent der Teilnehmenden langzeitarbeitslos sein sollen. Dass das Ziel in der Förderrunde 2015–2018 verfehlt wurde, hat zwei wesentliche Gründe. Zum einen haben sich Neuzugewanderte zu einer wichtigen Zielgruppe von BIWAQ entwickelt. Durch ihre verstärkte Teilnahme an BIWAQ-Projekten ist jedoch ein Zielkonflikt entstanden. Neuzugewanderte können per

Definition frühestens zwölf Monate nach ihrer ersten Arbeitslosmeldung in Deutschland langzeitarbeitslos sein. Da die Schnittmenge von Neuzugewanderten und Langzeitarbeitslosen (noch) sehr gering ist, kann die Fokussierung auf eine der beiden Zielgruppen dazu führen, dass die andere nicht ausreichend gut erreicht wird.

Zum anderen hat sich gezeigt, dass viele Frauen die BIWAQ-Angebote beanspruchen, die vor Projekteintritt nicht arbeitslos gemeldet waren. Sie zählen zumeist zu der Gruppe der „Hausfrauen“ oder der nicht erwerbstätigen Mütter und sind deshalb der „Stillen Reserve“ zuzuordnen. Dabei handelt es sich um Personen, die unter bestimmten Bedingungen bereit sind, eine Arbeit aufzunehmen, sich trotz fehlender Erwerbstätigkeit aber nicht bei einem Jobcenter oder einer Arbeitsagentur arbeitslos melden.

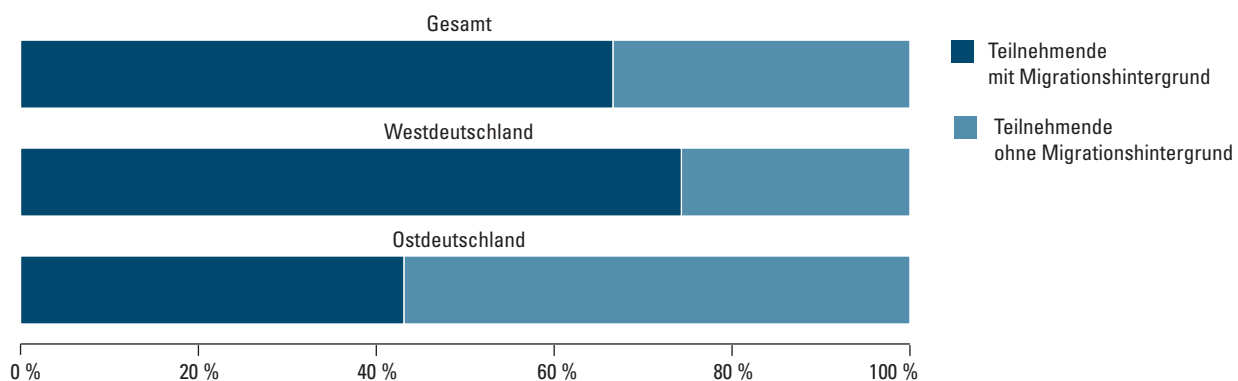
## Teilnehmende mit Migrationshintergrund

Teilnehmende mit Migrationshintergrund sind eine weitere auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppe. Typische Gründe für ihre Benachteiligung sind zum Beispiel durch Einwanderung bedingte Brüche in der Erwerbsbiografie, nicht ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, aber auch Vorurteile der Arbeitgeber und strukturelle Diskriminierung.

An den BIWAQ-Angeboten nehmen mehr Ausländer und Personen mit Migrationshintergrund teil als Deutsche ohne Migrationshintergrund. Mindestens 52 Prozent der Teilnehmenden (1,9 Prozent der Teilnehmenden machten keine Angabe) verfügen nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit, 67 Prozent gaben an, einen Migrationshintergrund zu haben. Es überrascht nicht, dass

Abbildung 5

Teilnehmende mit Migrationshintergrund, Förderrunde 2015–2018 (Stand 10.08.2018)



Quelle: BIWAQ-Datenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2018



in den alten Bundesländern mehr Teilnehmende einen Migrationshintergrund haben als in den neuen Bundesländern (siehe Abbildung 5). Dies war bereits in der BIWAQ-Förderperiode 2007–2013 der Fall. Dennoch ist ihr Anteil in den neuen Bundesländern mit 43 Prozent unerwartet hoch. Er lag in der BIWAQ-Förderperiode 2007–2013 noch bei 15 Prozent (BMUB 2015: 25). Diese Entwicklung lässt sich vor allem auf die verstärkte Zuwanderung aus dem Ausland in den Jahren 2015 und 2016 zurückführen. In den neuen Ländern entwickelten die BIWAQ-Projekte zeitnah niedrighschwellige berufsbezogene Angebote für Geflüchtete. In den alten Ländern ist dies zwar auch zu beobachten, jedoch existiert dort bereits ein stärker ausgeprägtes Hilfenetzwerk für Migrantinnen und Migranten. Auch die gute Arbeitsmarktlage und die damit einhergehende sinkende Arbeitslosigkeit spielen für diese Entwicklung eine Rolle.

## Frauen

Um die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern, setzen die BIWAQ-Projekte nicht nur spezifische Maßnahmen und Aktivitäten um. Sie müssen auch einen allgemeinen Beitrag leisten (Mainstreaming Beitrag, Agentur für Querschnittsziele im ESF 2015: 16). Übersetzt in die Programmziele von BIWAQ heißt dies zunächst, das ausgeglichene Geschlechterverhältnis der Förderperiode 2007–2013 erneut anzustreben. Bereits beim Interessenbekundungsverfahren mussten die Kommunen deshalb ihre Strategie zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter erläutern.

Ein Blick auf die Beteiligung von Frauen zeigt, dass die Strategien erfolgreich sind. Mit 55 Prozent nehmen mehr Frauen teil als Männer (siehe Abbildung 6). Das gilt vor allem für die alten Bundesländer. Deutliche Unterschiede zwischen West und Ost

lassen sich bei den Teilnehmerinnen mit Migrationshintergrund feststellen: Ihr Anteil liegt in den neuen Bundesländern mit 35 Prozent weit unter dem in den alten Ländern (76 Prozent).

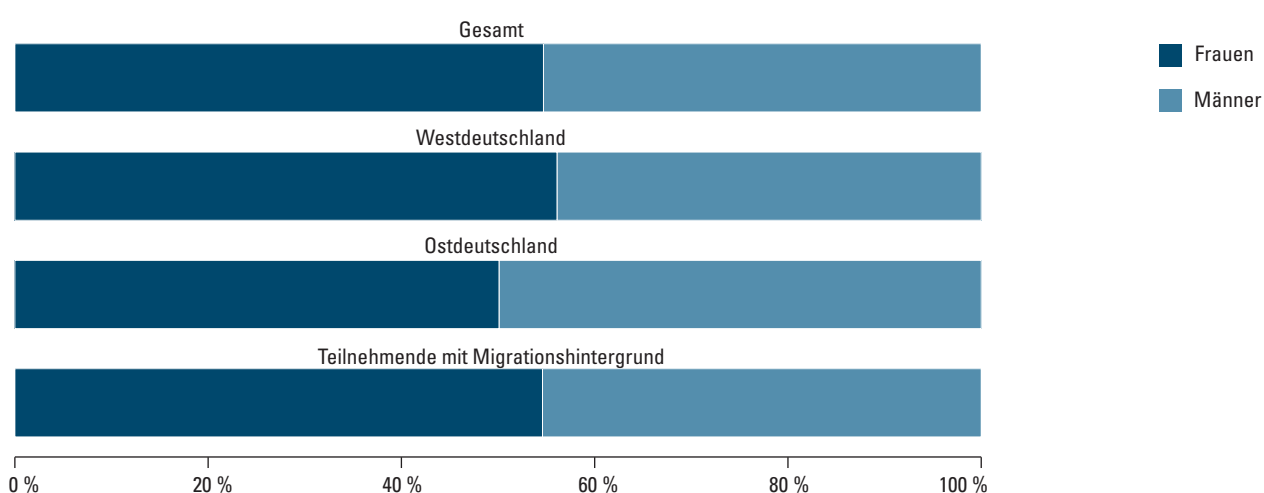
In den alten Bundesländern beteiligen sich etwas mehr Frauen. Das hat einen Grund: Die BIWAQ-Projekte haben zahlreiche Angebote für Berufsrückkehrerinnen und Frauen entwickelt, die bisher weder erwerbstätig noch arbeitslos gemeldet waren. Dabei handelt es sich häufig um Migrantinnen.

## Geringqualifizierte

Die folgenden Angaben beziehen sich auch auf im Ausland erworbene Abschlüsse, die in Deutschland (noch) nicht anerkannt sind. Die Zahl der auf dem deutschen Arbeitsmarkt verwertbaren Schul- und Berufsabschlüsse dürfte deshalb unterhalb

Abbildung 6

Geschlechterverteilung BIWAQ-Teilnehmende, Förderrunde 2015–2018 (Stand 10.08.2018)



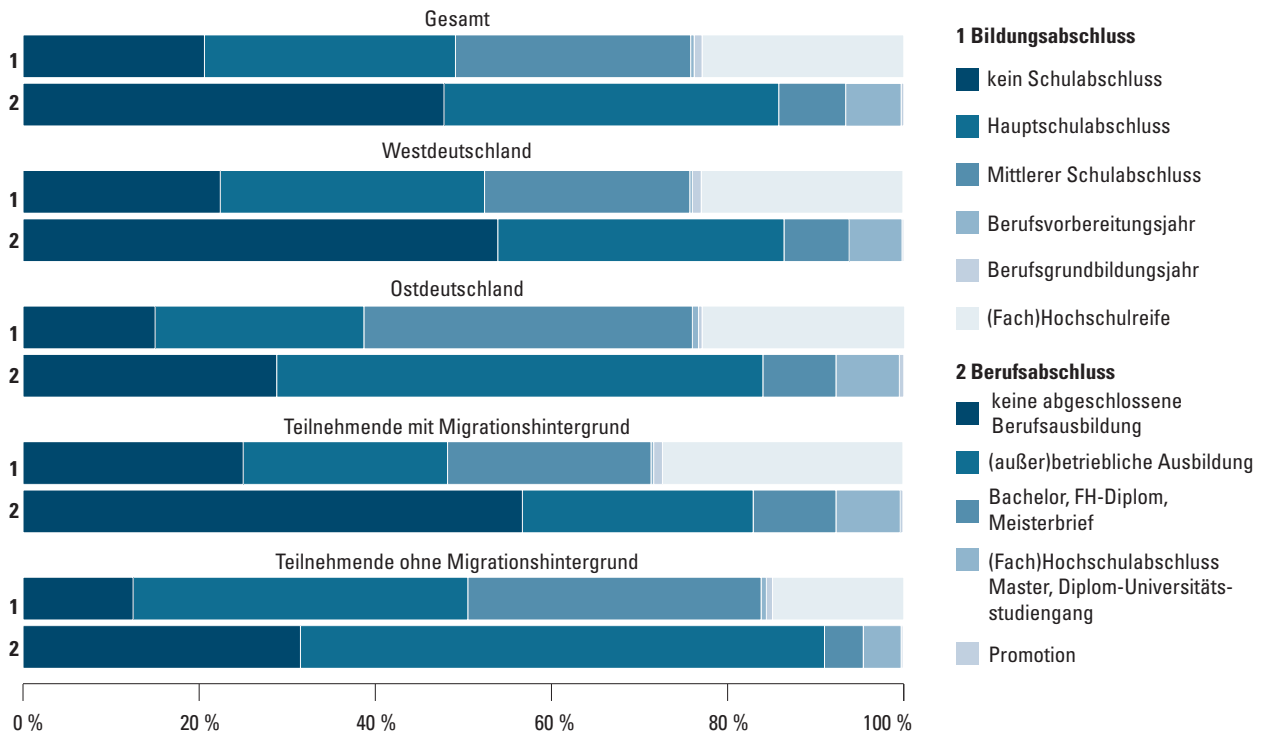
der hier präsentierten Anteile liegen. Die BIWAQ-Teilnehmenden verfügen über einen eher niedrigen formalen Bildungsstand. Etwa die Hälfte der Teilnehmenden hat einen Hauptschul- oder keinen Schulabschluss (siehe Abbildung 7). Beinahe ebenso viele haben keine Berufsausbildung abgeschlossen. Der formale Bildungsstand ist in den neuen Bundesländern höher als in den alten. Der Unterschied

zwischen West und Ost lässt sich zum einen mit dem formalen Bildungsstand der Teilnehmenden mit Migrationshintergrund erklären. Ihr Anteil ist in den alten Bundesländern höher. Sie haben häufiger keinen Schulabschluss als Teilnehmende ohne Migrationshintergrund und können häufiger keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen. Zum anderen lässt sich dies auf die historisch unterschied-

liche Entwicklung der Arbeits- und Ausbildungsmärkte in den alten und neuen Ländern bis 1989 zurückführen. Qualitative Auswertungen weisen darauf hin, dass ältere Teilnehmende an BIWAQ-Projekten in den neuen Bundesländern häufiger aufgrund veralteter Berufe nicht (mehr) in ihren erlernten Berufen tätig sind. Beispiele dafür sind die Berufe des Waffelbäckers oder des Glassortierers.

Abbildung 7

Formale Qualifizierung der BIWAQ-Teilnehmenden, Förderrunde 2015–2018 (Stand 10.08.2018)



Quelle: BIWAQ-Datenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2018

Die Daten zeigen auch, dass es hinsichtlich des formalen Bildungsstands geschlechtsspezifische Unterschiede gibt. Teilnehmende mit Hauptschul-, Förderschul- oder ohne Abschluss sind häufiger männlich. Teilnehmerinnen verfügen hingegen häufiger über einen mittleren Schulabschluss. Geringer fallen die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Berufsabschlüssen aus. Teilnehmerinnen haben zwar häufiger eine Berufsausbildung oder ein Studium erfolgreich abgeschlossen als ihre männlichen Kollegen, die Unterschiede sind aber sehr gering.

## Unternehmen

Eine weitere Zielgruppe von BIWAQ sind Unternehmen in benachteiligten Quartieren. BIWAQ fördert Klein- und Kleinstunternehmen sowie Solo-Selbstständige mit dem Ziel, die lokale Ökonomie in den Fördergebieten zu stärken. Die Unternehmen sollen zum Beispiel durch betriebsbezogene Beratung, Qualifizierungsangebote und Netzwerkarbeit in Ihrer Funktion als wohnortnahe Anbieter von Wa-

ren- und Dienstleistungen sowie als Arbeitgeber stabilisiert werden.

Zu den von BIWAQ profitierenden Unternehmen liegen bisher nur wenige Daten vor. In der ESF-Förderperiode 2007–2013 berieten die BIWAQ-Projekte 7.400 Klein- und Kleinstunternehmen. Hinzu kamen 2.300 Gründungsinteressierte. Von ihnen gründeten 750 mit Unterstützung der BIWAQ-Projekte ein Unternehmen. Weitere 5.250 Unternehmen wollen die BIWAQ-Projekte bis Ende der ESF-Förderperiode 2014–2020 unterstützen. Gründungsinteressierte werden in der aktuellen Förderperiode nicht mehr durch die BIWAQ-Projekte beraten. Aufgrund einer Kohärenzabstimmung mit den Bundesländern übernehmen diese die Beratung von Gründungsinteressierten in der Vorgründungsphase.

Das erste valide Zwischenergebnis für die aktuelle Förderrunde wird Mitte 2019 vorliegen. Es zeichnet sich jedoch bereits ab, dass bis August 2018 rund 4.400 Unternehmen an den Beratungsangeboten und Workshops der BIWAQ-Projekte teilgenommen

haben. Damit wird die geplante Zielzahl von beratenen Unternehmen (Output) voraussichtlich erreicht. Die bisher gewonnenen Erkenntnisse über die Wirkungen (Outcome) dieser Angebote reichen nicht aus, um ihre Qualität zu bewerten. Auch über die Struktur der geförderten Unternehmen kann anhand der Daten des Programmmonitorings keine Aussage getroffen werden. Insbesondere Angaben zur Betriebsgröße, Branchenzugehörigkeit und der Nachhaltigkeit der gegründeten Unternehmen würden eine differenziertere Analyse der geförderten Betriebe ermöglichen.

Um die Aktivitäten der BIWAQ-Projekte im Handlungsfeld „Stärkung der lokalen Ökonomie“ zu bewerten und Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung von BIWAQ zu formulieren, bedarf es einer umfassenderen Datengrundlage. Um Wissen über die Unternehmens- und Branchenstruktur der von BIWAQ profitierenden Unternehmen und ihre Unterstützungsbedarfe zu generieren, plant das BBSR eine Studie in Auftrag zu geben. Die Ergebnisse liegen voraussichtlich Anfang 2020 vor.

## Übergänge in Arbeit

Ein Drittel der Teilnehmenden nimmt nach Projektaustritt eine Beschäftigung auf.

Das primäre Ziel von BIWAQ ist es, die arbeitsuchende Bevölkerung benachteiligter Quartiere in Beschäftigung zu vermitteln. Daneben sind berufliche Qualifizierung, Vermittlung in Berufsausbildung und die Überführung der „Stillen Reserve“ in die Regelförderstrukturen der Jobcenter und Arbeitsagenturen sowohl Inhalt der Förderung als auch Ziel der Projektarbeit.

Bis August 2018 traten 57 Prozent aller geförderten Teilnehmenden, also rund 11.700 Personen, aus den Projekten aus. Etwa ein Drittel von ihnen nahm innerhalb von vier Wochen nach Projektaustritt eine Beschäftigung auf (siehe Abbildung 8). Erkenntnisse zu darüber hinausgehenden Wirkungen oder zur Nachhaltigkeit der Arbeitsaufnahmen liegen dem BBSR noch nicht vor. Wie nachhaltig die Arbeitsaufnahmen sind, wird derzeit im Rahmen der Evaluation des Operationellen Programms des Bundes für den ESF in der Förderperiode 2014–2020 untersucht. Dazu wird der Verbleib von Teilnehmenden sechs Monate nach Projektaustritt aus ESF-Bundesprogrammen – darunter auch BIWAQ – erhoben.

Die Teilnehmenden, die innerhalb von vier Wochen eine Beschäftigung aufnahmen, arbeiten in sozialversicherungspflichtigen sowie sozialver-

sicherungsfreien Verhältnissen (z. B. Minijobs, selbstständige Arbeit). Auf der Ebene des Gesamtprogramms profitieren Frauen, Männer sowie Teilnehmende mit und ohne Migrationshintergrund gleichermaßen.

Über 54-Jährigen und langzeitarbeitslosen Personen gelingt die Arbeitsaufnahme im Vergleich etwas seltener. Von ihnen nehmen nur 29 Prozent und 28 Prozent nach Projektaustritt eine Beschäftigung auf. Über 54-Jährige beginnen im Vergleich zu Jüngeren auch seltener eine schulische oder berufliche Bildung, nachdem sie die Projekte verlassen. Aus der Bildungsforschung ist bekannt, dass die Beteiligung an Weiterbildungen mit zunehmenden Alter nachlässt, wenngleich sich ein Trend zu einer wachsenden Bildungsbeteiligung auch bei Älteren abzeichnet. Dies gilt insbesondere auch für arbeitslose und nicht erwerbstätige Personen (vgl. BMBF 2017: 21, 37). Gemessen an ihren Übergängen in Arbeit profitieren über 54-Jährige und langzeitarbeitslose Menschen damit etwas weniger von den BIWAQ-Angeboten als andere Personengruppen.

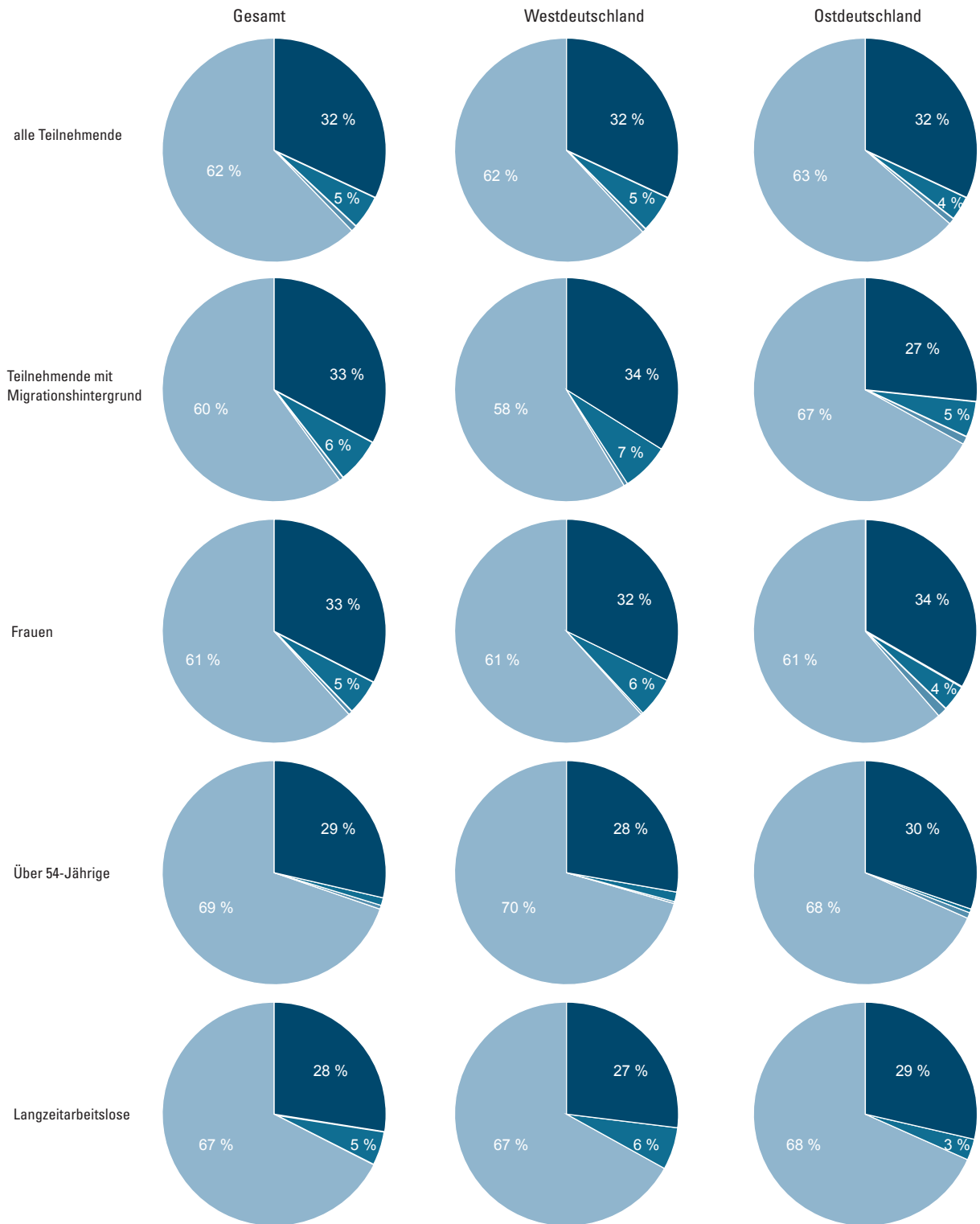
Ein Vergleich zwischen den neuen und den alten Bundesländern zeigt, dass Menschen mit Migrationshintergrund in den neuen Bundesländern seltener eine Beschäftigung aufnehmen. Ursächlich dafür ist wahrscheinlich die Sozialstruktur der Teilnehmenden. In den neuen Bundesländern nehmen – wie bereits beschrieben – zahlreiche Geflüchtete an den Projekten teil, die nach Projektaustritt zunächst Integrationskurse besuchen, umziehen oder (noch) keine Arbeitserlaubnis haben. Für alle anderen Zielgruppen lassen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen Ost und West feststellen.

### Information zur Datenauswertung

Dieser Auswertung liegen Angaben von rund 11.700 Personen zugrunde, die bis August 2018 aus BIWAQ-Projekten ausgetreten sind. Ein Teil der vorliegenden Daten musste aufgrund von Fehlangaben umcodiert werden. In rund 1.500 Fällen wurden Daten umcodiert, wenn die Antwortmuster nicht plausibel waren. Um einer verzerrten Darstellung der Ergebnisse vorzubeugen wurden die betreffenden Fälle in die Kategorie „Sonstiger Verbleib“ subsumiert.

Abbildung 8

Verbleibe der Teilnehmenden nach Projektaustritt, Förderrunde 2015–2018 (Stand 10.08.2018)



- Teilnehmende, die eine Arbeit aufgenommen haben
- Teilnehmende, die an einer schulischen/beruflichen Bildungsmaßnahme teilgenommen haben
- Teilnehmende, die sich neu bei einer Agentur für Arbeit bzw. einem Jobcenter arbeitsuchend gemeldet haben
- sonstiger Verbleib

Quelle: BIWAQ-Datenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2018

## Resümee

### Stadttypus, Arbeitsmarktlage und soziodemografische Merkmale der Teilnehmenden beeinflussen BIWAQ maßgeblich.

Über 90 Prozent der BIWAQ-Projekte werden in Groß- und Mittelstädten durchgeführt, mehr als die Hälfte in Großstädten. Kleinstädte bewerben sich seltener für die Förderung mit BIWAQ. Sie werden gemessen an ihrem Anteil an den Bewerberstädten unterproportional häufig zur Förderung ausgewählt. Landgemeinden zeigen bisher kein Interesse. Dass Kleinstädte und Landgemeinden seltener BIWAQ-Projekte umsetzen, lässt sich auf den – rein quantitativ gemessen – höheren Problemdruck in groß- und mittelstädtischen Quartieren, die Dichte der vor Ort ansässigen Partner zur Projektumsetzung, die lokale Infrastruktur sowie fehlende personelle Ressourcen zur Beantragung von Fördermitteln zurückführen.

Die Kommunen setzen die Projekte mehrheitlich mit Partnern aus dem Bereich der Bildungs-, Jugendhilfe- und Beschäftigungsförderung um. Unter ihnen nehmen öffentliche Träger mit 30 Prozent den geringsten Anteil ein. Daneben sind lokale Vereine sowie Sanierungs-, Planungs- und Beratungsbüros in die operative Projektarbeit eingebunden. Jobcenter und lokale Wirtschaftsförderungen unterstützen die BIWAQ-Projekte in den meisten Fällen nur ideell.

BIWAQ erreicht seine Schwerpunktzielgruppen quantitativ gut. Das sind vor allem langzeitarbeitslose Personen und Menschen mit Migrationshintergrund, aber auch über 54-Jährige und Frauen. Etwa die Hälfte der Teilnehmenden verfügt weder über einen Schul- noch über einen Berufsabschluss. Das formale Qualifikationsniveau ist in den neuen Bundesländern höher als in den alten Ländern. Gründe dafür sind der höhere Anteil der Teilnehmenden mit Migrationshintergrund in den alten Bundesländern sowie historisch bedingte strukturelle Unterschiede

bis 1989. Bisher gelang rund einem Drittel der Projektteilnehmenden der Übergang in Beschäftigung innerhalb von vier Wochen nach Projektaustritt. Allerdings liegen derzeit für ihren Verbleib für den Zeitraum von mehr als vier Wochen nach dem Projektaustritt keine Informationen vor. In den neuen Bundesländern gelingt Teilnehmenden mit Migrationshintergrund der Übergang in Beschäftigung unterdurchschnittlich. Ursächlich dafür ist höchstwahrscheinlich, dass in den neuen Bundesländern vergleichsweise viele Geflüchtete an den BIWAQ-Projekten teilnehmen. Bisher haben rund 60 Prozent der Teilnehmenden innerhalb von vier Wochen nach Beendigung ihrer Projektteilnahme weder eine Arbeitsstelle gefunden noch eine Berufsausbildung aufgenommen.

Bisher liegen dem BBSR keine geeigneten Daten vor, um die Förderung der lokalen Ökonomie bewerten zu können. Das Monitoring lässt lediglich Aussagen über die Quantität der Beratungen zu. Es besteht Bedarf zur Verbesserung der Informationsgrundlage. Eine vom BBSR beauftragte Studie soll Anfang 2020 Informationen beitragen, die die Datengrundlage verbessern.

Für die Weiterentwicklung von BIWAQ ist zu überlegen, wie sich der Konflikt zwischen den beiden Zielgruppen Langzeitarbeitslose und Teilnehmende mit Migrationshintergrund abmildern oder gar auflösen lässt. In der Förderrunde 2015–2018 zeigt sich, dass die Akquise von langzeitarbeitslosen Teilnehmenden sehr aufwendig ist. Überlegungen, das Programm inhaltlich weiterzuentwickeln, hängen dabei maßgeblich von der Entwicklung des Arbeitsmarkts und der Zuwanderung nach Deutschland ab.

## Literatur

Agentur für Querschnittsziele im ESF,  
2015: Die Querschnittsziele im ESF in der  
Förderperiode 2014–2020. Ein Leitfaden.  
Berlin.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und  
Forschung, 2017: Weiterbildungsverhalten  
in Deutschland 2016. Ergebnisse des Adult  
Education Survey, AES Trendbericht. Bonn.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt,  
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit,  
2015: Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier.

BIWAQ. Abschlussdokumentation BIWAQ  
2007–2013. Berlin.

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr,  
Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt  
für Bauwesen und Raumordnung (Hg.),  
2009: Die Soziale Stadt. Ergebnisse der  
Zwischenevaluierung. Bewertung des  
Bund-Länder-Programms „Stadtteile  
mit besonderem Entwicklungsbedarf  
– die soziale Stadt“ nach vier Jahren  
Programmlaufzeit. Berlin.

Bundesagentur für Arbeit, 2018:  
Die Arbeitsmarktsituation von  
langzeitarbeitslosen Menschen 2017.  
Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt. Nürnberg.  
Zugriff: [https://statistik.arbeitsagentur.de/  
Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/  
Personengruppen/generische-  
Publikationen/Langzeitarbeitslosigkeit.pdf](https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/generische-Publikationen/Langzeitarbeitslosigkeit.pdf)  
[abgerufen am 27.07.2018].





**Potenziale und Grenzen sozialraumorientierter Förderung am Beispiel von BIWAQ**

BBSR-Analysen KOMPAKT 15/2017, Hrsg.: BBSR, Bonn 2017  
kostenfreier Download unter: [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de)

Das Heft beleuchtet am Beispiel von BIWAQ die Potenziale sozialraumorientierter Beschäftigungsförderung im Kontext benachteiligter Quartiere. Zudem zeigt es die Grenzen der sozialraumorientierten Arbeit auf. Datengrundlage bilden die Abschlussberichte der BIWAQ-Projekte des Förderzeitraums 2011 bis 2014 (BIWAQ 2) sowie die BIWAQ-Datenbank des BBSR (Förderrunden 2011 bis 2014 und 2015 bis 2018). Im Fokus stehen folgende Fragen:

- Bietet der sozialräumliche Förderansatz von BIWAQ Potenziale? Wenn ja, welche?
- Sind der sozialräumlichen Beschäftigungsförderung durch BIWAQ Grenzen gesetzt? Wenn ja, welche?
- Welche offenen Fragen muss das BBSR noch untersuchen?



**Zuwanderung in die Städte.**

BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2018, Hrsg.: BBSR, Bonn 2017  
kostenfreier Download unter: [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de)

Deutsche Großstädte stehen nun bereits seit einigen Jahren aufgrund von hohen Zuzugsraten unter einem erheblichen Wachstumsdruck. Mit der stark gestiegenen Zuwanderung aus dem EU-Ausland, aber auch im Zuge der Flüchtlingswanderungen, haben sich die Anforderungen an die Wohnungsmärkte, den lokalen und regionalen Verkehr, die Integration oder auch an den Freiraumschutz in den Städten noch einmal verschärft. Demgegenüber verlieren ländlich-periphere Räume weiter Einwohner, da vor allem junge Bevölkerung in die Städte fortzieht. Das vorliegende Heft untersucht die aktuell in Deutschland vorherrschenden Binnen- und Außenwanderungsströme und wie diese sich auf den jeweiligen räumlichen Betrachtungsebenen unterschiedlich niederschlagen.

**Herausgeber**  
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn

**Ansprechpartner**  
Kathrin Schultheis  
[kirsikathrin.schultheis@bbr.bund.de](mailto:kirsikathrin.schultheis@bbr.bund.de)

**Redaktion**  
Daniel Regnery

**Satz und Gestaltung**  
Marion Kickartz

**Druck**  
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

**Bestellungen**  
[gabriele.bohm@bbr.bund.de](mailto:gabriele.bohm@bbr.bund.de)  
Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 02/2019

Die BBSR-Analysen KOMPAKT erscheinen in unregelmäßiger Folge. Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 2193-5017 (Printversion)  
ISBN 978-3-87994-145-2

Bonn, Februar 2019

**Newsletter „BBSR-Forschung-Online“**  
Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.  
[www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de) > BBSR > newsletter