Abschlussbericht

Monitoring und Evaluation des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP)

an das

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

Referat EF 2, EHAP Verwaltungsbehörde

Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen | Berlin

SÖSTRA GmbH

Torstraße 178 | 10115 Berlin

Telefon: 030 280 71 67

Fax: 030 280 71 66

E-Mail: info@soestra.de

www.soestra.de

Dr. Frank Schiemann

Geschäftsführer

Berlin, 5. Oktober 2020

Evaluierungsteam:

SÖSTRA - Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen GmbH
Torstraße 178
10115 Berlin
www.soestra.de

Team:
Dr. Gerd Walter
030 - 28 09 61 41
walter@soestra.de

Carsten Welker
030 - 283 89 590
welker@soestra.de

IAW - Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
Ob dem Himmelreich 1
D-72074 Tübingen
http://www.iaw.edu/

Team:
Andrea Kirchmann
07071 - 9896 33
andrea.kirchmann@iaw.edu

Michel Kusche
07071 - 9896 27
michel.kusche@iaw.edu

Prof. Dr. Bernhard Boockmann
07071 - 9896 20
bernhard.boockmann@iaw.edu

defacto - Sozialwissenschaftliche Forschung & Beratung
Dr. Irene Pimminger
Blumauerstraße 2
A-4553 Schlierbach
ip@defacto-forschung.eu
www.defacto-forschung.eu

Ansprechpartner für das Team
Dr. Gerd Walter
030 - 28 09 61 41
walter@soestra.de

Die Durchführung der Evaluierung wurde vom Evaluationsteam aus dem Institut SÖSTRA, dem IAW und defacto in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen.

SÖSTRA · defacto · IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. an der Universität Tübingen

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse – Executive Summary 1

2. EHAP in Deutschland – Aufbau und Programmverlauf 12

2.1 Ziele und Aufbau des EHAP 12

2.2 Programmanpassungen 13

2.2.1 Empfehlungen zur Ausrichtung der Programmziele 14

2.2.2 Empfehlungen zur Verbesserung der finanziellen und strukturellen Rahmenbedingungen für die Projektarbeit 16

3. Ziele und methodische Vorgehensweise der Evaluierung 17

3.1 Ziele 17

3.2 Methodische Vorgehensweise 17

4. Ausgangslage 24

4.1 Unterstützungsschwerpunkt I – Besonders benachteiligte EU-Zugewanderte und ihre Kinder 24

4.1.1 Statistische Entwicklungen 24

4.1.2 Problemkonstellationen 27

4.1.3 Geschlechtsbezogene Aspekte im Unterstützungsschwerpunkt I 32

4.2 Unterstützungsschwerpunkt II – Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen 37

4.2.1 Statistische Entwicklungen 37

4.2.2 Problemkonstellationen 38

4.2.3 Geschlechtsbezogene Aspekte im Unterstützungsschwerpunkt II 39

4.3 Zielgruppen des EHAP 43

4.3.1 Unterstützungsschwerpunkt I: Neu zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger im EHAP 43

4.3.2 Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Ratsuchende im Unterstützungsschwerpunkt II 54

4.4 Zusammenfassung 59

5. Implementation 61

5.1 Administrative Rahmenbedingungen der Implementation 61

5.1.1 Vorgaben der Richtlinie für die Beschäftigung von Projektpersonal 61

5.1.2 Projekt- und Kooperationsverbünde 66

5.2 Beratung und Begleitung im EHAP 68

5.2.1 Zugang zur Beratung – Erfolge und Hindernisse 68

5.2.2 Abläufe und Inhalte der Beratung und Begleitung 77

5.2.3 Zugang zu den Einrichtungen des regionalen Hilfesystems in beiden Unterstützungsschwerpunkten ... 102
5.2.4 Beratung zu Fragen der Arbeitssuche ... 109
5.2.5 Zusammenfassung ... 111
5.3 Querschnittsziele ... 113
5.3.1 Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern ... 113
5.3.2 Querschnittsziel Anti-Diskriminierung ... 128
5.3.3 Fazit und Handlungsempfehlungen zum Umgang mit den Querschnittszielen ... 139
6. Effektivität – Output und Wirkung ... 141
6.1 Output des Programms ... 141
6.1.1 Datenerfassung ... 141
6.1.2 Output- und Ergebnisindikatoren ... 141
6.1.3 Erreichte Ziele ... 142
6.2 Wirkungen ... 145
6.2.1 Mikroebene – Wirkungen bei Ratsuchenden ... 145
6.2.2 Mesoebene - Kommunales Hilfesystem ... 150
6.2.3 Zusammenfassung ... 154
6.3 Nachhaltigkeit ... 156
6.3.1 Begriffsverständnis und Nachhaltigkeitsziele ... 156
6.3.2 Ansätze zur nachhaltigen Verankerung der EHAP-Beratungsansätze ... 157
6.3.3 Zusammenfassung ... 162
7. Effizienz – Wirtschaftlichkeit ... 163
7.1 Zielstellung ... 163
7.2 Direkte Effekte ... 165
7.2.1 Vorgehen ... 165
7.2.2 Soll-Kosten ... 166
7.2.3 Ist-Kosten ... 168
7.2.4 Kosten pro Output-Einheit ... 170
7.3 Indirekte Effekte ... 173
7.3.1 Vorgehen ... 173
7.3.2 Kosten- und Entlastungswirkungen bei Einrichtungen des Hilfesystems ... 178
7.4 Zusammenfassung ... 184
8. Fazit und Handlungsempfehlungen ... 185
8.1 Zusammenfassung und Fazit ... 185
8.2 Der EHAP im Kontext des ESF+ ... 190
8.3 Programmziele ... 192

8.3.1 Aufhebung der Altersbegrenzung für Kinder von zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern von sieben Jahren 192
8.3.2 Mehrmonatige Begleitung von Schulkindern 193
8.3.3 Förderung der Eigenständigkeit der Zielgruppen 193
8.3.4 Beratung und Begleitung für Arbeitssuchende 194
8.3.5 Aufhebung des Herkunftsprinzips bei Hilfen für Wohnungslose 195
8.3.6 Querschnittsziele 196
8.4 Finanzierung des EHAP 197
8.4.1 Beibehaltung der Kofinanzierungssätze 197
8.5 Fördergegenstände 198
8.5.1 Materielle Hilfen fördern 198
8.5.2 Deutschkurse 198
8.5.3 Fortbildungen 199
8.6 Monitoring 200
8.6.1 Vereinfachung des Erfassungsbogens für die Beratenen der EHAP-Projekte 200

Abbildungsverzeichnis 203

Tabellenverzeichnis 206

Literaturverzeichnis 207

Anhang 217

1. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse – Executive Summary

Der EHAP

Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) konzentriert sich in Deutschland auf Zielgruppen, die keine begründete Aussicht auf eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt haben. Das Ziel des EHAP-Programmes ist es, diesen Personen den Zugang zu lokal oder regional vorhandenen Hilfeangeboten zu ermöglichen, um sie sozial zu stabilisieren und dadurch die Voraussetzungen für ihre soziale Inklusion zu verbessern. Dieser Förderansatz ist neu und ergänzt den Förderansatz des Europäischen Sozialfonds (ESF), der vor allem darauf ausgerichtet ist, den Zugang in Beschäftigung für benachteiligte Gruppen zu erleichtern.

Zu den am stärksten benachteiligten Gruppen zählen im EHAP besonders benachteiligte neuzugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger, darunter Eltern mit ihren Kindern im Kindergartenalter bis zu sieben Jahren sowie Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen. Dieser Fokus wird durch die Fachliteratur und statistische Datenquellen gestützt.

Motive für Zuwanderung sind in diesem Zusammenhang Armut und fehlende soziale Absicherung, verbunden mit sozialer und wirtschaftlicher Exklusion in den Herkunftsländern und die Hoffnung, die eigene Lebenssituation in Deutschland verbessern und mittel- bis langfristig ein selbstbestimmtes Leben führen zu können. Dem EHAP Monitoring zufolge stammt der mit Abstand größte Teil der besonders benachteiligten neuzugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürger aus Rumänien (38 %) und Bulgarien (33 %). Danach folgen mit weitem Abstand Ratsuchende aus Polen (8 %), Griechenland, Italien und Spanien (je 2-3 %). Weitere 7 % aller Ratsuchenden im EHAP kommen aus 22 Ländern Europas (mit einem jeweiligen Anteil von unter 2 %).

Wegen ihrer multiplen Probleme und komplexen Benachteiligungen leben sie unter besonders belastenden Verhältnissen. Sie verfügen häufig nicht über Wohnraum oder leben unter stark beengten Verhältnissen in überbelegten Wohnungen und Häusern mit gravierenden Mängeln. Unzureichende oder fehlende Sprachkenntnisse sowie mangelnde schulische und berufliche Qualifikationen behindern ihren Zugang zum regulären Arbeitsmarkt und verstärken ihre Abhängigkeit von nicht regulären Beschäftigungen in nicht selten ausbeuterischen Verhältnissen. Für Frauen, darunter besonders Roma-Frauen, treten zusätzlich geschlechtsbezogene Benachteiligungen hinzu. Diese sind unter anderem dadurch bedingt, dass Frauen oftmals nur die Familie als tragfähiges sozioökonomisches Sicherheitsnetz haben und demzufolge in großer Abhängigkeit von anderen Familienmitgliedern stehen.

Die Situation von wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen ist neben der Wohnungsproblematik teilweise von weiteren, individuellen Einschränkungen (wie z. B. Sucht, Behinderung, psychischen Problemen, akuten Krankheiten) gekennzeichnet. Das kann dazu führen, dass sie von den bestehenden Hilfeangeboten nicht erreicht werden können. Sie

fühlen sich der Gesellschaft häufig nicht mehr zugehörig und verfügen oft nicht über die erforderliche Motivation, um Angebote der sozialen Integration aktiv anzunehmen.

Den statistischen Quellen zufolge sind Männer von Wohnungslosigkeit stärker als Frauen betroffen. Der Anteil der Frauen unter den Wohnungslosen ist in den vergangenen Jahren jedoch gestiegen. Frauen sind im Wohnungslosenhilfesystem tendenziell untererfasst, da sie sich häufiger in verdeckter Wohnungslosigkeit – d.h. (vorübergehende) Unterkunft bei Verwandten oder Bekannten ohne mietrechtliche Absicherung – befinden. Suchtprobleme, Abhängigkeitsverhältnisse, gesundheitliche Probleme und vor allem Schulden, gepaart mit einem geringen Bildungs- und Qualifikationsniveau, prägen die Lebenswirklichkeiten von Wohnungslosen; bei Frauen kommt eine hohe Gewaltbetroffenheit hinzu.

Typisch für zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger sowie Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen sind Diskriminierungserfahrungen, die nicht nur ihre sozialen Teilhabechancen verschlechtern, sondern auch den Zugang in reguläre Hilfeangebote blockieren bzw. stark einschränken. Ablehnung und Vorurteile ihnen gegenüber verstärken ihre soziale Exklusion und führen dazu, dass sie sich ihrerseits von Hilfen abwenden und immer weiter in die Armut abrutschen.

Um Zugewanderten und Wohnungslosen sowie von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen dennoch Hilfen anbieten zu können, die ihnen Wege in die soziale Integration eröffnen, benötigen sowohl sie selbst als auch die Kommunen zusätzliche Unterstützung. Diese Funktion übernimmt der EHAP. Er stellt eine Brücke zwischen den am stärksten benachteiligten Gruppen und den regulären Hilfesystemen der Kommunen dar und unterstützt durch niedrigschwellige, aufsuchende und interkulturell sensible Beratung und Vermittlung die Kommunikation zwischen Hilfeeinrichtungen und Ratsuchenden. Dabei können materielle Leistungen jedoch nicht aus Mitteln des EHAP gefördert werden.

Das Finanzvolumen beträgt insgesamt rund 93 Millionen Euro; davon sind 85% EU-Mittel, 10% Bundes- und 5% Eigenmittel. Damit förderte der EHAP 84 Projekte in einer ersten Förderrunde von Dezember 2015 bis Dezember 2018 und 67 Projekte in einer zweiten Förderrunde von Januar 2019 bis Dezember 2020.

Auftrag und Methodik der Evaluation

Die EHAP-Verordnung sieht vor, dass bis zum 31. Dezember 2022 mindestens eine Evaluierung vorgenommen wird, bei der Wirksamkeit, Effizienz und Wirkung der geförderten Vorhaben bewertet werden (Art. 17 Abs. 5 VO (EU) Nr. 223/2014). Umsetzung und Ergebnisse der Förderung sollen dabei in Beziehung zueinander gesetzt werden. Darüber hinaus soll sie die Umsetzung der Querschnittsziele und das Kosten-Nutzen-Verhältnis auf kommunaler Ebene analysieren. Die vorliegende Evaluation ist auch auf die laufende Unterstützung und Beratung der Programmumsetzung ausgerichtet. Konkret wird die Umsetzung der ersten Förderrunde bis 31.12.2018 (mit Empfehlungen für die Ausgestaltung einer zweiten Förderrunde) und die zweite Förderrunde bis Ende 2019 bewertet.

Die empirischen Befunde der Evaluation wurden auf der Grundlage einer laufenden Auswertung des Programm-Monitorings, 51 Fallstudien sowie zwei schriftlichen Trägerbefragungen und zwei Kurzbefragungen erarbeitet. Darüber hinaus wurden Interviews mit Expertinnen und Experten geführt und eine Literaturanalyse zu geschlechtsbezogenen Aspekten in den EHAP-Handlungsfeldern vorgenommen.

Wichtigste Ergebnisse der Evaluation

Analyse und Bewertung der Zielerreichung und der Wirkungen bezogen auf die verfolgten strategischen Programmziele in den drei Handlungsfeldern des EHAP

Outputs und Ergebnisse bis Ende 2019 (Stichtag 19.12.2019)

	Outputwerte				Ergebniswerte		
	Geplante Zahl beratener Personen von 2015 - 2020	Anteiliger Planungswert von 2015 - 2019	Erreichte Zahl von beratenen Personen	Zielerreichung bis 2019 in %	Erfolgreich beratene Personen	Anteil der erfolgreich beratenen Personen	Geplanter Anteil erfolgreich beratener Personen
Erwachsene zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger	18.044	14.435	90.740	628,6 %	63.221	86,9 %	70%
Eltern von zugewanderten Kindern unter 7 Jahren	19.700	15.760	17.635	111,9 %	12.535	87,3 %	50%
Kinder von zugewanderten Eltern	19.700	15.760	15.632	99,2 %	11.470	86,3 %	50%
Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte	21.450	17.160	27.454	160,0 %	19.436	81,9 %	70%

Quelle: ZUWES-Datenbank, Monitoring, eigene Berechnungen; Stand: 19.12.2019

Die Tabelle zeigt, dass die Outputs der Beratungen bei allen Zielgruppen die Erwartungen zum Stichtag 19.12.2019 erreicht und teilweise sehr deutlich übertroffen haben. So wurden 90.740 erwachsene EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, darunter auch wohnungslose EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, bis zum 19. Dezember 2019 beraten. Damit wurde nicht nur der Zielwert von 14.435 beratenen Personen bis Dezember 2019 erreicht, sondern die im OP für die gesamte Programmlaufzeit geplanten 18.044 Beratungen bereits um ein Vielfaches übertroffen. Lediglich die Zahl der beratenen Kinder lag zum Stichtag mit 15.632 Beratungen um 0,8 % leicht unter den bis Dezember 2019 geplanten 15.760 beratenen Kindern. Insgesamt lässt die Entwicklung bei allen Zielgruppen darauf schließen, dass bis zum Ende der Förderperiode die im OP geplante Anzahl der Beratungen (18.044 neuzugewanderte EU-Bürgerinnen und EU-Bürger

ohne Kinder, je 19.700 neuzugewanderte Eltern und Kinder, sowie 21.450 (inländische) wohnungslose bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen) bei allen Zielgruppen übertroffen wird.

Bezüglich der Ergebnisindikatoren gilt es als Erfolg, wenn mindestens ein Hilfeangebot tatsächlich in Anspruch genommen wird. Hier zeigt die Tabelle, dass bei allen Zielgruppen deutlich mehr Personen erfolgreich beraten wurden als im OP vorgesehen war. Das bedeutet: Mit dem EHAP ist es gelungen, Zielgruppen, die staatlichen Hilfen skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen, vom Nutzen der Angebote zu überzeugen und sie dazu zu bewegen, sich helfen zu lassen. Generell kann also von einer sehr erfolgreichen Programmimplementation ausgegangen werden.

Beratungspraxis der Projekte

In den Fallstudien, in denen mit Beraterinnen und Beratern sowie Fachleuten aus Ämtern und Einrichtungen gesprochen wurde, ist deutlich geworden, wie wichtig eine interkulturell sensible und sprachlich kompetente Begleitung für die Kommunikation mit den Ratsuchenden ist. Die Beratungsteams haben die Ratsuchenden in einem mehrstufigen Prozess aufgesucht, ihr Vertrauen gewonnen, ihre Anliegen geklärt, mögliche Hilfen besprochen und in meist mehreren Folgeterminen in Einrichtungen des Hilfesystems verwiesen oder auch persönlich begleitet. Neuzugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger ohne Kinder wurden am häufigsten in Migrationsberatungsstellen und in Sprachkurse verwiesen. Darauf folgen Beratungen zur Klärung von Krankenversicherungsansprüchen und Verweise zur Wohnungsnotfallhilfe. Ebenfalls häufig wurden die Ratsuchenden zu Bürgerämtern begleitet oder an die Schuldenberatung verwiesen, weil Miet- und Konsumschulden zu klären waren.

Die neuzugewanderten Eltern wurden ebenfalls an die Migrationsberatung und in Sprachkurse weitergeleitet. In der Häufigkeit der Vermittlungen folgen spezifischere, auf die Bedarfe von Eltern zugeschnittene Hilfeangebote wie die Vermittlung in Einrichtungen der Familienhilfe, die Begleitung bei Gesprächen mit dem Jugendamt, die Vermittlung in Hilfen zur Erziehung, zum Gesundheitsamt oder zur Ehe-, Lebens- und Familienberatung.

Die Kinder der Zugewanderten wurden, dem Programmziel folgend, vor allem in Kindertageseinrichtungen vermittelt. Mit Abstand folgen Freizeitangebote und Angebote der Familienbildung. Ab der zweiten Förderrunde konnten die Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter Kinder und deren Eltern zusätzlich über einen Zeitraum von sechs Monaten bei der Vermittlung und Eingewöhnung in Kitas begleiten. Projekte, die davon Gebrauch gemacht haben, gaben an, dass dies maßgeblich geholfen habe, Sorgen auf Seiten der Eltern und Kinder als auch auf Seiten der Kinderbetreuungseinrichtungen zu besprechen und Konflikte zu klären. Dies habe den Zugang zu Kitas erleichtert.

Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen wurden ihrem Bedarf entsprechend vor allem in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe begleitet. Häufig wurde auch in Einrichtungen zur medizinischen Beratung und Versorgung verwiesen, die Ratsuchenden wurden

zum Sozialamt begleitet, an Tagestreffs vermittelt oder bei Terminen mit der Schuldenberatung unterstützt.

Zugangswege zu den Zielgruppen:

Die Projekte kombinieren verschiedene Möglichkeiten der Kontaktaufnahme: Sie richten feste Anlaufstellen und Sprechstundenzeiten in ihren eigenen Räumen oder bei lokal verankerten sozialen Einrichtungen und Initiativen ein, sie machen auf ihre Arbeit in Veranstaltungen und Medien aufmerksam und suchen die Zielgruppen an ihren Orten, in Straßen, auf Plätzen und z. T. auch in ihren Unterkünften auf. Für wohnungslose Personen ist die aufsuchende soziale Arbeit der wichtigste Zugangsweg in die Beratung und die Vermittlung von Hilfen. Unter neuzugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern sind die EHAP-Beratungsstellen durch Mundpropaganda rasch bekannt geworden, so dass die aufsuchende Arbeit im Programmverlauf an Bedeutung verloren hat. Dass auch Einrichtungen des regulären Hilfesystems Personen aus den Zielgruppen in EHAP-Beratungsstellen verweisen, damit eine Beratung vorbereitet, strukturiert und ein Gespräch durch Übersetzung und Vermittlung unterstützt werden kann, unterstreicht die Bedeutung des EHAP als Brücke in reguläre Hilfen.

Nachhaltigkeit:

Ein wichtiges Ziel des EHAP-Programms ist seine Fortführung in kommunalen Strukturen nach dem Auslaufen der Förderung. Im Idealfall gelingt es den Projekten, ihre EHAP-Handlungsansätze ganz oder teilweise durch andere Geldgeber (Kommune oder Land) weiter zu finanzieren. Dies ist bis Ende 2019 in 21 von 79 untersuchten Fällen gelungen. In 10 Fällen wurden mit der Kommune oder mit Kommunen eines Landkreises Personalstellen für die Weiterführung des EHAP-Ansatzes vereinbart. In zehn weiteren Fällen konnten die EHAP-Projekte erreichen, dass Teilaspekte ihrer Arbeit von Kommunen weiter finanziell unterstützt werden. In einem Fall ist es auch gelungen, vier Kommunen eines Landkreises zur Übernahme der Personalstellen für die Weiterführung des EHAP-Beratungsansatzes zu gewinnen.

Die Kooperation zwischen Kommunen und Einrichtungen der Wohlfahrtspflege oder anderer freier bzw. gemeinnütziger Träger der sozialen Arbeit hat vielerorts dazu geführt, dass Arbeitszusammenhänge etabliert oder vorhandene Formen der Zusammenarbeit intensiviert werden konnten. Verschiedene Kommunen haben die niedrigschwelligen, aufsuchenden und vielsprachlichen Beratungsansätze des EHAP in Strategien zur Armutsbekämpfung integriert. Dies hatte zur Folge, dass das Angebot von lokalen Unterstützungseinrichtungen mitunter wesentlich ergänzt und eine intensivere Unterstützungsstruktur geschaffen werden konnte, die in Teilen umfassender und nachhaltiger wirkt als eine reine Notversorgung.

Genderaspekte:

In der praktischen Umsetzung haben die Projekte versucht, Frauen und Männern Orte und Zeiten anzubieten, in denen sie je nach ihrem Bedarf beraten und unterstützt werden können.

Niedrigschwellige Anlaufstellen waren gleichermaßen für Frauen wie Männer wichtig, um einen einfachen Zugang in eine Beratung zu erhalten. In der Regel konnten Frauen spezielle Sprechzeiten nutzen. Darüber hinaus wurden ihnen je nach Bedarf Möglichkeiten angeboten, Gespräche unabhängig von ihren Familien und Männern zu führen; in der Regel in den Beratungsstellen, aber auch an öffentlichen Orten im Rahmen der aufsuchenden Beratung, in Einzelfällen auch in ihren Wohnungen. Häufig mussten sich die Beratungsteams in der aufsuchenden Arbeit an den traditionellen Rollenmustern innerhalb der Familien orientieren, um ihren Zugang zu den Zielgruppen zu erleichtern. In der Zielgruppe der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen wurden wegen des geringen Frauenanteils mehrheitlich Männer beraten.

Evaluation der Umsetzung der ersten Förderrunde bis zum 31.12.2018 und Empfehlungen für die Ausgestaltung einer zweiten Förderrunde

In einer ersten Förderrunde des EHAP von Dezember 2015 bis Dezember 2018 wurden insgesamt 84 Projekte gefördert. Dabei wurden die bis dahin gesetzten Output- und Ergebnisziele bei allen EHAP-Zielgruppen erreicht bzw. übertroffen.

Mit der Entscheidung, das Programm in zwei Förderrunden umzusetzen, hatte sich die Verwaltungsbehörde die Möglichkeit zur Anpassung des Programms für die zweite Förderrunde vorbehalten. Folgende Empfehlungen wurden für die Ausgestaltung der zweiten Förderrunde aufgenommen:

Umgesetzte Empfehlungen für die zweite Förderrunde:

a. Zur Strukturierung und Ausrichtung der Programmziele

- Die Beratung von neuzugewanderten Erwachsenen und die Beratung von neuzugewanderten Eltern und deren Kindern (Einzelziele 1 und 2) wurden zu einem Ziel zusammengefasst. Das führte zu einer erheblichen Erleichterung der Beratungspraxis.
- Die Begleitung der Ratsuchenden wurde in die Definition der Fördergegenstände aufgenommen. Kinder und deren Eltern konnten in der zweiten Förderrunde sogar über einen Zeitraum von bis zu 6 Monaten begleitet werden. Die Projekte konnten damit zum einen ihren tatsächlichen Aufwand für die Beratung und Begleitung dokumentieren. Zum anderen war es möglich, die Kita-Integration zu begleiten und abzusichern.
- Den Projekten wurde eine Möglichkeit zur Rückkehrberatung eingeräumt und eine Klärung in Bezug auf die Zielgruppe der Frauen in Armutsprostitution erreicht. Eine Rückkehr wurde damit als mögliche Alternative verdeutlicht. Die Beratung von Frauen in der Armutsprostitution konnte fortgeführt werden.

b. Unterstützung bei den Querschnittszielen

- Das Gleichstellungsziel wurde fachlich unterstützt und in einem Leitfaden konkretisiert, der auf der Homepage des EHAP veröffentlicht wurde. Die Projekte wurden damit bei der

konzeptionellen Vorbereitung der Anträge für die zweite Förderrunde und der praktischen Umsetzung geschlechtersensibler Ansätze unterstützt.

- Den Projekten wurde ermöglicht, Antidiskriminierungsworkshops je nach Bedarf selbst zu organisieren und aus einer Pauschale zu finanzieren. Dazu wurde ein praktischer Handlungsleitfaden entwickelt, der ebenfalls auf der Homepage veröffentlicht wurde. Workshops konnten auf diese Weise spezifischer auf die Interessen und Fragen der Projekte ausgerichtet werden.

c. Verbesserung der finanziellen und strukturellen Rahmenbedingungen

- Um den Koordinationsaufwand besser bewältigen zu können, wurde der Vorschlag, eine eigene Projektkoordination zu finanzieren, umgesetzt. Der tatsächliche Aufwand für die Koordinierung der EHAP-Projekte konnte damit angemessen honoriert werden.
- Die Ausgabenposition „Direkte Sachkosten“ ging in einer Restkostenpauschale auf. Das führte zu einem geringeren Verwaltungsaufwand in den Projekten.

Analyse und Bewertung der Umsetzung der Querschnittsziele

Querschnittsziel Gleichstellung

Das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern ist im EHAP-Programm durchgängig als eine Anforderung für die Umsetzung verankert. Die Auswertung der Implementierung des Querschnittsziels in den Projektkonzepten der ersten Förderrunde hatte gezeigt, dass in der Umsetzung noch kein ausreichender gemeinsamer Wissensstand zu geschlechtsbezogenen Problemlagen und Förderbedarfen vorausgesetzt werden konnte. In der zweiten Förderrunde wurden deshalb Ziele und Umsetzungsanforderungen fachlich konkretisiert. Den Projekten wurden in einem Leitfaden zur Einreichung von Interessenbekundungen Handlungsansätze zur Umsetzung des Querschnittsziels vorgeschlagen. Dies hatte deutliche konzeptionelle Verbesserungen in den Anträgen der zweiten Runde zur Folge.

Querschnittsziel Antidiskriminierung

Die Befragungen und die empirischen Befunde aus den Fallstudien bestätigen die Erkenntnisse verschiedener Studien über die Diskriminierungen der Zielgruppen. Insbesondere Zugewanderte aus Südosteuropa zählen zu den Gruppen, die am meisten von Diskriminierungen aufgrund ihrer Herkunft betroffen sind. Sie haben selten Ansprüche auf Leistungen aus dem SGB II und sind damit häufiger auch von anderen Hilfen ausgeschlossen, die für die gesundheitliche Versorgung, die Versorgung mit Dingen des täglichen Bedarfs und vor allem mit dem Zugang zu Wohnraum und Unterkünften verbunden sind. Auch das Personal in den Ämtern, Behörden und Einrichtungen des regulären Hilfesystems äußert sich oft herablassend, verhält sich ablehnend und erschwert auch den Zugang zu Hilfen, auf die ein Anspruch besteht. Um dem entgegenzuwirken, begleiten die EHAP-Beraterinnen und Berater die Ratsuchenden in die Einrichtungen der regulären Hilfesysteme. Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales

(BMAS) in der ersten Hälfte der Programmlaufzeit angebotenen Antidiskriminierungsworkshops haben das Personal in Behörden und anderen Einrichtungen des Hilfesystems über die besonderen Lebenslagen der Zugewanderten informiert und dazu beigetragen, Vorurteile abzubauen. Allerdings stießen die Informationsangebote nicht überall auf das erwartete Interesse. Obwohl die Nachfrage der EHAP-Projekte nach den angebotenen Workshops das Angebot deutlich überstieg, war die Bereitschaft des Personals aus Ämtern und Behörden zur Teilnahme gering.

Analyse des Kosten-Nutzen-Verhältnisses (Wirtschaftlichkeitsanalyse)

Effektivität:

Die Anzahl der Beratungsfälle und der Anteil der von den Zielgruppen angenommenen Hilfeleistungen übertreffen die Erwartungen an den Erfolg des Programms. Die Daten aus dem Monitoring belegen jedoch nicht, ob und wie die in Anspruch genommenen Hilfen die Lebenssituation der Ratsuchenden tatsächlich nachhaltig verbessern. Anhand der Ergebnisse der standardisierten Befragungen der Projekte und der Fallstudien, die im Rahmen der Evaluierung durchgeführt wurden, können aber Wirkungen auf verschiedenen Ebenen beschrieben werden.

- Für Zugewanderte ohne Kinder konnte insbesondere die gesundheitliche Versorgung verbessert, Unterstützung bei der Familienplanung und gynäkologischen Versorgung geleistet und die persönliche Stabilisierung unterstützt werden.
- Zugewanderte Eltern oder Erziehungsberechtigte mit Kindern bis zum Alter von sieben Jahren wurden mit gesundheitlichen Dienstleistungen unterstützt; Kinder konnten ärztlich untersucht und einfachen Behandlungen unterzogen werden.
- Kinder bis sieben Jahre wurden in Kitas oder vergleichbare Betreuungsmöglichkeiten vermittelt und die Eltern wurden bei der Familienplanung unterstützt.
- Für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte konnte überwiegend eine Verbesserung der Wohnsituation erreicht werden.
- Darüber hinaus wird als indirekter Effekt der Beratung und Begleitung die Stärkung der Selbstbefähigung der Zielgruppe beschrieben. Mit anderen Worten: Die Beratung hat sie in die Lage versetzt, einen Teil der Hilfeangebote selbstständig in Anspruch zu nehmen. In vielen Fällen konnte erreicht werden, dass sich die Personen wieder an die Hilfesysteme wenden, um ihre Lage zu verbessern.

Auch für die Kommunen bringt der EHAP Entlastung. Er verringert den Aufwand für die Inanspruchnahme von Hilfeleistungen, indem er die Kommunikation mit Bedürftigen strukturiert und unterstützt. Den Kommunen werden durch die EHAP-Intervention Informationen über Art und Umfang der sozialen Probleme vermittelt, auf deren Grundlage rascher und zielgerichteter über die Gewährung von Hilfen entschieden werden kann.

Der fachliche Erfahrungsaustausch zwischen den Trägern der sozialen Arbeit und den Kommunen sowie die Öffentlichkeitsarbeit der Projekte haben vielerorts die Akteure in den Kommunen für den spezifischen Mehrwert der EHAP-Beratung sensibilisiert. Ihnen ist deutlich geworden, dass der EHAP die Arbeit der kommunalen Fachdienste und des regionalen Hilfesystems generell entlastet und unterstützt. Vorhandene Angebote konnten dadurch besser ausgelastet und den Zielgruppen besser geholfen werden. Rund ein Viertel der teilnehmenden Projekte der ersten Förderrunde hatte daher bereits zur Programmhalbzeit die finanzielle Sicherung der Weiterführung erreicht. Die Mehrzahl der Projekte versucht, den EHAP-Ansatz durch Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer in die Institutionen des regionalen Hilfesystems zu integrieren. Sie setzen auf lernende Organisationen und auf die Zusammenarbeit in Netzwerken, um die spezifischen niedrigschwelligen, aufsuchenden und die zumeist muttersprachlichen Ansätze der Projekte weiterzuführen.

Effizienz:

Die Wirtschaftlichkeitsanalyse der EHAP-Intervention beschreibt die direkten Soll- und Ist-Kosten des Programms und gibt Hinweise auf Folgekosten sowie Entlastungswirkungen im Hilfesystem.

Das Erfassen indirekter Folgekosten oder Entlastungswirkungen komplexer sozialpolitischer Interventionen, wie dem EHAP-Programm, ist mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert. Im Kontext der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsanalyse werden aus diesem Grund beispielhafte Hinweise bereitgestellt. Die Grundlage dafür bilden Interviews mit Netzwerkpartnern von EHAP-Projekten. Aus diesen geht hervor, dass alle interviewten Einrichtungen von Einsparungen berichten, die sich durch die Unterstützung der vor Ort tätigen EHAP-Projekte einstellten. Insbesondere Einrichtungen mit einem Schwerpunkt auf Beratungsleistungen verzeichneten Entlastungen durch die EHAP-Intervention. An welchen Stellen diese Einsparungen sich monetär niederschlugen, konnte nicht angegeben werden. Die Finanzierungsstruktur der meisten Dienste ist durch Pluralität gekennzeichnet.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die Förderperiode 2021 bis 2027

Die Ergebnisse der Evaluation haben gezeigt, dass der EHAP die in ihn gesetzten Erwartungen mehr als erfüllt. Es gelingt Menschen in vorhandene Hilfeangebote zu vermitteln und ihnen damit Perspektiven auf eine bessere Versorgung mit gesundheitlichen Diensten, mit Wohnungsnotfallhilfen, Familienhilfen, Migrationsdiensten und Sprachkursen sowie anderen Hilfeangeboten zu eröffnen.

Das Programm führt auch dazu, dass vorhandene kommunale und regionale Hilfesysteme effektiver arbeiten und sich neue Unterstützungsstrukturen bilden können. Es setzt wichtige Akzente in der Ausrichtung der kommunalen Armutsbekämpfung durch seinen niedrigschwelligen, aufsuchenden und vielsprachigen Beratungsansatz und durch die Kooperation kommunaler Dienste und freier Träger der sozialen Arbeit.

Das Profil des EHAP lässt sich in folgenden Erkenntnissen aus der Evaluierung zusammenfassen:

1. Das Programm ist eine wichtige Unterstützung für Kommunen bei der Bekämpfung von besonders belastenden Formen der Armut unter zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern sowie bei Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit Bedrohten.
2. Die programmgemäß obligatorische Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Trägern der freien Wohlfahrt und anderen sozialen Dienstleistern hat einander ergänzende Funktionen in den lokalen und regionalen Hilfesystemen kombiniert: die Verfahrenskompetenz und Ressourcen kommunaler Dienste mit der Projektkompetenz und Professionalität freier und gemeinnütziger Träger der sozialen Arbeit. Die Kombination war eine wichtige Erfolgsvoraussetzung des Programms.
3. Sein besonderes Profil gewinnt der EHAP aus seiner Brückenfunktion. Er ermöglicht es den Zielgruppen, vorhandene Hilfeangebote zu nutzen: Er unterstützt die am stärksten benachteiligten Gruppen dabei, vorhandene Hilfeangebote in Anspruch zu nehmen, die sie sonst aus Unkenntnis, mangelnden Sprachkenntnissen, Diskriminierungen oder aus selbst gewählter Abkehr von staatlichen Hilfen nicht erhalten würden.
4. Das Programm unterstützt Kommunen und andere Akteure dabei, ihre vorhandenen Hilfeangebote effektiver umzusetzen.
5. Das Programm wirkt strukturbildend: Es setzt wichtige Akzente in der Ausrichtung der kommunalen Armutsbekämpfung durch seinen niedrigschwelligen, aufsuchenden und vielsprachigen Beratungsansatz und durch die Kooperation kommunaler Dienste und freier Träger der sozialen Arbeit. Einen wesentlichen Beitrag leistet dabei der ämter- und fachübergreifende Austausch aller Verantwortlichen.

Auch für viele Zugewanderte und Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen sind Arbeit und Einkommen wichtig für eine Verbesserung ihrer sozialen Lage. Aus der Sicht der EHAP-Projekte ist daher eine Heranführung an den Arbeitsmarkt eine Erfolgsbedingung zur sozialen Integration der Zielgruppen. Diese ist jedoch im Rahmen des EHAP wegen der notwendigen Abgrenzung zum ESF und zur Vermeidung einer Doppelförderung grundsätzlich nicht möglich.

Um erfolgreich zu vermitteln ist darüber hinaus auch das Vorhandensein einer ausreichenden Kapazität der Hilfeangebote eine wichtige Voraussetzung. In stark frequentierten Ankunftsstadtteilen können jedoch nicht allen Bedürftigen passende Hilfen angeboten werden. Auch die Zahl verfügbarer Unterkünfte für Wohnungslose ist begrenzt und die EHAP-Zielgruppen haben in der Regel keine Chancen auf dem Wohnungsmarkt. Häufig kommen sie bei Freunden, Bekannten oder Familienangehörigen unter und leben unter beengten Bedingungen in vernachlässigten und überbelegten Immobilien, die keine adäquate und angemessene Unterkunft ermöglichen.

Die Vermittlung in Kitas gelingt zwar grundsätzlich. Voraussetzung dafür sind jedoch genügend vorhandene Plätze. In den Fallstudien berichteten die Projekte davon, dass lange Wartelisten existierten und Hilfen nicht immer bedarfsgerecht vermittelt werden konnten. Eine weitere

Einschränkung besteht darin, dass Projekte nur für Kinder bis zu 7 Jahren Hilfeangebote vermitteln dürfen, nicht aber für ältere und schulpflichtige Kinder. Dies wurde als eine nicht familiengerechte und problemadäquate Begrenzung der Beratungsarbeit wahrgenommen.

Empfehlungen für die nächste Förderperiode

Die Ergebnisse der Evaluierung bestätigen die Relevanz des Programms für die Armutsbekämpfung. Aus der Sicht der Evaluierung sollte das Programm daher in der nächsten Förderperiode weitergeführt werden. Dabei sollten bei der Integration des EHAP in den ESF+ die folgenden Modifikationen berücksichtigt werden. Sie betreffen die Strukturierung und Ausrichtung der Programmziele, die Finanzierung des EHAP, die Gestaltung der Fördergegenstände und das Monitoring.

1. Neben den Kindern bis zu einem Alter von sieben Jahren sollten auch ältere Kinder und Schulkinder, die ihre Schulpflicht erfüllen, beraten werden können.
2. Für Kinder ab sieben Jahren sollte ein Angebot zur mehrmonatigen Schulbegleitung entwickelt werden.
3. Die Zielgruppen sollten zu mehr Selbstständigkeit befähigt werden. Leitmotiv ist die Stärkung der Selbsthilfe und das Empowerment von Zugewanderten und Wohnungslosen sowie der von Wohnungslosigkeit Bedrohten.
4. Auch Arbeitssuchende sollten beraten und begleitet werden können.
5. Eine Trennung von Einzelzielen nach dem Herkunftsland der Personen sollte in der Perspektive einer zielorientierten Unterstützung vermieden werden. Das bedeutet eine Konzentration auf das übergeordnete Programmziel der sozialen Inklusion der am stärksten benachteiligten Personen.
6. Bezüglich der Querschnittsziele sollten Konzepte und Mindeststandards für deren Umsetzung gelten.
7. Für die Zielgruppe der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger sollten Beratungsstandards und Mindestbedingungen für Kenntnisse im Umgang mit der Zielgruppe definiert werden.
8. Der künftige Kofinanzierungsanteil der Zuwendungsempfänger sollte den bisherigen Anteil von 5 % nicht überschreiten, um möglichst vielen, auch kleineren, Projektträgern die Beteiligung am Programm zu ermöglichen.
9. Neben Beratungsleistungen sollte der EHAP künftig auch Leistungen zur materiellen Versorgung der Zielgruppen anbieten (z. B. die Abgabe von kleinen Mengen an Lebensmitteln, Kleidung, Fahrkarten für den öffentlichen Nahverkehr oder Kondome an Personen, die in der Prostitution arbeiten).
10. Um Übergänge aus der Armutsbekämpfung in die Beschäftigungsförderung des ESF zu ermöglichen, wäre es notwendig, allen EU-Zugewanderten ein Angebot für kostenlose Deutschkurse zu machen.
11. Projekte sollten darauf hingewiesen werden, dass sie frei in der Wahl ihrer Themen für Fortbildungen sind.
12. Der Monitoring-Fragebogen sollte vereinfacht und standardisiert werden, um Daten leichter auswerten zu können.

2. EHAP in Deutschland – Aufbau und Programmverlauf

2.1 Ziele und Aufbau des EHAP

Ziel des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) ist die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Inklusion sowie die Verringerung der Anzahl der armutsgefährdeten und von sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen. Der Fonds wurde 2014 erstmals aufgelegt und unterstützt die Strategie Europa 2020, die unter anderem auf eine Reduktion von Armut und sozialer Ausgrenzung ausgerichtet ist und leistet einen Beitrag zur europäischen Säule sozialer Rechte, die neue und wirksamere Rechte für die Bürgerinnen und Bürger gewährleisten soll.

Im Rahmen des Fonds werden zwei Operationelle Programme (OP) implementiert: Das OP I fördert die Nahrungsmittelhilfe und materielle Basisunterstützung. Deutschland setzt jedoch das OP II um, das auf die soziale Inklusion der am stärksten benachteiligten Personen abzielt. Im Rahmen des deutschen OP II gelten besonders benachteiligte EU-Zuwanderinnen und Zuwanderer und ihre Kinder sowie Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen als die am stärksten benachteiligten Personen. Zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger werden im Unterstützungsschwerpunkt I beraten und begleitet. Darunter fielen in der ersten Förderrunde das Einzelziel 1, in dem erwachsene Unionsbürgerinnen und -bürger unterstützt wurden und das Einzelziel 2, das sich an zugewanderte Familien und ihre Kinder richtete. Der zweite Unterstützungsschwerpunkt betrifft Wohnungslose bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen. Sie wurden in der ersten Förderrunde im Einzelziel 3 unterstützt. Neuzugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger, die ebenfalls wohnungslos oder von Wohnungslosigkeit bedroht sind, werden nicht dem Unterstützungsschwerpunkt II zugeordnet, sondern zum ersten Unterstützungsschwerpunkt gezählt.

Zu den Querschnittszielen des Programms zählen die „Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern“ und die „Vermeidung jeglicher Formen der Diskriminierung“.

Mit dem EHAP hat Deutschland einen neuen Akzent in der sozialen Inklusion gesetzt. Während in den vorangegangenen Förderperioden im Rahmen des ESF ausschließlich der Zugang zu Beschäftigung gefördert wurde, konzentriert sich die EHAP-Intervention nun auf Zielgruppen, die zu weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind, um von den aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), der Arbeitsförderung (SGB III) sowie der Sonderprogramme des Europäischen Sozialfonds (ESF) erreicht zu werden. Darüber hinaus haben sie auch keinen oder nur unzureichenden Zugang zu anderer materieller Unterstützung oder relevanten sozialen Dienstleistungen des staatlichen Hilfesystems. Ziel des EHAP-Programmes in Deutschland ist es, diesen Personengruppen den Zugang zum regulären Hilfesystem zu ermöglichen und dadurch die Voraussetzungen für deren soziale Inklusion zu verbessern. Das Programm versteht sich als Brücke in bestehende Hilfen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) setzen das Programm gemeinsam um; das BMAS übernimmt die Aufgaben der Verwaltungsbehörde und die inhaltliche Steuerung und Begleitung des Programms. Das BMFSFJ fördert das Ziel, neuzugewanderte Eltern und deren Kinder bis sieben Jahre zu unterstützen. Mit der Förderung der frühkindlichen Erziehung und Bildung sollen das Lernen der deutschen Sprache ermöglicht und die Grundlagen für den späteren Schulerfolg von Kindern der Zugewanderten befördert werden.

Das finanzielle Volumen für die gesamte Förderperiode beträgt insgesamt rund 93 Millionen Euro.[1] Die Mittel werden in zwei Förderrunden verausgabt. In der ersten Förderrunde von Dezember 2015 bis 2018 wurden rund 60 % der Mittel für insgesamt 84 Projekte ausgegeben. In der zweiten Förderrunde, die von Dezember 2019 bis 2020 läuft, werden 67 Projekte unterstützt. Die EU finanziert 85 % des Programms, der Bund beteiligt sich mit 10 % und den Rest von 5 % bringen die beteiligten Akteure in den Projekten auf. Der Bund hat damit die Hürden für die Beteiligung von Städten, Landkreisen und Gemeinden (im Folgenden: Kommunen) weit unterhalb der für den ESF üblichen Förderquoten gelegt. Damit können sich auch benachteiligte Regionen und finanzschwache Kommunen, die sich den Herausforderungen wachsender Zuwanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern stellen müssen sowie kleinere Projektträger am Programm beteiligen.

Voraussetzung für die Förderung ist ein Kooperationsverbund von Kommunen und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege oder sonstigen gemeinnützigen Trägern. Die Kooperationsverbünde sollen die Wirkung bestehender Beratungsstrukturen durch die Bereitstellung von zusätzlichem Personal aus EHAP-Mitteln flankieren und verstärken, indem sie die Zielgruppen beraten, Ratsuchende in die Einrichtungen des regulären Hilfesystems vor Ort begleiten und die Kommunikation mit den Einrichtungen unterstützen. Die Beratung soll besonders niedrigschwellig erfolgen und die von Armut Betroffenen an den Orten aufsuchen, die von ihnen bewohnt oder frequentiert werden. Das Personal sollte sowohl fachlich kompetent sein als auch interkulturell gebildet. Die Verständigung in den Muttersprachen der Zugewanderten wird angestrebt. Damit soll erreicht werden, dass auch Personen, die sich von öffentlichen Hilfesystemen abgewendet haben oder für staatliche Hilfen nur schwer erreichbar sind, den Zugang zu materieller Unterstützung und zu sozialen Dienstleistungen erhalten und ihre soziale Lage verbessern können.

2.2 Programmanpassungen

Mit der Entscheidung, das Programm in zwei Förderrunden umzusetzen, hat sich die Verwaltungsbehörde die Möglichkeit zur Anpassung des Programms für die zweite Förderrunde vorbehalten. Aufgabe der Evaluierung war es, zur Halbzeit des Programms Vorschläge zu entwickeln, wie die Umsetzung optimiert werden kann. Die Vorschläge wurden zunächst in einem

[1] In diesem Betrag sind auch die Mittel für die Technische Hilfe berücksichtigt.

Strategiepapier zusammengefasst, um sie rechtzeitig in den Diskussionsprozess über die Richtlinienänderung einbringen zu können. In einem späteren Zwischenbericht wurden die Vorschläge empirisch begründet und abgeleitet.

Die Empfehlungen der Evaluierung konzentrierten sich auf drei Themenfelder:

- die Strukturierung und Ausrichtung der Programmziele,
- die Umsetzung der Querschnittsziele, unter besonderer Berücksichtigung des Gleichstellungsziels
- die finanziellen und strukturellen Rahmenbedingungen für die Projektarbeit.

Die Empfehlungen wurden zum einen aus den Argumenten der Projektakteure abgeleitet, die im Rahmen verschiedener empirischer Arbeitspakete gesammelt und analysiert wurden: Fallstudien mit Projekten, schriftliche Befragungen aller Projektträger bzw. Zuwendungsempfänger, die jeweils in zwei Wellen durchgeführt worden sind sowie drei bundesweite Vernetzungstreffen der Projekte, auf denen ihre Erfahrungen mit den Zielvorgaben und Rahmenbedingungen der Förderung reflektiert und Verbesserungsvorschläge formuliert wurden. Zum anderen wurden aus Interviews mit Expertinnen und Experten sowie aus den Diskussionen im EHAP-Begleitausschuss Argumente zur Optimierung der Programmumsetzung herausgearbeitet.

Die Empfehlungen der Evaluierung wurden in einem breiten Partizipationsprozess diskutiert und abgestimmt:

- Sie wurden in bilateralen Abstimmungen zwischen Auftraggeber und Evaluierungsteam diskutiert,
- sie wurden auf dem 3. Vernetzungstreffen präsentiert und mit den Vertreterinnen und Vertretern der Projekte besprochen, und
- darüber hinaus waren sie Gegenstand der Beratungen im Begleitausschuss des EHAP.

Änderungen, die die Verwaltungsbehörde in der zweiten Förderrunde umgesetzt hat, werden im Folgenden erläutert.

2.2.1 Empfehlungen zur Ausrichtung der Programmziele

Die Einzelziele 1 und 2 wurden zu einem Ziel zusammengefasst

Das Beratungspersonal der EHAP-Projekte wird im Rahmen seiner Arbeit mit Ratsuchenden unterschiedlicher Merkmale und Problemlagen konfrontiert. Aus der Sicht der Beraterinnen und Berater ist daher eine möglichst nicht fragmentierte und ganzheitliche Hilfe sinnvoll, die von den Problemlagen und dem Hilfebedarf der Personen ausgeht. Mit der Zusammenführung von Einzelziel 1 und 2 können somit z. B. Probleme der frühkindlichen Erziehung im Kontext verschiedener sozialer Hilfeangebote gelöst werden, die sich auf die gesamte Familie und ihre Lebenssituation beziehen.

Die Begleitung der Ratsuchenden wurde in die Definition der Fördergegenstände aufgenommen

Die Projekterfahrungen haben gezeigt, dass der einfache Verweis auf Unterstützungsangebote aus dem regulären Hilfesystem nicht ausreicht. Wegen mangelnder Deutschkenntnisse und Diskriminierungserfahrungen der Ratsuchenden ist es sinnvoll, die Zielgruppen in die Institutionen des Hilfesystems zu begleiten und sie bei der Kommunikation mit den Einrichtungen zu unterstützen. Die Begleitung der Ratsuchenden benötigt mehr Zeit als die einfache Verweisberatung. Der höhere Aufwand und die intensivere Betreuung wurden deshalb explizit in die Definition der Förderansätze des EHAP aufgenommen.

Die Möglichkeit zur Begleitung von Eltern und Kindern in Kitas bis zu einem Zeitraum von sechs Monaten wurde ebenfalls in die Liste der Fördergegenstände integriert.

Möglichkeit zur Rückkehrberatung

In einzelnen Fällen können Zugewanderte in ihren Herkunftsländern besser versorgt werden, weil z. B. Krankenversicherungsansprüche eingelöst werden können. Wenn die Rückkehr eine aussichtsreichere Perspektive bietet als der Aufenthalt in Deutschland, ist es sinnvoll, eine Verweisberatung an Rückkehrberatungsstellen durchzuführen. Diese Option wurde in das Spektrum möglicher Handlungsansätze der Projekte aufgenommen. Voraussetzung dafür sind verlässliche Arbeitskontakte zu Institutionen und Personen in den Herkunftsländern, auf deren Grundlage die Rückkehr vorbereitet und umgesetzt werden kann. Hierfür wurde den Projekten die Möglichkeit für eine transnationale Zusammenarbeit mit entsprechenden Organisationen in den Herkunftsstaaten eröffnet.

Frauen in der Armutsprostitution

Mit Beginn der Förderung musste die Frage geklärt werden, ob Frauen in der Armutsprostitution als Beschäftigte zu klassifizieren seien. Dies würde sie aus dem Spektrum der EHAP-Zielgruppen ausschließen. Weil es sich bei der Armutsprostitution aber nicht um klassische Beschäftigungsverhältnisse handelt, sondern um eine Tätigkeit, die durch Armut, Chancenlosigkeit und soziale Benachteiligung erzwungen wird, konnte begründet werden, warum die betroffenen Frauen in die Definition der EHAP-Zielgruppen passen und die bisherige Praxis der Projekte weitergeführt werden konnte.

Unterstützung der Querschnittsziele

Das Gleichstellungsziel wurde fachlich konkretisiert. In einem Leitfaden zum Interessenbekundungsverfahren für die zweite Förderrunde wurden zahlreiche Hinweise zur Ausgestaltung des Gleichstellungsziels in der Projektarbeit gegeben. Ein Factsheet zu den Hintergründen geschlechtsbezogener Problemlagen informiert die Antragstellenden und gibt ihnen konkrete Anregungen zur Begründung von gendersensiblen Projektaktivitäten.

Antidiskriminierungsworkshops sind eine wichtige Unterstützung für die Arbeit der Beraterinnen und Berater in den EHAP-Projekten. Die Evaluierung hat dazu angeregt, die Workshops

von den Projekten je nach Bedarf selbst organisieren und aus einer Pauschale finanzieren zu lassen. Für die Projekte wurde ein praktischer Handlungsleitfaden entwickelt, in dem Anregungen zur Reflexion von Zielen und Zielgruppen der Workshops und Hinweise zur Organisation und Durchführung gegeben wurden.

Nicht berücksichtigte Empfehlungen

Aus der fachlichen Perspektive der sozialen Arbeit limitieren die Definitionen von Zielgruppen und Fördergegenständen in Förderprogrammen eine ganzheitliche und bedarfsgerechte Hilfe. Deshalb wurde vorgeschlagen, die Altersbegrenzung auf Kinder bis sieben Jahre und die Fokussierung auf die frühkindliche Erziehung aufzuheben, weil sie Schulkinder aus der Beratung ausschließt, obwohl auch sie Unterstützung bei der Bewältigung schulischer und familiärer Probleme benötigen.

Die Probleme frühkindlicher und schulischer Bildung setzen eine soziale Stabilisierung der gesamten Familie voraus. Ein eigenständiges Einkommen ist dafür eine wichtige Grundlage. In der Perspektive einer sozialen Stabilisierung und Integration ist daher auch die Unterstützung bei der Suche nach Arbeit sinnvoll. Daher wurde vorgeschlagen, dies ebenfalls in den Katalog der zulässigen Beratungsziele aufzunehmen, um eine möglichst ganzheitliche Form der Hilfe leisten zu können.

Die Aufhebung der Altersgrenze konnte nicht berücksichtigt werden, weil damit die Kohärenz der Förderung und die Abgrenzung zu Förderprogrammen für schulpflichtige Kinder in Frage gestellt worden wären. Die Unterstützung bei der Suche nach Arbeit blieb unberücksichtigt, weil damit die Abgrenzung zum ESF in Frage gestellt worden wäre. Zwischen den Zielen und Zielgruppen des EHAP und der Armutsbekämpfung auf der einen Seite und den Zielgruppen des ESF und der Arbeits- und Beschäftigungsförderung auf der anderen Seite soll es keine Überschneidungen geben.

2.2.2 Empfehlungen zur Verbesserung der finanziellen und strukturellen Rahmenbedingungen für die Projektarbeit

Finanzierung der Projektkoordination

Die Koordination der Arbeit eines Kooperationsverbundes, bestehend aus den Zuwendungsempfängern und weiteren Partnern wie der Kommune oder Wohlfahrtsverbänden, erfordert einen erheblichen Aufwand an Zeit und Ressourcen, für die in der ersten Förderrunde keine Honorierung vorgesehen war. Die Koordination ist ein eigenständiger Teil der Projektarbeit, für die die Projekte in der zweiten Förderrunde entsprechende Mittel beantragen können.

Nicht nur den Koordinatorinnen und Koordinatoren des Zuwendungsempfängers entstehen Kosten für die Verwaltung der Projektarbeit, sondern auch den Partnern eines Projektverbundes. Auch sie können bei der Verteilung der Mittel für Verwaltungstätigkeiten in der zweiten Förderrunde berücksichtigt werden.

Pauschale für Fortbildungen

Über den Ausgabenposten „Direkte Sachkosten“ konnten zwar die Mittel für Fortbildungen finanziert werden; im Hinblick auf die Förderfähigkeit einzelner Fortbildungen bestanden jedoch Unsicherheiten. Deswegen können in der zweiten Förderrunde Fort- und Weiterbildungen aus einer eigens dafür vorgesehenen Pauschale finanziert werden.

3. Ziele und methodische Vorgehensweise der Evaluierung

3.1 Ziele

Die Evaluierung des EHAP hat sowohl formativen als auch summativen Charakter. Sie ist zum einen auf die laufende Unterstützung und Beratung der Programmumsetzung ausgerichtet. Zum anderen soll sie das Programm und seine Ergebnisse abschließend analysieren und bewerten. Im Einzelnen umfasste die Evaluierung folgende Aufgaben:

- die Begleitung der Umsetzung des EHAP in Deutschland und die Unterstützung der Verwaltungsbehörde bei der Anpassung der zweiten Förderrunde des Programms durch eine zeitnahe Rückkoppelung über die Implementation sowie den materiellen Verlauf der Förderung
- die Analyse und Bewertung der Programmumsetzung, der Zielerreichung und der Wirkungen des Programms in den drei bzw. zwei Unterstützungsschwerpunkten des EHAP
- die Analyse und Bewertung der Umsetzung der Querschnittsziele sowie des Konzeptes der Anti-Diskriminierungsworkshops und deren Umsetzung
- die Untersuchung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Intervention (Wirtschaftlichkeitsanalyse).

3.2 Methodische Vorgehensweise

Um dem Evaluierungsauftrag zu entsprechen, wurden folgende Untersuchungsschritte unternommen:

- Auswertung von Programmdokumenten und Projektkonzepten
- Auswertung der Monitoringdaten
- standardisierte Befragung (Vollerhebung) aller Projekte in zwei Wellen
- zwei Kurzbefragungen der Projekte zu Art und Umfang der Probleme der frühkindlichen Bildung bei zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern und zu ihren Erfahrungen mit der Möglichkeit, Eltern und Kinder sechs Monate bei der Eingewöhnung in eine Kita begleiten zu können
- Fallstudien in drei Wellen mit jeweils 17 Projekten
- Interviews mit Expertinnen und Experten zur Bedeutung des EHAP für die Unterstützung bei der Bewältigung der Herausforderungen im Bereich der Zuwanderung und Wohnungslosigkeit
- Literaturanalyse zu geschlechtsbezogenen Aspekten in den EHAP-Handlungsfeldern.

Abbildung 1: Methodische Bausteine der Evaluierung

Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 1 auf der vorangegangenen Seite zeigt die methodischen Bausteine von Monitoring und Evaluierung im Überblick.

Während – wie im Folgenden noch ausgeführt wird – mit der Analyse der Programmdokumente eine Reflexion der Interventionslogik und der administrativen Rahmenbedingungen erfolgte, diente die Analyse der Monitoringdaten der jährlichen Ermittlung der Output- und Ergebnisindikatoren. Im Mittelpunkt der empirischen Analyse standen die in insgesamt drei Wellen durchgeführten Fallstudien und die in zwei Wellen durchgeführte standardisierte Befragung der Zuwendungsempfänger bzw. Projektträger.

Auswertung der Programmdokumente

Das EHAP-OP und die EHAP-Richtlinie wurden zur Rekonstruktion der Interventionslogik analysiert. Im Mittelpunkt stand die Frage, ob und wie die Definition der Einzelziele und Fördergegenstände die Projektumsetzung unterstützen. Die Interessenbekundungen der Antragstellenden der ersten und zweiten Förderrunde (Projektkonzepte) wurden insbesondere auf die konzeptionelle Berücksichtigung des Querschnittsziels Gleichstellung analysiert. Die Sachberichte zum Verwendungsnachweis der Projekte aus der ersten Förderrunde wurden darauf untersucht, welche Ansätze zur nachhaltigen Verankerung des EHAP-Ansatzes in den Kommunen umgesetzt werden konnten.

Auswertung der Monitoringdaten

Das BMAS wurde bei der Erstellung der jährlichen Berichte an die Kommission mit der deskriptiven Auswertung der Monitoringdaten unterstützt. Ausgewertet wurden Output- und Ergebnisindikatoren und der jeweilige Zielerreichungsgrad in den Unterstützungsschwerpunkten.

Schriftliche Befragungswellen

Während die Monitoringdaten ausschließlich quantitative Informationen über die Anzahl der Vermittlungen und die Dienste enthalten, in die vermittelt wird, konnten mit der standardisierten Befragung der Zuwendungsempfänger bzw. der Projektträger und insbesondere mit den Fallstudien sehr viel weiter- und tieferreichende Erkenntnisse über die Programmumsetzung sowie über Erfolge und Hemmnisse der Projektarbeit gewonnen werden.

Die standardisierte Befragung wurde in zwei Wellen durchgeführt. Die erste Welle fand im Juni/Juli 2017 statt, die zweite zum Abschluss der ersten Förderrunde im Dezember 2018.

Zur Vorbereitung der ersten Befragungswelle wurden explorative Gespräche mit drei EHAP-Projekten[2] geführt. Auf der Grundlage dieser empirischen Befunde wurden geeignete Fragen

[2] Die drei ausgewählten Projekte unterschieden sich nach Art des Zuwendungsempfängers, nach regionalen Spezifika und den gewählten Einzelzielen deutlich voneinander. Mit der maximalen Kontrastierung sollte ein breites Spektrum an Möglichkeiten zur Projektumsetzung abgedeckt werden.

und das Spektrum möglicher Antworten für eine teilstandardisierte Befragung aller Projekte entwickelt.

Mit der ersten schriftlichen Befragungswelle sollte ein möglichst differenziertes und flächendeckendes Bild von der Umsetzung des EHAP-Programms vor Ort gezeichnet werden. Das Ziel bestand darin, einen tiefergehenden Einblick in Probleme und Handlungsansätze von urbanen und ländlichen Gebieten zu erhalten und die Arbeitsstrukturen der Projekt- und Kooperationsverbünde, ihre Aktivitäten und den Stand der Programmumsetzung zu analysieren. Darüber hinaus diente die erste Befragung dazu, die Grundlagen für die anschließende Auswahl der Fallstudien zu schaffen. Die zweite Welle war als Wiederholungsbefragung angelegt, um Entwicklungen und Veränderungen abbilden zu können. Die wichtigsten Fragen bezogen sich auf die Ressourcen für die Projektumsetzung, auf die Beratungspraxis, auf die Kooperation im Projektverbund, auf Merkmale der Ratsuchenden in den zwei Unterstützungsschwerpunkten und auf die Querschnittsziele. Die Befragung war so konzipiert, dass die Zuwendungsempfänger Gelegenheit hatten, die Fragen mit ihren Projektpartnern zu besprechen und zu beantworten. Es stand den Befragten zudem frei, bei Rückfragen das Evaluationsteam telefonisch zu kontaktieren. Auf diese Weise konnte eine Vollerhebung aller Projekte mit vollständig beantworteten Fragebögen umgesetzt werden.

In der ersten Welle beantworteten 77 (davon vier im Pretest[3]) von 84 Projekten den Fragebogen, an der zweiten Welle beteiligten sich 68 Projekte. So entstand ein nahezu vollständiges und intensiv reflektiertes Bild über die Umsetzung des EHAP.

Fallstudien

Die Fallstudien bildeten den methodischen Kern der Evaluierung. In qualitativen Interviews und Gruppendiskussionen wurden Erfolgsvoraussetzungen, Akteurskonstellationen und Implementationsstrukturen durch eine detaillierte Rekonstruktion von Prozessen analysiert. Dabei standen die Perspektiven der handelnden Personen und Institutionen vor Ort, ihre spezifischen Ressourcen für die Projektumsetzung, die Verfahren ihrer Zusammenarbeit, ihr Veränderungswille und ihr Engagement im Mittelpunkt der Untersuchung.

Auch die Fallstudien wurden in mehreren Wellen umgesetzt, um eine Längsschnittanalyse der Programmumsetzung zu ermöglichen. In der ersten Förderrunde wurden zwei Fallstudienwellen mit den jeweils gleichen 17 Projekten durchgeführt. Die dritte Fallstudienwelle wurde mit weiteren 17 Projekten in der zweiten Förderrunde durchgeführt.

Um eine begründete Auswahl aus der Vielfalt der Projekte treffen zu können, wurden auf Grundlage der Ergebnisse der ersten standardisierten Befragung die Projekte verschiedenen Clustern zugeordnet. Die Cluster wurden mittels des statistischen Verfahrens der Hauptkomponentenanalyse nach Ähnlichkeiten in den Ausprägungen verschiedener Merkmale gebildet.

---

[3] Der Pretest wurde vor dem Start der ersten Welle durchgeführt, um den Fragebogen auf seine Qualität zu überprüfen.

Berücksichtigt wurden Variablen wie der Beratungsansatz[4], die Organisationsform des Projektverbundes, die Arbeitsmarktlage der Region, die Größe des Projektes und die Kombination von Einzelzielen. Insgesamt konnten 14 Cluster identifiziert werden, aus denen per Zufallsprinzip 17 Projekte für die beiden Fallstudienwellen der ersten Förderrunde ausgewählt wurden. Für die Fallstudienwelle der zweiten Förderrunde wurden zum einen jene acht Projekte ausgewählt, die bislang noch nicht an der ersten Förderrunde teilgenommen hatten; zum anderen wurden aus dem Cluster – wieder per Zufallsauswahl – neun Projekte ausgewählt, die noch nicht Teil des Fallstudiensamples gewesen waren.

Insgesamt wurden somit über einen Zeitraum von 2,5 Jahren 51 Fallstudien in 34 Regionen durchgeführt. Abbildung 2 verdeutlicht noch einmal die zeitliche Organisation der Fallstudien und die weiteren Untersuchungsschritte.

Abbildung 2: Zeitliche Organisation der Evaluierung

Quelle: Eigene Darstellung

Die Fallstudien in den drei Wellen umfassten Gespräche mit folgenden Beteiligten:

- Projektkoordination des Zuwendungsempfängers
- Projektleitungen der Projektpartner
- Beraterinnen und Berater der Projektteams
- Teilnehmende der Projekte aus den jeweiligen Zielgruppen.

In allen Fällen wurden neben den direkten Zuwendungsempfängern auch Akteurinnen und Akteure aus der Kommune befragt, um Einschätzungen zur Bedeutung des Programms für soziale Integrationsziele aus der Sicht betroffener Städte, Kreise und Gemeinden zu erhalten.

[4] Der Beratungsansatz wurden aus verschiedenen Komponenten gebildet. Berücksichtigt wurde, wie stark im Projektantrag die aufsuchende Arbeit gewichtet wurde, die Berücksichtigung der Querschnittsziele sowie die Kooperationsintensität mit Partnern und regulärem Hilfesystem.

Die Gespräche wurden als leitfadengestützte Einzelinterviews bzw. je nach Möglichkeit und Bedarf auch als Gruppengespräche geführt. Folgende Themen standen dabei im Mittelpunkt:

- Zielsetzungen und Erwartungen an das Projekt
- Zielgruppen und deren Ausgangslagen, Anliegen und Motivationen in der Beratung
- Ablauf und Inhalte und Aufwand für Beratungen und Begleitung
- Zusammenarbeit mit Einrichtungen des regionalen Hilfesystems
- Wirtschaftlichkeit der EHAP-Intervention
- Partner im Projekt und Kooperation
- Umsetzung der Querschnittsziele in den Projekten
- Veränderungen in der Projektarbeit, hinsichtlich Herausforderungen in der Arbeit mit den Zielgruppen und in der Kooperation mit den Partnern
- Bewertung der Umsetzung und der Ergebnisse der Projektarbeit.

Um die interkulturell kompetente Durchführung der Fallstudien zu gewährleisten, wurde das Evaluationsteam sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Durchführung von zehn Fallstudien von einer Mitarbeiterin des Landesverbandes Deutscher Sinti und Roma Berlin-Brandenburg e. V. unterstützt.

Kurzbefragungen zu einzelzielspezifischen Aspekten

Neben den standardisierten Befragungen aller Projekte zu allen Einzelzielen wurden im Zeitraum der Evaluation zwei weitere Kurzbefragungen der Zuwendungsempfänger durchgeführt, um spezifische Aspekte zur Beratungspraxis mit Kindern zu erfassen.

In der ersten telefonischen Kurzbefragung sollten Erkenntnisse aus der ersten standardisierten Befragung ergänzt werden um

- Informationen über den Anteil der Kinder bis sieben Jahre in der Beratungspraxis,
- den Anteil der Kinder, die noch nie oder nur unzureichend lange in die Schule gegangen sind und deswegen z. B. spezielle Vorklassen oder Vorbereitungen auf die Schule benötigen
- und den Anteil der Fälle, in denen es darum geht, Kinder aus der Kita in die Schule zu begleiten.

Neun Projekte, die in der ersten Förderrunde das Einzelziel 2 bearbeiten, beantworteten die aufgeführten Fragen.

In der zweiten teilstandardisierten Befragung im September 2019 wurden alle Projekte im Unterstützungsschwerpunkt I angeschrieben mit der Bitte, ausgewählte Fragen zur Begleitung der Familien und Kinder nach erfolgter Integration in eine Kita zu beantworten.

Wirtschaftlichkeitsanalyse

Die Wirtschaftlichkeitsanalyse des EHAP-Programms wird als modifizierte Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt. Eine Kosten-Nutzen-Analyse schätzt die positiven und negativen Auswirkungen einer Intervention ab und bewertet sie monetär. Sie greift auf finanz- und betriebswirtschaftliche Berechnungen zurück, um die Auswirkungen einer Intervention zunächst zu quantifizieren und in einem weiteren Schritt zu monetarisieren. Die Folgenabschätzung soll dabei auch die indirekten, nicht offensichtlichen Wirkungen abdecken.

Für die Wirtschaftlichkeitsanalyse des EHAP sind folgende Gesichtspunkte relevant: *direkte Kosten*, die für die Förderung verausgabt werden, und *indirekte Folgekosten* sowie *Entlastungswirkungen* in den aufnehmenden Hilfesystemen und in der öffentlichen Verwaltung durch die Beratungstätigkeit von EHAP-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern. Mittels dieser Form der Kosten-Nutzen-Analyse werden quantifizierbare Aussagen zu den direkten Kosten getroffen, während indirekte Folgekosten und Entlastungswirkungen anhand beispielhafter Einschätzungen auf der Grundlage telefonischer Interviews mit dem Personal von Einrichtungen entsprechender lokaler Hilfesysteme dargestellt werden.

Als *direkte Kosten* werden die zuwendungsfähigen Ausgaben (projektbezogene Personalausgaben, projektbezogene Sachausgaben, Verwaltungskostenpauschale) sowie die Eigenbeiträge der Antragstellenden einbezogen. Die Monitoring-Daten im System ZUWES II sowie die Finanzübersicht des BVA dienen hierfür als Grundlage. Die Untersuchung von durch das EHAP-Programm induzierten Kostenerhöhungen oder Einsparungen in verschiedenen Bereichen des Hilfesystems wurde qualitativ durchgeführt. Hierfür wurden von August bis Oktober 2018 vierzehn telefonische Interviews an vier Fallstudienstandorten mit Einrichtungen des lokalen Hilfesystems durchgeführt. Mit diesen wurden Einschätzungen von Leiterinnen und Leitern wichtiger Hilfseinrichtungen zu Kostenerhöhungen oder Einsparungen erfasst, welche durch die Arbeit des EHAP-Personals entstanden sind.

4. Ausgangslage

4.1 Unterstützungsschwerpunkt I – Besonders benachteiligte EU-Zugewanderte und ihre Kinder

4.1.1 Statistische Entwicklungen

Die Zielgruppe im ersten Unterstützungsschwerpunkt des EHAP-OP sind besonders benachteiligte Personen, die aus EU-Mitgliedstaaten zugewandert sind, und deren Lebenslage von Armut, sozialer Ausgrenzung und kumulierten Belastungen geprägt ist. Im OP wird ausgeführt, dass dies insbesondere auf Zugewanderte aus Mitgliedstaaten zutrifft, für die seit 2014 die vollständigen EU-Freizügigkeitsregelungen gelten (OP: 6). Ein statistisch nicht quantifizierbarer Anteil unter den zugewanderten Menschen, insbesondere aus diesen Ländern, sind Roma, eine diverse ethnische Gruppe, deren Lebensrealität besonders stark von Armut, sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung gekennzeichnet ist (Wagner 2012). Anzumerken ist hierbei, dass es sich bei Roma, der größten ethnischen Minderheit in der Europäischen Union, keineswegs um eine in sich homogene Gruppe handelt, sondern um eine – bspw. nach Herkunftsländern, sozialökonomischer Situierung oder Religionszugehörigkeit – in sich diverse Gruppe, deren Gemeinsamkeiten in sprachlichen und kulturellen Wurzeln sowie Kollektiverfahrungen der Stigmatisierung bestehen (UNDP, 2013).

Das Freizügigkeitsmonitoring des Bundesamts für Migration und Flucht (BAMF) liefert einen allgemeinen Überblick zu den Wanderungsbewegungen aus EU-Staaten nach Deutschland.

Deutschland ist im EU-Raum ein beliebtes Zuwanderungsziel und verzeichnet seit Jahren stets einen positiven Wanderungssaldo. Von 2011 bis 2015 ist ein kontinuierlicher Anstieg der Zuzugszahlen von Personen, die aus dem EU-Ausland nach Deutschland einwandern, zu verzeichnen. Von 364.867 Personen im Jahr 2011 erhöhte sich die Anzahl Zugezogener in 2015 auf 685.485. In den darauffolgenden Jahren, 2016 bis 2018, kann von einer konstanten Zuwanderung auf etwas niedrigerem Niveau gesprochen werden; die jährliche Zuwanderungsrate beträgt in diesem Zeitraum durchschnittlich 635.000 Personen. Unionsbürgerinnen und -bürger aus den sog. EU-8- und EU-2-Staaten[5] bilden über den gesamten Zeitraum die größte Zuwanderungsgruppe.

Nach Inkrafttreten der vollständigen EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit für die sog. EU-8 Staaten ab dem 1. Mai 2011 sind von 2012 bis 2014 Polen, Rumänien und Ungarn in absteigender Reihenfolge die drei Hauptherkunftsländer (durchschnittlich pro Jahr 132.777 Zuzüge aus Polen, 113.917 aus Rumänien, 46.173 aus Ungarn). Die ab 1. Januar 2014 geltende vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit für EU-2-Staaten änderte die Wanderungsverhältnisse nochmals. 2014 bis 2018 stammten die meisten Zugewanderten aus Rumänien, gefolgt von Polen und

[5] EU-8-Staaten: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn; EU-2-Staaten: Rumänien und Bulgarien.

Bulgarien (durchschnittlich pro Jahr 175.410 Zuzüge aus Rumänien, 129.247 aus Polen, 67.279 aus Bulgarien).

Die Zuzüge polnischer und bulgarischer Bürgerinnen und Bürger erreichten im Jahr 2015 ihren Höhepunkt (147.910 Personen aus Polen, 71.709 aus Bulgarien). Die Zahlen polnischer Zugewanderter sinken seitdem kontinuierlich (im Jahr 2018: 113.000). Die Zuwanderungszahlen für Bulgarien steigen seit 2016 wieder leicht an, aber auf geringerem Niveau (im Jahr 2018: 67.883). Der Zuzug aus Rumänien vergrößert sich seit 2011 und erreichte bis auf einen Rückgang in 2016 den bisherigen Höchstwert in 2018 mit 194.615 Personen.

Die Ursachen für die hohen Zuwanderungszahlen aus den EU-8- und EU-2-Staaten sind dabei vielfältig. Benannt werden hierbei zuvorderst das Wohlstandsgefälle in der EU und auch der stabile Arbeitsmarkt in Deutschland (BMI/BMAS, 2014: 20). Für die Folgejahre der Euro-Krise ab 2010 wird zudem davon ausgegangen, dass Wanderungsbewegungen aus alternativen Hauptzielländern wie Italien und Spanien, deren ökonomische Verhältnisse sich im Zuge der Euro-Krise verschlechtert haben, nach Deutschland umgeleitet wurden (ebd.).

Speziell für die Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien werden verbreitete Arbeitslosigkeit, Armut, ein wahrgenommenes Lohngefälle in Europa, keine ausreichende soziale Absicherung sowie Perspektivlosigkeit im Privaten und im Beruf als Gründe angeführt (Hanganu/ Humpert/ Kohls, 2014: 58). Die Armut wiederum verstärke Diskriminierung und festige damit zugleich auch soziale und wirtschaftliche Exklusion. Besonders betroffen seien Angehörige nationaler Minderheiten (bspw. der Roma-Bevölkerung); es seien auch insbesondere Menschen dieser Minderheiten, die Familienangehörigen in andere EU-Länder folgten (ebd.).

Ein Großteil der Neuzugewanderten aus diesen beiden Ländern findet Anschluss an den Arbeitsmarkt und geht in Deutschland einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach. Bezogen auf das gesamte Bundesgebiet und verglichen mit allen anderen Migrantengruppen wird insgesamt von einer positiven Beschäftigungsquote berichtet (Brücker et al., 2017: 5).

Nichtsdestotrotz gelingt einem hohen Anteil der Zugewanderten aus Rumänien und Bulgarien der Zugang zu einer regulären Beschäftigung nur bedingt. Zahlreiche Menschen, die aus diesen Ländern nach Deutschland migrieren befinden sich in besonders prekären Lebenslagen, die eine erfolgreiche Integration erschweren. Ein Indiz hierfür liefert die Quote von in Deutschland ansässigen Unionsbürgerinnen und -bürgern aus den EU-2-Staaten an der Gruppe erwerbstätiger Leistungsbeziehender. Diese war im November 2016 weit höher als jene der Gesamtheit der ausländischen Bürgerinnen und Bürger. Von allen erwerbsfähigen und leistungsberechtigten Personen aus Rumänien und Bulgarien bezogen 42,5 % Leistungen nach dem SGB II, wohingegen es unter allen erwerbsfähigen und leistungsberechtigten Migrantinnen und Migranten nur 26,2 % sind (Brücker et al., 2017: 5).[6]

[6] Die Arbeitslosenzahlen sowie das Niveau der SGB II-Leistungsbeziehenden beider Zuwanderungsgruppen unterscheiden sich jedoch deutlich. Ende Dezember 2014 war bei den bulgarischen Zugewanderten die

Neben dem Freizügigkeitsmonitoring gibt es einige weitere statistische Quellen, die Hinweise zur Ausgangslage der EHAP-Zielgruppe liefern. So bietet die Darstellung der Entwicklungen soziodemografischer Kennzahlen auf Bundesebene einen allgemeinen Überblick. Für detaillierte Erkenntnisse über besonders benachteiligte Gruppen der Zugewanderten müssen Entwicklungen auf der kommunalen und städtischen Ebene betrachtet werden.

Die Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien verteilten sich nach Inkrafttreten der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit 2014 überwiegend auf wenige deutsche Großstädte. Ende 2014 sind in sechs Städten mehr als 10.000 Zugewanderte aus Bulgarien und Rumänien gemeldet. Das sind in absteigender Reihenfolge: Berlin, München, Frankfurt, Hamburg, Duisburg und Nürnberg. Offenbach hat im Vergleich zur Gesamtbevölkerung den höchsten Anteil an EU-2-Zugewanderten (Brücker et al., 2015b: 3). Innerhalb der Städte siedeln sich diese Zugewanderten oftmals in Gebieten an, die bereits schwierige soziale und wirtschaftliche Ausgangslagen aufweisen, etwa einen strukturschwachen Arbeitsmarkt und eine hohe Quote an Arbeitslosen und SGB-II-Leistungsbeziehenden (BMI/BMAS, 2014: 36).

Die Situation der EU-Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien ist in den Städten unterschiedlich ausgeprägt und kann stark vom Bundesdurchschnitt abweichen. Für ausgewählte Städte liegt mittlerweile eine vergleichende Längsschnittbetrachtung vor (vgl. Böckler/ Gestmann/ Handke, 2018: 81): Exemplarisch wird der Unterschied zwischen Städten im Ruhrgebiet (Duisburg, Offenbach) und im Süden Deutschlands (München, Regensburg) angeführt. Die Population im Ruhrgebiet ist gekennzeichnet durch unsichere und schlecht entlohnte Arbeitsverhältnisse, kaum vorhandene anerkannte Berufsabschlüsse, eine hohe Anzahl von Kindern und Jugendlichen sowie eine hohe Fluktuation der Bevölkerung. Besonders ungünstig kann die Lage in einigen Stadtteilen sein, wie etwa in Duisburg-Marxloh. In süddeutschen Städten hingegen ist die Mehrheit sozialversicherungspflichtig beschäftigt, verfügt über anerkannte Berufsabschlüsse, bezieht weniger Leistungen nach SGB II und die Bevölkerungsfluktuation fällt geringer aus.

Untersuchungen zu den soziodemografischen Eigenschaften der Zugewanderten deuten auf die schwierige Ausgangslage hin, die charakteristisch für viele Zugewanderte aus Rumänien und Bulgarien ist. Seit 2014 (Inkrafttreten der vollständigen EU-Freizügigkeit für Rumänien und Bulgarien und in der Folge steigende Zuwanderungszahlen für Deutschland) wurden zahlreiche Berichte und Studien veröffentlicht, welche die Ausgangslage vieler Zugewanderter aus diesen Ländern in Deutschland detailliert beschreiben.

höchste Arbeitslosenquote aller ausländischen Arbeitslosen zu verzeichnen, während Rumäninnen und Rumänen unter der Quote der gesamtdeutschen Bevölkerung lagen. Zudem lag die Quote der SGB-II-Leistungsbeziehenden von rumänischen Zugewanderten mit 10,4 Prozent unter dem Durchschnitt der gesamten ausländischen Bevölkerung (16,0 Prozent) und die der bulgarischen weit darüber mit 25,3 Prozent (Brücker et al., 2015a: 14).

4.1.2 Problemkonstellationen

Die Problemlagen benachteiligter EU-Zugewanderter, deren Lebenssituation von Armut, sozialer Ausgrenzung und kumulierten Belastungen geprägt ist, sind komplex und vielschichtig. Das betrifft einen besonders hohen Anteil von Zugewanderten aus Rumänien und Bulgarien. Seit 2014 wurden zu dieser Personengruppe zahlreiche Berichte von kommunalen und städtischen Verwaltungen sowie von Forschungseinrichtungen veröffentlicht (für einen Überblick vgl. Böckler et al., 2018: 35-48). Diese geben – wenn auch nur punktuell – Auskunft über die Lebenssituation besonders benachteiligter Zugewanderter und machen deutlich, welche Hürden für diese Zielgruppe des EHAP bestehen. Darunter fallen die rechtliche Beschränkung von Ansprüchen der Grundsicherungsleistungen für EU-Zugewanderte, Probleme bei der Existenzsicherung, Wohnraumprobleme, mangelnde Gesundheitsversorgung, erschwerter Zugang zu Kinderbetreuung und Bildungsangeboten sowie Diskriminierung bei Minderheiten. Für Frauen treten zu diesen Schwierigkeiten zusätzlich geschlechtsbezogene Benachteiligungen hinzu (siehe Kapitel 4.2.3).

Der gesetzliche Rahmen

Seit dem Anstieg der Zuwanderung aus den sog. EU-2-Ländern ab 2014 wurde durch diverse Rechtsprechungen auf der Ebene der EU, der Bundesländer und der Kommunen versucht, die Ansprüche von EU-Zugewanderten auf Grundsicherungsleistungen zu regeln. Dies führte zu mitunter widerstreitenden Rechtsvorschriften, die für Verunsicherung sorgten und eine Klärung auf Bundesebene nötig machten (vgl. für einen Überblick Stadt Dortmund, 2016: 18-21).

2016 erfolgte die rechtliche Klarstellung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Seit Dezember 2016 regelt ein Bundesgesetz die Ansprüche ausländischer Personen auf Leistungen für Arbeitssuchende und Sozialhilfe nach SGB XII, das im Einklang mit dem EU-Recht steht.[7]

Mit dem Gesetz vom Dezember 2016 wurden Ansprüche auf Sozialhilfe für ausländische Arbeitssuchende eingeschränkt. Weiterhin regulären Anspruch auf Sozialleistungen haben Arbeitnehmende und frühere Arbeitnehmende, Selbstständige sowie Personen mit einem Daueraufenthaltsrecht oder Familienangehörige dieser Gruppen. Unionsbürgerinnen und -bürger hingegen, die

- keiner der Gruppen zuzurechnen sind,
- die nicht freizügigkeitsberechtigt sind,
- kein Aufenthaltsrecht besitzen,
- sich lediglich zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten,
- ihr Aufenthaltsrecht in Deutschland als vormalige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus der schulischen und beruflichen Bildung ihrer Kinder schlussfolgern
- oder die ausschließlich zum Erlangen von Sozialleistungen eingereist sind,

[7] Vgl. BGBL. 2016 I, 3155.

bleiben für fünf Jahre von Leistungen nach SGB II und SGB XII ausgeschlossen.[8] Damit betrifft der Ausschluss von Grundsicherungsleistungen insbesondere die Zielgruppe des EHAP im operativen Ziel I, deren Lebenslage von Armut, fehlender oder prekärer Erwerbstätigkeit, sozialer Ausgrenzung und kumulierten Belastungen geprägt ist.

Wohlfahrtsverbände wiesen 2016 in einer Stellungnahme zur Gesetzesnovelle darauf hin, dass damit Leistungen für Kleidung, Hausrat, Strom, Bildungs- und Teilhabepakete, Behandlung chronischer Krankheiten, Fahrtkosten und alle weiteren sonstigen Leistungen des SGB XII (Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe, Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) ausgeschlossen seien und u. a. der Zugang zu niedrigschwelligen Angeboten der Wohnungslosenhilfe oder Schutzhäusern für Frauen erschwert sei.[9]

Existenzsicherung und Arbeit

Ein grundlegendes Motiv von zugewanderten Personen aus Rumänien und Bulgarien besteht darin, die eigene Lebenssituation zu verbessern und eine im Vergleich zu ihrem Herkunftsland bessere Verdienstmöglichkeit zu finden (vgl. bspw. Fabiańcyk, 2019: 19, Alicke et al., 2014: 18).

Die Existenzsicherung stellt sich besonders schwierig für Zugewanderte dar, die aufgrund ihrer geringen beziehungsweise nicht vorhandenen Berufsausbildung sowie ihrer geringen Kenntnis der deutschen Sprache schlechte Voraussetzungen haben, Zugang zum regulären Arbeitsmarkt zu finden (BMI/ BMAS, 2014: 37). Individuelle und strukturelle Faktoren führen zu einer ganzen Reihe von existenziellen Problemen, die mit nicht regulären Beschäftigungsverhältnissen in nicht selten ausbeuterischen Verhältnissen einhergehen können.

Auch Eingewanderte, die sich in Arbeitsverhältnissen befinden, verbleiben nicht selten in prekären Lebensumständen. Trotz Arbeitstätigkeit besitzen viele häufig keinen Arbeitsvertrag und sind beispielsweise nicht über den vollständigen Namen der Arbeitgeber informiert, weil sie über Mittlerpersonen arbeiten. Des Weiteren werden sie häufig nur in Teilzeit oder im Rahmen einer (Schein-)Selbstständigkeit beschäftigt (Alicke et al., 2014: 15f.). Fehlende Verträge und zu Teilen der Status als Selbstständige führen zu einer hohen Abhängigkeit gegenüber den Arbeitgebern und zu weiteren Problemen, die ausgeübte Tätigkeit bei den Ämtern für den Antrag auf Sozialleistungen nach SGB II und SGB XII anzugeben. Bei einer Vielzahl regulärer Arbeitsverhältnisse wird Profit aus der existenziellen Notlage und fehlenden Kenntnis der Arbeitnehmerrechte geschlagen (ebd. 16 u. 22).[10]

---

8 Dieser Personenkreis hat lediglich innerhalb von zwei Jahren einmalig den Anspruch auf eine Überbrückungsleistung zur Deckung einer zeitlich begrenzten Bedarfslage für eine Dauer von einem Monat. Sie beinhaltet Kosten für Unterkunft, Heizung sowie Gesundheitsversorgung bei akuten oder schmerzhaften Erkrankungen, Hilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft.

9 Ausschussdrucksache 18(11)/851, S. 44-51.

10 Eine bundesweite Untersuchung zeigt, dass die Ausbeutung mittels Löhnen und Arbeitszeiten weit verbreitet ist und besonders in Branchen anzutreffen ist, in denen hauptsächlich rumänische und bulgarische Zugewanderte tätig sind. Beispiele hierfür sind das Baugewerbe, die Gebäudereinigung, die Gastronomie sowie die Schlacht- und Fleischverarbeitung (Jobelius, 2015: 5).

Hinzu kommt, dass Zugewanderte, solange sie nicht einer regulären Arbeitstätigkeit nachgegangen sind und damit leistungsberechtigt nach SGB II wären, keine kostenfreien sprachlichen und beruflichen Qualifizierungen bei der Bundesagentur für Arbeit in Anspruch nehmen können. Der kostenfreie Zugang zu den Integrationskursen des BAMF ist zwar möglich. Für die Befreiung vom Kostenbeitrag muss allerdings eine unzumutbare Härte nachgewiesen werden. Den Nachweis darüber zu erbringen, ist für Zugewanderte jedoch nur in seltenen Fällen möglich, z. B. dann, wenn eine Befreiung von den Rundfunkgebühren vorgelegt werden kann. Deswegen stehen kostenlose Integrationskurse des BMAF nur eingeschränkt zur Verfügung.

Der Bericht der Stadt Duisburg weist darüber hinaus darauf hin, dass insbesondere bei jungen Frauen in prekären Lebenslagen die Gefahr besteht, in der Prostitution zu landen. In Duisburg stammte 2015 die Hälfte der insgesamt ca. 500 Prostituierten aus Rumänien und Bulgarien (Stadt Duisburg, 2015: 37).[11]

Ausbeutungsverhältnisse können dabei bereits in den Herkunftsländern angelegt sein. Es wird von Anwerbern berichtet, die Personen im Herkunftsland gegen eine hohe Provision eine Arbeitsstelle versprechen, wobei es sich in vielen Fällen um Betrug handelt (Alicke et al., 2014: 15). Im Bericht zur Arbeitsausbeutung und Menschenhandel in Nordrhein-Westfalen wird dargelegt, dass ein besonderes Risiko für Menschen aus Rumänien, Bulgarien und Polen bestehe (Thielmann/Melyokhina, 2013: 30 u. 35).

Wohnsituation und Unterbringung

Einen weiteren Problemkomplex stellt die Wohnsituation der besonders benachteiligten Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien dar. Verschiedene Städte berichteten in den Jahren 2013 und 2014 von problematischen Wohnverhältnissen. Einige Zugewanderte lebten für Wucherpreise in überfüllten Räumen in sanierungswürdigen Immobilien und oft ohne regulären Mietvertrag (vgl. bspw. für Gelsenkirchen Stadt Gelsenkirchen, 2013: 12; für Frankfurt a.M. Alicke et al., 2014: 14; für Berlin Bezirksamt Neukölln von Berlin, 2014: 7).

Eine reguläre Wohnung zu beziehen ist für viele Zugewanderte schwierig, da sie oftmals nicht die Mietbedingungen seriöser Mietunternehmen oder Privatvermieterinnen und -vermieter erfüllen, wie etwa ein eigenes Konto, Nachweise über die Mietzahlungsfähigkeit, Bürgschaften usw. Hinzu kommt, wie etwa von der Stadt Dortmund berichtet, dass von Seiten der Vermieterinnen und Vermieter teilweise starke Vorbehalte gegenüber Zuwanderten aus Rumänien und Bulgarien zu verzeichnen sind (Stadt Dortmund, 2016: 65).

[11] Auch ist hier auf den Problembereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung hinzuweisen. 2015 stammte die Mehrheit der Tatverdächtigen und Opfer von Menschenhandel, welcher der sexuellen Ausbeutung dient, aus Deutschland, Rumänien und Bulgarien, wie Daten des Bundeskriminalamtes belegen (BKA, 2015: 5f.).

Mit der steigenden Anzahl Zugewanderter aus Bulgarien und Rumänien steigt auch die Anzahl derjenigen, welche die Dienste der Wohnungslosenhilfe in Anspruch nehmen. Der Wohnungslosenstatistik der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG W) ist zu entnehmen, dass seit 2007 der Anteil aller Migrantinnen und Migranten unter den Wohnungslosen kontinuierlich angestiegen ist, 2016 bei 29,7 % lag und sich vor allem der Anteil von nichtdeutschen EU-Zugewanderten erhöht hat (BAG W, 2017: 125).[12]

Insbesondere für die Jahre nach 2014 ergaben sich daraus Probleme für die etablierten Notunterkünfte, die mit begrenzten Ressourcen kurzfristige Notlösungen bereitstellen mussten. Durch die wachsende Zahl von hilfsbedürftigen EU-Zugewanderten, insbesondere aus Rumänien und Bulgarien, die im Familienverbund migrierten, standen diese Notunterkünfte vor neuen Herausforderungen, für deren Bewältigung sie sich nicht ausreichend gerüstet sahen. (siehe bspw. für Frankfurt a.M. Alicke et al., 2014: 23).

Zahlreiche Kommunen limitieren dabei den Zugang für diese Migrantengruppe zu ihren Notunterkünften (vgl. Busch-Geertsema/Henke/Steffen, 2019: 120f.). Eine bundesweite Befragung von 33 Kreisen, 58 kreisangehörigen Städten und Gemeinden, 42 kreisfreien Städten sowie 10 Berliner Bezirken ergab: Mehrheitlich stellten die befragten Kommunen diesem Personenkreis keine oder nur befristete Unterkunftsplätze zur Verfügung, unter der Angabe von Kapazitätsengpässen und Befürchtungen, die Migration aus den entsprechenden Ländern zu befördern. Nur rund 17 % der kreisfreien Städte und 25 % der kreisangehörigen Städte und Gemeinden stellen nicht befristete Unterkunftsplätze für EU-Zugewanderte bereit. Daraus resultierte insbesondere für größere Städte, dass zahlreiche EU-Zugewanderte auf der Straße lebten, was zur Überforderung der städtischen Verwaltungen führte.

Gesundheitsversorgung

Zahlreiche Personen der Zielgruppe verfügen weder über eine Krankenversicherung oder entsprechende Nachweise darüber, noch über Erfahrungen mit dem deutschen Gesundheitssystem und die deutsche Verwaltungspraxis.

In zahlreichen Städten werden zur Abhilfe dieser Notsituation niedrigschwellige Gesundheitsvorsorgeangebote entwickelt, die überaus stark frequentiert werden, jedoch nur grundlegende Untersuchungen anbieten. Umfangreichere Behandlungen oder etwa Entbindungen bringen oft hohe Kosten mit sich, deren Deckung durch das Sozialamt nicht immer gewährleistet ist. Weil von den Zugewanderten selbst allgemein hohe Kosten befürchtet werden, würden die vorhandenen Hilfeangebote in vielen Fällen erst sehr spät aufgesucht (Alicke et al., 2014: 16.f).

Auch nach längerer Aufenthaltsdauer in Deutschland bleiben einige ohne Versicherung, so die Feststellung des Dortmunder Sachberichts (2016), der auf der Grundlage einer Untersuchung der Basisversorgung des Gesundheitsamtes erstellt wurde. Es wird vermutet, dass vor allem

[12] Die Zunahme der Zahl von benachteiligten und ökonomisch inaktiven EU-Zugewanderten aus den neuen Mitgliedsstaaten, welche niedrigschwellige Angebote der Wohnungslosenhilfe in Anspruch nehmen, wurde auch in Frankreich, Großbritannien, Italien und Schweden registriert (Minas/Enroth 2015: 4ff.).

die Nichterfüllung der Zugangsvoraussetzungen der deutschen Krankenkassen sowie die häufig ohne Ergebnis bleibenden Einzelfallprüfungen der zuständigen Einrichtungen im In- und Ausland dafür verantwortlich sind. Es wird aber auch angemerkt, dass Mitarbeitende der Krankenkassen oft keine genauen Kenntnisse über die gesetzlichen Regelungen hätten (Stadt Dortmund, 2016: 55-58).[13]

Auch bei Selbstständigen ist der Versicherungsschutz nicht immer gewährleistet, weil die Beiträge für private Krankenversicherungen oft nicht erbracht werden können und der Beitritt in eine gesetzliche Krankenkasse nicht immer möglich ist. Besonders kritisch stellt sich die Lage für chronisch Kranke und Menschen mit Behinderung dar und noch viel kritischer, wenn diese darüber hinaus obdachlos sind. Für Letztere gibt es wenige bis keine bedarfsgerechten Unterbringungsmöglichkeiten, wie aus Frankfurt am Main berichtet wird (Alicke et al., 2014: 17).

In Duisburg fiel Gesundheitsdiensten darüber hinaus auf, dass einige Mütter, die eine Beratung aufsuchten, nicht volljährig waren (Stadt Duisburg, 2015: 21). Elternberatungsstellen und Jugendhilfedienste in Dortmund verzeichnen sogar einen Anstieg minderjähriger Mütter, die ihre Angebote wahrnehmen (Stadt Dortmund, 2016: 27 u. 32).

Kinder und Bildung

Unter den rumänischen und bulgarischen Zugewanderten in prekären Lebenslagen wird 2014 eine hohe Zahl von Kindern festgestellt, die sich im schulpflichtigen Alter befinden und in der Regel kaum über Deutschkenntnisse verfügen, darunter auch ein erheblicher Anteil von Analphabeten (BMI/ BMAS, 2014: 38). Das trifft 2015 insbesondere für Duisburg zu, wo mit ca. 32 % an der Bevölkerung der Bulgaren und Rumänen ein im Vergleich zu anderen von der Zuwanderung besonders betroffenen Städten überproportionaler Anteil junger Zugewanderter im Alter von 0 bis 15 Jahren lebt (Stadt Duisburg, 2015: 7; Böckler et al., 2018: 66f.).

Zudem wies bereits der Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft „Armutswanderung aus Osteuropa“ (2013) auf den geringen Anteil von Vorschulkindern hin, die Kindertageseinrichtungen besuchen. Ein Bericht aus Dortmund bestätigt diesen Befund (Stadt Dortmund, 2016: 26). Dadurch sind wiederum die Möglichkeiten einer sprachlichen und kulturellen Integration in vielen Fällen verhindert oder zumindest erschwert. Die Kinder sind durch das Leben in (extremer) Armut und mit geringen Sprachkenntnissen in der Nutzung von Angeboten beschränkt, die jedoch für ihre Bildungschancen und soziale Inklusion wichtig wären.[14] Solga/Dombrowski (2009: 36) weisen darauf hin, dass solche Kinder neben ihrer Benachteili-

[13] Insbesondere für Roma ist der Zugang zu Krankenversicherungsschutz schwierig, weil Anforderungen der deutschen Krankenkassen, wie das Bestehen eines bereits mindestens zweijährigen Versicherungsschutzes im Herkunftsland, aufgrund fehlenden Versicherungsschutzes oder fehlender Dokumentation sowie mangelnder Zuarbeit der Krankenversicherungen des Herkunftslandes oftmals nicht erbracht werden können (Pfeffer-Hoffmann et al., 2015: 53).

[14] Studie zur Armut von Kindern und Jugendlichen im Saarland http://www.saarland.de/dokumente/res_soziales/Kinderarmut.pdf [Stand: 1.10.2018].

gung in der Schule auch einen deutlich eingeschränkteren Zugang zu außerschulischen Bildungsangeboten haben, z. B. die Mitgliedschaft in Vereinen oder der Zugang zu kulturellen Freizeitaktivitäten.

Neben den formalen Eingliederungsproblemen wird auch auf soziale Konflikte in der Schule hingewiesen. Aus den Berichten der Städte geht ferner hervor, dass Schülerinnen und Schüler aus Rumänien und Bulgarien oft direkt diskriminiert werden und antiziganistischen Ressentiments ausgesetzt sind (siehe beispielhaft Bezirksamt Berlin Neukölln, 2014 u. Cudak, 2017: 380).

Diskriminierung und soziales Umfeld

Viele Berichte legen nahe, dass es zahlreiche Vorbehalte und Vorurteile gegenüber den benachteiligten Bevölkerungsgruppen aus Bulgarien und Rumänien gibt und die Diskriminierungserfahrungen einen hemmenden Einfluss auf das Leben der betroffenen Menschen haben.

Besonders Menschen, welche einer der Minderheiten der Roma zuzurechnen sind oder diesen von anderen zugerechnet werden, befinden sich bereits im Herkunftsland in massiven Ungleichheitsstrukturen und sind dort oftmals struktureller sowie persönlicher Diskriminierung ausgesetzt. Deshalb existiert zum Teil eine starke Skepsis und Distanziertheit gegenüber deutschen Verwaltungsbeamtinnen und -beamten, aber auch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern. Das erschwert die Integration und macht es im Bereich der Sozialen Arbeit notwendig, langfristig und geduldig Vertrauensverhältnisse aufzubauen (bspw. Alicke et al., 2014: 21; Gelsenkirchen, 2013: 12).[15]

Darüber hinaus wurde in manchen Quartieren von Nachbarschaftskonflikten im Zuge der verstärkten Zuwanderung aus den EU-2-Ländern berichtet. Benannt wurden die Störung des sozialen Friedens in manchen Vierteln aufgrund von Vermüllung, Lautstärke und die damit verbundene Frustration alteingesessener Anwohnerinnen und Anwohner (bspw. Stadt Dortmund, 2016: 5; Magistrat der Stadt Offenbach am Main, 2013: 21).

4.1.3 Geschlechtsbezogene Aspekte im Unterstützungsschwerpunkt I

Die Problemkomplexe der Zielgruppen in den Handlungsfeldern des EHAP resultieren aus sozioökonomischer Deprivation und ethnischer Diskriminierungen. Vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisses, das strukturell ungleichgewichtig zu Lasten von Frauen ist, kommen bei Frauen der Zielgruppen spezifische Belastungen hinzu, die unmittelbar im Zusammenhang mit dem Geschlecht bzw. dem ungleichen Geschlechterverhältnis stehen. Da es kaum spezifische Fachliteratur zu Geschlechterfragen im Kontext von Armutszuwande-

[15] Darüber hinaus werden sowohl die mediale Berichterstattung über benachteiligte EU-Zugewanderte aus Rumänien und Bulgarien als auch manche kommunale und bundesweite Sozialberichte als kulturalistisch und diskriminierend bewertet. siehe dazu: Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung (DISS), 2016; Cudak, 2017: 486 u. Bukow, 2016: 339-344.

rung aus EU-Mitgliedstaaten gibt, wird hier im Folgenden beispielhaft auf Befunde zur Lebenssituation von Roma-Frauen in osteuropäischen Ländern eingegangen, die spezifisch durch die Wechselwirkungen von ethnischen und geschlechtsbezogenen Diskriminierungserfahrungen sowie häufig sehr prekären sozialen Verhältnissen geprägt ist (bspw. Ceneda, 2002; EGGSI, 2010; UNDP, 2013). Vorauszuschicken ist hierbei, dass es sich bei den Roma, der größten ethnischen Minderheit in der Europäischen Union, keineswegs um eine in sich homogene Gruppe handelt (vgl. Kapitel 4.1.1)., sondern um eine – bspw. nach Herkunftsländern, sozialökonomischer Situierung oder Religionszugehörigkeit – in sich diverse Gruppe, deren Gemeinsamkeiten in sprachlichen und kulturellen Wurzeln sowie Kollektiverfahrungen der Stigmatisierung bestehen (UNDP, 2013).

Lebenslagen und kulturelle Traditionen

Die geschlechtsbezogenen Lebenslagen von Roma-Frauen in osteuropäischen EU-Ländern sind geprägt durch die sozioökonomische Lage von Roma in diesen Ländern, das heißt häufig durch soziale Diskriminierung und wirtschaftliche Deprivation. Eine Erhebung in elf EU-Mitgliedstaaten (FRA, 2016a) zeigt, dass die soziale Situation von Roma-Frauen, beispielsweise hinsichtlich Bildung, Beschäftigung und Gesundheit, im Vergleich zu Roma-Männern im Durchschnitt (noch) schlechter ist. Darüber hinaus wurzeln die geschlechtsbezogenen Lebenslagen von Roma-Frauen in einer traditionellen Geschlechterordnung, die in der Grundstruktur jener der sogenannten „Mehrheitsgesellschaften“ entspricht, aber durch kulturelle Traditionen auch eine spezifische – milieuabhängig unterschiedlich starke (Voicu/Popescu, J.o.A.) – Ausprägung hat. Sie steht in einer patriarchalen Tradition, gekennzeichnet durch männliche Dominanz und segregierte Geschlechterrollen, die Frauen dem familiären und häuslichen Bereich zuordnen, und einem Ehrbegriff, der Frauen den Männern unterordnet (EGGSI, 2010; Ceneda, 2002; UNDP, 2013). Damit in Zusammenhang gebracht werden beispielsweise das häufigere Auftreten von Kinderehen und frühen Eheschließungen, insbesondere von Mädchen und jungen Frauen (UNDP, 2013; zur Problematik der Kinderehen siehe ERRC, 2011b; CAHROM, 2015). Nach o. g. Erhebung in elf EU-Mitgliedstaaten lebt etwa ein Viertel der 16- bis 17-jährigen Roma-Frauen in einer Ehe oder Lebensgemeinschaft (FRA, 2016a). Auch die besonders hohe Bedeutung der Familie (in einem erweiterten Familienbegriff), nicht nur als starke kulturell-normative Tradition, sondern auch als oft einzig tragfähiges sozioökonomisches Sicherheitsnetz, spielt für die Lebenssituation von Roma-Frauen eine spezifische Rolle (bspw. Voicu/Popescu, J.o.A.).

Bildung

Die Persistenz traditioneller Geschlechterrollen steht in einem deutlichen Zusammenhang mit dem Bildungsniveau. Die Bildungssituation von Roma in osteuropäischen Herkunftsländern ist insgesamt von einem niedrigen Bildungsniveau gekennzeichnet. Dieses Gefälle ist bei Roma-Frauen noch stärker ausgeprägt. Zeigt sich bei Roma-Männern im Bildungsniveau ein ethnischer Gap, kumulieren bei Roma-Frauen ethnische und geschlechtsbezogene Diskriminierun-

gen. Sie weisen sowohl im Vergleich zu Frauen, die nicht Roma sind, als auch zu Roma-Männern das niedrigste Bildungsniveau auf. Der Unterschied zwischen Frauen und Männern in der Schulbesuchsdauer ist unter Roma zudem höher als unter Nicht-Roma (UNDP, 2013; FRA, 2016). Dies wird insbesondere mit der traditionell häuslichen Rolle von Roma-Frauen, die oft schon im Mädchenalter in Haushalt und Sorge für die Geschwister eingebunden werden (bspw. EGGSI, 2010), in Zusammenhang gebracht sowie mit frühen Eheschließungen, die zum Schulabbruch führen bzw. weiterführende Bildungswege verhindern (bspw. Romani Women Conference, 2013). So weisen EU-Umfragedaten auf einen Zusammenhang von frühzeitiger Eheschließung oder Lebensgemeinschaft und geringer Bildungsbeteiligung von Roma-Frauen hin (FRA, 2016b).

Im Rahmen der hier zurate gezogenen Befragung in elf EU-Mitgliedstaaten gab fast ein Viertel (23 %) der befragten Roma-Frauen ab 16 Jahren an, nicht lesen oder schreiben zu können (Bulgarien: 17 %, Rumänien: 36 %; Quelle: FRA, 2016b). Ein knappes Fünftel der Roma-Frauen ab 16 Jahren (19 %; Männer: 14 %) hat nach dieser Erhebung niemals eine Schule besucht (FRA, 2016b). Von denjenigen, die eine Schule besucht haben, haben 72 % der Roma-Frauen und 62 % der Roma-Männer diese vor Vollendung des 16. Lebensjahres verlassen (FRA, 2016b).

Erwerbsarbeit und wirtschaftliche Situation

Einer Erhebung in EU-Mitgliedstaaten und europäischen Drittstaaten (UNDP, 2013) zufolge sind Roma und insbesondere Roma-Frauen in hohem Maße von Erwerbsarbeit und Einkommensmöglichkeiten ausgeschlossen. Rund zwei Drittel der Roma-Frauen verfügen über keinerlei eigenes Einkommen.

Roma-Frauen sind nur zu einem geringen Anteil in den Arbeitsmarkt integriert. Wenn sie erwerbstätig sind, dann häufig im informellen Sektor ohne soziale Absicherung (ERRC, 2007; BIVS, 2006; UNDP, 2013) und mit höherem Einkommensabstand zu Männern als Nicht-Roma (UNDP, 2013). Nach einer Erhebung in elf EU-Mitgliedstaaten (FRA 2016a) sind Roma-Frauen ab 16 Jahren im Schnitt noch seltener (21 %) als Roma-Männer (35 %) erwerbstätig und auch zu einem geringeren Anteil (33 %; Männer: 39 %) erwerbslos. Demgegenüber geben 24 % der befragten Roma-Frauen (Männer: 1 %) an, sich in erster Linie um den Haushalt zu kümmern. Allerdings zeigen sich starke Unterschiede zwischen den verschiedenen Herkunftsländern. In vormals sozialistischen Ländern ist der Anteil der Roma-Frauen, die sich als Hausfrauen deklarieren, mit Ausnahme von Rumänien, sehr niedrig und demgegenüber der Anteil der Erwerbslosen sehr hoch. Das gegenteilige Bild zeigt sich in west- und südeuropäischen Ländern sowie Rumänien, wo sich Roma-Frauen zu einem hohen Anteil ausschließlich um den Haushalt kümmern und die Erwerbstätigkeit von Roma-Männern im Vergleich deutlich höher ist. In mitteleuropäischen Ländern wiederum (Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn) ist die Erwerbsbeteiligung von Roma-Frauen eher gleich hoch oder sogar etwas höher als von Roma-Männern und die Arbeitslosenquoten sind vergleichbar hoch (FRA, 2016a).

Gesundheit und reproduktive Selbstbestimmung

Dass Armut einen negativen Einfluss auf die Gesundheit hat, ist belegt und auch für Deutschland empirisch evident (Lampert/ Kroll, 2010). Die oft prekäre soziale Situation, häufig schlechte bis unzumutbare Wohnverhältnisse und eine unzureichende Gesundheitsversorgung bedingen eine insgesamt vergleichsweise schlechte gesundheitliche Situation von Roma in Europa (FRA, 2016a). Roma-Frauen nehmen trotz eines insgesamt vergleichsweise schlechten Gesundheitszustands medizinische Versorgung häufig nur im Notfall in Anspruch (EUMC, 2003: 61f). In der Geschlechterperspektive ist darüber hinaus spezifisch die Frage der sexuellen und reproduktiven Gesundheit von hoher Brisanz. Reproduktive Gesundheit umfasst nach Definition der UN-Weltbevölkerungskonferenz 1994 in Kairo neben physischem, psychischem und sozialem Wohlbefinden auch den Zugang zu Information und Familienplanung.[16]

Ein niedriges Bildungsniveau im Verbund mit einer starken traditionellen Tabuisierung von sexualitätsbezogenen Fragen einschließlich eines „Reinheits- und Sittlichkeitsgebots“ (vgl. Ceneda, 2002) erschwert den Zugang von Roma-Frauen zu Informationen und Angeboten der Familienplanung sowie den Zugang zu Informationen über Vorbeugung und Behandlung von sexuell übertragbaren Krankheiten, für die Frauen insgesamt deutlich anfälliger sind als Männer (EUMC, 2003). Auch familienbezogene Normen und die untergeordnete Rolle von Frauen in traditionellen Milieus schränken die Möglichkeiten von Roma-Frauen zu einer selbstbestimmten Familienplanung ein. Frühe und/oder zahlreiche Schwangerschaften und Geburten, die insbesondere in traditionellen Roma-Milieus verbreitet sind (Voicu/Popescu, J.o.A.), stellen für Frauen zudem eine gesundheitliche Belastung dar (EUMC, 2003).

Nicht außer Acht zu lassen sind schließlich Diskriminierungserfahrungen von Roma-Frauen in Gesundheitseinrichtungen in Europa bis hin zu der historischen Erfahrung von Zwangssterilisationen (Watson/Downe, 2017; EUMC, 2003). Dies kann ein erfahrungsinduziertes oder überliefertes Misstrauen gegenüber öffentlichen Gesundheitseinrichtungen bedingen und macht eine besondere Sensibilität bei Angeboten im Bereich der sexuellen Gesundheit und Familienplanung erforderlich.

Geschlechtsbezogene Gewalt

Mit dem Begriff der geschlechtsbezogenen Gewalt ist eine spezifische Form von Gewalt gegen Frauen gemeint, „die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft“ (Art. 3 der Istanbul-Konvention). Die häufigste Form von Gewalt gegen Frauen ist häusliche Gewalt bzw. Beziehungsgewalt (Crepaldi, u.a. 2010; UN General Assembly, 2006). Die Prävalenz von häuslicher Gewalt bei Roma wird sowohl mit der patriarchalen Tradition – in der Dominanz von Männern über Frauen als legitim gilt – als auch mit der sozioökonomischen Deprivation von Roma – in der sich Aussichtslosigkeit, Frustration,

[16] Aktionsprogramm der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo, 5.-13. September 1994, URL: http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/programme_of_action_Web%20ENGLISH.pdf

männliches Rollenversagen und Alkoholmissbrauch in Gewalt entladen – in Verbindung gebracht (Ceneda, 2002; UNDP, 2013). Einen besonderen Risikofaktor stellen zudem Kinderehen dar (ERRC 2011b).

Warum Roma-Frauen bei häuslicher Gewalt besonders selten außerfamiliäre Hilfe suchen bzw. Anzeige erstatten, wird insbesondere durch ein Zusammenspiel folgender Faktoren erklärt (ERRC, 2007, vgl. auch EUMC, 2003; Ceneda, 2002): So besteht unter anderem traditionsbedingt ein bestimmtes Maß der Akzeptanz von häuslicher Gewalt gegen Frauen. Scham und Tabuisierung spielen ebenso eine Rolle wie ein starker Druck, den Familienzusammenhalt nicht zu gefährden, und Angst, aus dem Familienverband ausgeschlossen zu werden. Denn der Familien- und Verwandtschaftsverband hat für Roma sowohl kulturell-normativ als auch als oft einzig tragfähiges soziales Netz eine besonders große Bedeutung und ist mit einer Tendenz zur Abschottung „nach außen“ und Probleme „unter sich“ zu lösen verbunden. Dass Gewalttäter gegen Frauen selten zur Verantwortung gezogen werden, entmutigt betroffene Frauen ebenso wie Diskriminierung und Übergriffe gegen Roma durch die Polizei selbst. Schließlich haben Roma-Frauen angesichts ihrer oft großen finanziellen Abhängigkeit von männlichen Angehörigen und der insgesamt prekären sozialen Lage von Roma, die ihnen wenig Chancen auf einen eigenen Lebensunterhalt lässt, häufig kaum Alternativen, um ihrer familiären Situation zu entkommen.

Prostitution und Menschenhandel

Die rechtliche und politische Einordnung von Prostitution ist international umstritten. In Deutschland sind Ausübung und Beanspruchung von Prostitution nach aktueller Rechtslage legal. Dennoch muss berücksichtigt werden, dass die Ausübung von Prostitution häufig mit Zwang oder einer Notlage verbunden ist, von wirtschaftlicher Not über psychischen Druck bis hin zu körperlicher Bedrohung und Gewalt. Die Mehrheit der Prostituierten sind Frauen, und nach Schätzungen sind in Deutschland fast zwei Drittel aller Prostituierten ausländischer – meist osteuropäischer – Herkunft (TAMPEP, 2010). Nach vorliegenden Erkenntnissen haben die wenigsten von ihnen einen Arbeitsvertrag oder eine Sozialversicherung (BMFSFJ, 2007). Eine vom BMFSFJ (2004) veröffentlichte Erhebung zeigt, dass in Deutschland 41 % der Prostituierten körperlicher und/oder sexueller Gewalt im Zusammenhang mit der Ausübung von Prostitution ausgesetzt waren. Insgesamt belegt diese Untersuchung, dass Prostituierte hochgradig gewaltgefährdet sind und dass die gesundheitliche und psychische Verfassung vieler Prostituierter problematisch ist.

Vor dem Hintergrund der oft äußerst prekären sozialen Situation im Herkunftsland und mangelnden Alternativen in der Migration aufgrund fehlender Sprachkenntnisse, niedrigem Bildungsniveau, Wohnungslosigkeit, ungesichertem Aufenthaltsstatus und Stigmatisierung haben Roma-Frauen (und in der Minderheit auch Männer) ein hohes Risiko, in der Prostitution zu landen; als Form einer – oftmals riskanten – Überlebensstrategie.

Zudem sind Roma-Frauen und Kinder überproportional gefährdet, Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, der sexuellen Ausbeutung, Straßenkriminalität oder

Bettelei zu werden. Als Faktoren dieser besonderen Gefährdung von Roma-Frauen und Kindern wurden in einer Studie strukturelle, ethnische und geschlechtsbezogene Diskriminierung, Armut und soziale Ausgrenzung, niedriges Bildungsniveau, Kreditwucher, häusliche Gewalt, Heimunterbringung und Drogenmissbrauch identifiziert (ERRC, 2011a).

4.2 Unterstützungsschwerpunkt II – Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen[17]

4.2.1 Statistische Entwicklungen

Die Zielgruppe im zweiten Unterstützungsschwerpunkt des EHAP-OP sind wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen. Diese Gruppe ist durch ihren begrenzten oder nicht vorhandenen Zugang zu den regulären Angeboten des Hilfesystems und multiple Problemlagen gekennzeichnet, welche die Inklusion erschweren (EHAP-OP S.4f.).

Es liegen verschiedene Schätzmodelle zur Ermittlung des Umfangs von Wohnungslosigkeit vor. Die bisher komplexeste Schätzung, basierend auf Angaben von befragten Städten und Gemeinden, Kreisen und freien Trägern der Wohnungslosenhilfe, gibt zum Stichtag 31.5.2018 eine Anzahl von schätzungsweise 313.000 bis 337.000 wohnungslosen Menschen in Deutschland an (Busch-Geertsema/Henke/Steffen, 2019: 203). Laut den aktuellsten Schätzungen der BAG W, die auf einem Dokumentationssystem basieren, das Fälle von Wohnungslosigkeit ausschließlich innerhalb der Wohnungslosenhilfe der freien Träger registriert, werden für 2018 237.000 Fälle von Wohnungslosigkeit, ohne anerkannte Geflüchtete, und 678.000 Fälle von Wohnungslosigkeit, inklusive anerkannter Geflüchteter, berechnet (vgl. BAG W, 2019). Die aktuellsten Schätzungen der BAG W für das Jahr 2018 fallen aufgrund eines neu eingeführten Schätzmodells geringer aus als für das vorherige Jahr. Die statistischen Berichte der BAG W verzeichnen seit 2008 einen Anstieg der Wohnungslosenzahlen (vgl. BAG W, 2015). Gestützt wird diese Feststellung von der Wohnungsnotfallberichterstattung in Nordrhein-Westfalen, die seit ihrer Einführung im Jahr 2011 steigende Wohnungslosenzahlen registriert (vgl. MAIS, 2016 u. MAIS 2019).

Die von der BAG W dokumentierte Population ist seit ihrer Erfassung mit Hilfe des Dokumentationssystems zur Wohnungslosigkeit (DzW) überwiegend männlich (vgl. BAG W, 2019). 2018 machen Männer einen Anteil von 73 % an den Klientinnen und Klienten der Wohnungslosenhilfe aus. Frauen bilden mit 27 % ein gutes Viertel der von der Wohnungslosenhilfe erreichten Personen. Für die Periode von 2011 bis 2017 wird ein Anstieg des Anteils der Frauen in der Wohnungslosenhilfe von der BAG W sowie der Wohnungsnotfallberichterstattung von NRW konstatiert (BAG W, 2017: 124). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in der Fachliteratur von einer tendenziellen Untererfassung von wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Frauen im System der Wohnungslosenhilfe ausgegangen werden

[17] Hier liegen die Definitionen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. zugrunde (vgl. BAG W, 2010).

muss und verdeckte Wohnungslosigkeit als typische Form der Wohnungslosigkeit von Frauen beschrieben wird (siehe Kapitel 4.2.3**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Menschen ohne Wohnraum sind zunehmend jünger (vgl. BAG W, 2017: 124f.). Eine leichte aber stetige Verjüngung der Klientinnen und Klienten der Wohnungslosenhilfe kann von 2012 bis 2016 festgestellt werden. Es sinkt der Anteil der 40- bis 49-Jährigen und steigt der Anteil der Altersgruppen mit Personen unter 25 Jahren bis unter 40 Jahren. Laut den aktuellsten Daten der BAG W sind 2017 die meisten Wohnungslosen zwischen 30 und 39 Jahre alt. Durchschnittlich weisen in diesem Jahr wohnungslose Frauen ein geringeres Alter als wohnungslose Männer auf. Knapp 23 % aller Frauen in der Wohnungslosenhilfe sind jünger als 24 Jahre, wohingegen das nur auf 17 % der Männer zutrifft.

Wohnungslosigkeit betrifft laut der vorliegenden Erkenntnisse zunehmend Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft. Deren Anteil stieg zwischen 2007 und 2016 stetig von 9,1 % auf 29,7 % (vgl. BAG W, 2017: 125f.). Insbesondere der Anteil von Bürgerinnen und Bürgern anderer EU-Länder hat dabei bis 2015 zugelegt. Der überwiegende Teil stammt aus Polen, Bulgarien und Rumänien.

4.2.2 Problemkonstellationen

Die Gründe für Wohnungslosigkeit sind vielfältig. Der Zusammenhang zwischen Wohnungsmarkt und Wohnungslosigkeit ist besonders hervorzuheben. Eine für das Bundesgebiet exemplarische IAB-Studie des Nordrhein-Westfälischen Wohnungsmarktes bestätigt das (vgl. Kröll/Farhauer, 2016). Der Anstieg von Wohnungslosigkeit ist vor allem durch steigende Mieten und fallende Vakanzen von kleinen Wohnungen im niedrigen Preissegment bedingt. Zudem wurde eine Korrelation zwischen einer hohen Anzahl von Menschen in einer Region mit einem Einkommen unter 700 € sowie einer hohen Langzeitarbeitslosenrate und einer hohen Wohnungslosenzahl festgestellt. Ergänzend zu den strukturellen Faktoren ist eine Reihe persönlicher Gründe anzuführen.

Das Phänomen der Wohnungslosigkeit steht in Verbindung mit komplexen Problemlagen, so dass die Identifikation von Hauptursachen für die individuelle Wohnungslosigkeit nur begrenzt möglich ist. Hinweise dazu liefert eine bundesweite Befragung von kommunalen Stellen, die mit Fallstudien kombiniert wurde (Busch-Geertsema/Henke/Steffen, 2019: 81ff.): Die Befragung ergab, dass Mietschulden und Mietzahlungsschwierigkeiten zu den am häufigsten von kommunalen Stellen erfassten Anlässen drohender Wohnungslosigkeit zählen. Ergänzend deuten die Ergebnisse der Fallstudien darauf hin, dass die Beendigungen von Krankenhaus- oder Haftaufenthalten, verschiedene und unregelmäßige Einkommensquellen (bspw. diverse Sozialleistungstransfers) sowie Sanktionen im Rahmen des SGB II relevante Faktoren sind, welche die Wahrscheinlichkeit erhöhen, wohnungslos zu werden. Darüber hinaus wird konstatiert, dass die Lebenssituation Betroffener allgemein durch materielle Armut sowie gesundheitliche Beeinträchtigungen bzw. unbehandelte psychische Erkrankungen geprägt ist.

Ebenso verdeutlicht ein Bericht über Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg (Evers/Ruhstrat, 2015: 107-109), dass von Wohnungslosigkeit betroffene Menschen bereits vorher mit

materiellen Engpässen, wie zum Beispiel Arbeitslosigkeit und Einkommensarmut, umgehen mussten. Weitere krisenverursachende Anlässe können dann zur Aufgabe des Wohnraumes führen. Dazu zählen auch hier zunächst Mietschulden oder Mietzahlungsschwierigkeiten, aber auch persönliche Konflikte und Krisensituationen, mietrechtliche Konflikte und Konflikte aufgrund von institutionellem Handeln, etwa Sanktionen im Rahmen des SGB II. Als persönliche Konflikte oder Krisensituationen werden Trennungen aufgrund von schwerwiegenden Partnerschaftskonflikten oder häuslicher Gewalt angeführt sowie das individuelle Leben in einer Überforderungssituation, mit psychischen Beeinträchtigungen, Suchtproblemen oder Erkrankungen.

Die jährliche Statistik von Fällen von Wohnungslosigkeit, welche die BAG W auf Grundlage ihres Dokumentationssystems erstellt, registriert ebenso die konkreten Anlässe, die zur Wohnungslosigkeit geführt haben. In der zum Berichtszeitpunkt aktuellsten Auswertung von 2016 werden folgende Auslöser genannt (vgl. BAG W, 2016: 7): Ortswechsel (21,8 %), Miet- und Energieschulden (17,0 %), Trennung/Scheidung (15,8 %), Konflikte im Wohnumfeld (14,0 %) sowie Auszug aus elterlicher Wohnung (8,7 %). Wird nach Geschlecht unterschieden, ergeben sich markante Differenzen zwischen den Frauen und Männern. Bei Männern ist nach dieser Statistik der Haftantritt deutlich öfter die konkrete Ursache (8,1 %) als bei Frauen (4,2 %). Für Frauen ist insbesondere die Erfahrung von Gewalt durch Partner ein Auslöser für Wohnungslosigkeit. Das betrifft 7,0 % Frauen im Vergleich zu 1,0 % Männer.

Wohnungslose Menschen sind Opfer sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung. Das zeigt laut Susanne Gerull (2014: 33) auch eine bundesweite Befragung zur Einstellung gegenüber Obdachlosen von 2011. Menschen ohne Wohnung sind zudem institutioneller Ausgrenzung ausgesetzt. Das tritt ganz besonders deutlich am Wohnungsmarkt hervor, an dem sie oft nicht die gewünschten Voraussetzungen erfüllen, wie eine positive Schufa-Auskunft und Mietschuldenfreiheitsbescheinigungen, oder wenn sie aufgrund der Angabe von Adressen als wohnungslos identifiziert und deshalb abgelehnt werden (ebd.).

4.2.3 Geschlechtsbezogene Aspekte im Unterstützungsschwerpunkt II

Wie beschrieben ist Armut eine wesentliche Ursache dafür, dass Menschen wohnungslos werden oder davon bedroht sind. Frauen sind in Deutschland statistisch in etwas höherem Maße als Männer von Armut betroffen (Pimminger, 2016). Darüber hinaus haben Frauen ein spezifisches Armutsrisiko im Lebensverlauf, denn ein großer Anteil von Frauen in Deutschland verfügt, auch bei eigener Erwerbstätigkeit, über kein existenzsicherndes Einkommen (Pimminger, 2015) und ist deshalb finanziell häufig von einem Partner abhängig. Das führt zu einem hohen Armutsrisiko im Falle einer Trennung (Pollak et al., 2011). Ein besonders hohes Armutsrisiko

hat in Deutschland die Gruppe der (zu über 90 % weiblichen) Alleinerziehenden; ihre Armutsgefährdungsquote liegt 2018 bei 41,5 %[18]. Nach einer aktuellen Studie (GISS 2019) sind alleinerziehende Frauen mit einem Anteil von 14,6 % in der Gruppe der von Wohnungslosigkeit Bedrohten deutlich überrepräsentiert im Vergleich zu ihrem Anteil an der Bevölkerung.

Rund ein gutes Viertel (27 % im Jahr 2018) der Klientinnen und Klienten der Wohnungslosenhilfe ist nach Statistikberichterstattung der BAG W weiblich.[19] Nach einer aktuellen Studie (GISS 2019, Tab. 4.26), die auf einer Befragung von Städten und Gemeinden zu Wohnungslosen im Hilfesystem beruht, liegt der Frauenanteil an den Wohnungslosen in Angeboten freier Trägerschaft 2018 bei 25%, bei den kommunal untergebrachten Wohnungslosen demgegenüber deutlich höher, bei 34%. Am höchsten ist nach dieser Erhebung der Frauenanteil mit 37% bei wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus.

Dies lässt unter anderem auf eine Untererfassung von Frauen im System der Wohnungslosenhilfe schließen und legt die Vermutung nahe, dass Frauen im Wohnungsnotfall häufiger auf informelle Bewältigungsstrategien im sozialen Umfeld zurückgreifen (BAG W, 2012a). Auch die meist männlich dominierten Einrichtungen und fehlende adäquate Hilfeangebote für Frauen werden damit in Zusammenhang gebracht, denn wo es spezifische Einrichtungen für wohnungslose Frauen gibt, ist ihr Anteil im Hilfesystem höher (Gerull, 2014). Hier schließt sich ein Kreis:

> *„Eine an der Situation von männlichen Wohnungslosen orientierte Wohnungslosenhilfe und die Unsichtbarkeit von wohnungslosen Frauen bedingen sich wechselseitig: In den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe tauchen wohnungslose Frauen kaum auf, weil die Angebote ihre Bedürfnisse nicht aufgreifen und 'männlich dominiert' sind. Und da die Frauen in den Angeboten nicht auftauchen, werden ihre Situation und ihr Bedarf auch nicht sichtbar." (Helfferich et al., 2000: 19)*

Seit den 1990er Jahren wurde eine Reihe von qualitativen Studien durchgeführt, die die spezifische Situation von wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Frauen untersuchten. Wesentliche geschlechtsbezogene Aspekte der Wohnungslosigkeit sind demnach insbesondere die verdeckte Wohnungslosigkeit von Frauen sowie die hohe Gewaltbetroffenheit von wohnungslosen Frauen (Gerull, 2014).

Die Ursachenkomplexe für Wohnungslosigkeit von Frauen werden in einer qualitativen Studie in folgende drei Bereiche zusammengefasst (Enders-Dragässer/Sellach, 2005: 193):

- „Probleme im sozialen Nahfeld, dazu gehören Probleme in der Partnerschaft sowie Probleme mit der Herkunftsfamilie wie mit der selbst gegründeten Familie,
- gesundheitliche Beeinträchtigungen, wie somatische oder psychische Erkrankungen, Behinderung, Alkohol- bzw. Drogenabhängigkeit einschließlich damit verbundener Haft,

[18] Quelle: Statistisches Bundesamt, URL: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/06agq-zvbm-haushaltstyp.html (Stand 30. Juli 2019)

[19] Daten ohne wohnungslose Geflüchtete; Quelle: BAG, URL: https://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/

- wirtschaftliche Probleme, wie Mietschulden, Erwerbslosigkeit bzw. Verlust des Arbeitsplatzes, mit dem das Wohnen verknüpft war."

Von den in dieser Studie befragten Frauen führte die größte Gruppe den bestehenden Wohnungsnotfall hauptsächlich auf Probleme im sozialen Umfeld zurück (Enders-Dragässer/Sellach, 2005). Insgesamt gelten konfliktbeladene oder gescheiterte Partnerschaften, häusliche Gewalt oder untragbare Verhältnisse in der Herkunftsfamilie als spezifisch geschlechtsbezogene Ursachenzusammenhänge der Wohnungslosigkeit von Frauen (BAG W, 2012c; Gschwendtner, 2008).

Geschlechtsbezogene Formen der Wohnungslosigkeit – verdeckte Wohnungslosigkeit

Offen bzw. sichtbar wohnungslose Frauen, die „auf der Straße" oder in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe leben, bilden nur eine kleine Gruppe der wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Frauen. Die *„eigentliche Erscheinungsweise weiblicher Wohnungslosigkeit"* (BAWO, 2014: 6) ist die sogenannte verdeckte Wohnungslosigkeit. Frauen in verdeckter Wohnungslosigkeit sind tatsächlich wohnungslos, sind aber bei Bekannten, Partnern oder Verwandten untergekommen. Sie haben keine mietrechtliche Absicherung und sind meist nur vorübergehend geduldet (Enders-Dragässer et al., 2004).

Die Situation von Frauen in verdeckter Wohnungslosigkeit ist durch ein hohes Maß an Unsicherheit und Abhängigkeit gekennzeichnet. Dazu zählen häufig wechselnde Unterkünfte ebenso wie ein hoher Anpassungsdruck und die Erwartung von (auch sexuellen) Gefälligkeiten bis hin zu einem hohen Gewaltrisiko (BAG W, 2012a; BAWO, 2014). Eine spezifische Form der verdeckten Wohnungslosigkeit von Frauen ist das Eingehen von Zweckpartnerschaften. Hier vermengen sich meist materielle und emotionale Bedürfnisse, die in einem komplexen Abhängigkeitsverhältnis von Frauen resultieren (Enzendorfer/Scheckenbach, 2015). Die vielfältigen Belastungen in der verdeckten Wohnungslosigkeit führen nach Geiger u. a. (zit. nach Fischelmayer-Pruckner, 2009) zu einer Abstiegsspirale, die ein hohes Risiko der Verfestigung einer Wohnungsproblematik birgt.

Ein zentrales Charakteristikum der verdeckten Wohnungsnot von Frauen ist ihre Unsichtbarkeit. Aufgrund informeller Bewältigungsstrategien, oft verbunden mit Scham und Angst vor Stigmatisierung, bleiben wohnungslose Frauen in der öffentlichen Wahrnehmung unsichtbar und das tatsächliche Ausmaß ihres Hilfebedarfs in der Sozialpolitik und Wohnungslosenhilfe unerkannt (Gschwendtner, 2008). Die spezifische Unsichtbarkeit von Frauen in verdeckter Wohnungslosigkeit stellt insgesamt eine besondere Herausforderung für die Hilfesysteme im Zugang zu dieser Zielgruppe dar. Finden Frauen in der „Abstiegsspirale" der verdeckten Wohnungslosigkeit, in der sich materielle und psychische Notlagen durch die vielfachen Belastungen zunehmend verschärfen, den Weg in die Hilfesysteme, so ist häufig eine Kriseninterventi on erforderlich, die über materielle Hilfe in der unmittelbaren Wohnungsnotlage hinausgeht (Geiger u. a. zit. nach Fischelmayer-Pruckner, 2009).

Geschlechtsbezogene Problemlagen in der Wohnungslosigkeit

Die BAG W (2012b) nennt als spezifische Kennzeichen der Lebenssituation von wohnungslosen Frauen insbesondere „Partnerschaften, mögliche Schwangerschaft, fremduntergebrachte Kinder, erlebte (sexuelle) Gewalt, Abhängigkeitsverhältnisse, Prostitution, Suchtprobleme, psychische und physische Erkrankungen, frauenspezifische Aspekte der Gesundheit“. Während bei wohnungslosen Männern häufiger ein problematischer Suchtmittelkonsum oder Straffälligkeit vorkommen, sind es bei wohnungslosen Frauen insbesondere Gewalterfahrungen, gesundheitliche oder psychische Probleme (Gerull/Merckens, 2012). Vor diesem Hintergrund wird in der Fachliteratur neben materiellen Hilfen auch persönlichen Hilfen und der aufsuchenden Arbeit eine große Bedeutung in der Unterstützung insbesondere auch von wohnungslosen Frauen beigemessen (Enders-Dragässer, et al.: 2004), ein Befund, der auch in aktuellen Studien bestätigt wird (GISS, 2019: S. 93).

Gewalt ist insbesondere für Frauen sowohl ein Risiko in der Wohnungslosigkeit als auch ein Auslöser für Wohnungslosigkeit. Studien zur Wohnungslosigkeit von Frauen weisen auf eine hohe Betroffenheit wohnungsloser Frauen von häuslicher oder sexueller Gewalt hin. Auch Gelegenheits- oder Zwangsprostitution wird im Zusammenhang mit der Wohnungslosigkeit von Frauen problematisiert (BAG W, 2012a; Enzendorfer/Scheckenbach, 2015). Laut einer Berliner Studie (Köppen u. a., 2012) haben über zwei Drittel der befragten wohnungslosen Frauen Gewalterfahrungen, zwei Fünftel der wohnungslosen Frauen sind über ihren gesamten bisherigen Lebensverlauf von Gewalt betroffen. In dieser Studie wird hervorgehoben, dass die Thematisierung von Gewalterfahrungen durch die betroffenen wohnungslosen Frauen ein geschütztes und kontinuierliches Setting erfordert und durch eine zusätzliche sozialpädagogische bzw. psychologische Beratung erleichtert wird. Vor dem Hintergrund der hohen Gewaltbetroffenheit wohnungsloser Frauen ist die Schnittstelle von Wohnungslosenhilfe und Angeboten im Anti-Gewalt-Bereich wichtig, die Kooperation jedoch verbesserungswürdig (Gerull/Merckens, 2012). Frauenhäuser sind auf multiple Problemlagen von gewaltbetroffenen wohnungslosen Frauen, oft suchtkrank oder psychisch instabil, häufig personell nicht eingestellt, was eine Aufnahme dieser Frauen erschwert (Gerull, 2013).

An der Schnittstelle zweier Hilfesysteme (Wohnungslosenhilfe und Jugendhilfe) bewegen sich auch wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Frauen mit Kindern. Auf diese Gruppe sind die Hilfesysteme nicht ausreichend eingestellt, so das Resümee einer Berliner Studie (Gerull/Wolf-Ostermann, 2012). Schätzungen zufolge hat etwa die Hälfte der wohnungslosen Frauen Kinder, die entweder mit der Mutter zusammenleben oder fremduntergebracht sind (Gerull/Wolf-Ostermann, 2012). Laut Statistikberichterstattung der BAG W (2015) leben rund 19 % mit Kindern im Haushalt (als Alleinerziehende oder im Paarhaushalt) und 23 % der Klientinnen der Wohnungslosenhilfe haben fremduntergebrachte Kinder. Neben der Frage ausreichender und adäquater Unterbringungsmöglichkeiten für wohnungslose Frauen mit Kindern besteht auch Unterstützungsbedarf bei der Betreuung der Kinder und bei vielen Müttern von fremduntergebrachten Kindern der Wunsch nach Unterstützung bei der Rückführung. In diesem Zusammenhang ist außerdem zu berücksichtigen, dass wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Frauen mit Kindern oft erst sehr spät Hilfe in Anspruch

nehmen, aus Sorge, dass ihre Kinder in Obhut genommen werden (Gerull/Wolf-Ostermann, 2012).

4.3 Zielgruppen des EHAP

Die vorangegangene Charakterisierung der Zielgruppen stützt sich auf allgemein zugängliche statistische Quellen und wissenschaftliche Untersuchungen. In den folgenden Abschnitten stehen die Personen im Mittelpunkt, die als Ratsuchende die Unterstützung des EHAP in Anspruch nehmen. Sie werden sowohl im Rahmen der programmspezifischen Datenerfassung (Monitoring) als auch durch die empirischen Untersuchungen der Evaluierung erfasst. Im Folgenden geht es um die Zielgruppen im Unterstützungsschwerpunkt I: Neu zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger und ihre Kinder bis zum siebten Lebensjahr.

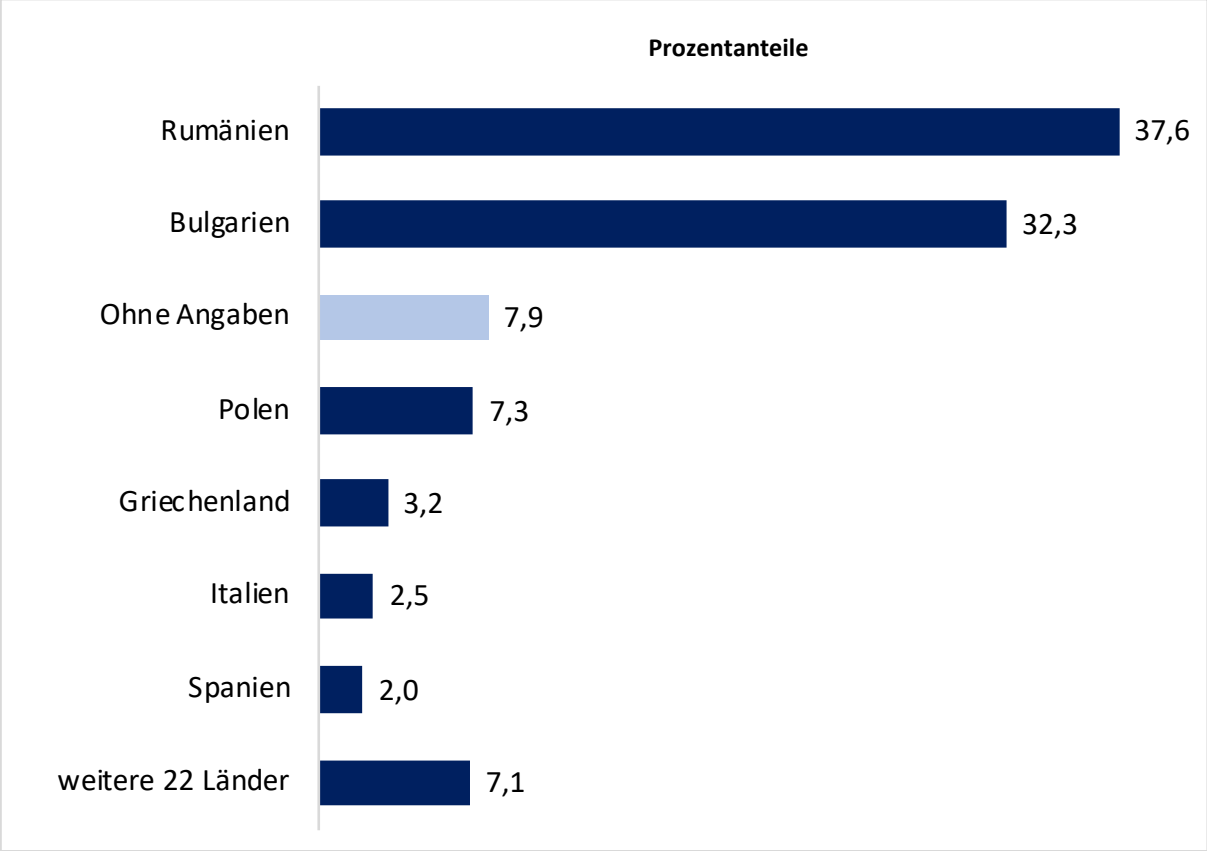
4.3.1 Unterstützungsschwerpunkt I: Neu zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger im EHAP

Monitoring

Im Teilnehmerdatenblatt, das die Beraterinnen und Berater für jeden Beratungsfall anlegen, werden verschiedene persönliche Merkmale der Ratsuchenden erfasst. Dazu zählen neben Angaben zu Alter und Geschlecht auch das Herkunftsland, der Migrationshintergrund, Wohnungslosigkeit oder Behinderungen. Diese Angaben sind freiwillig, deswegen liegen auch nicht zu allen beratenen Personen entsprechende Informationen vor.

Im Unterstützungsschwerpunkt I wurden bis Dezember 2019 insgesamt 109.132 neu zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger beraten, darunter etwas mehr Frauen (51 %) als Männer. Die große Mehrheit der beratenen Personen stammt aus Südosteuropa (siehe Abbildung 3). Rund 70 % (77.573 beratene Personen) gaben als Herkunftsland Bulgarien oder Rumänien an.

Abbildung 3: Herkunftsländer der Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt I



Quelle: ZUWES-Datenbank, Monitoring, eigene Berechnungen; Stand: 19.12.2019

Rund 8.800 Ratsuchende haben gegenüber ihren Beraterinnen und Beratern keine Angaben zu ihrem Herkunftsland gemacht. An dritter Stelle, nach Bulgarien, folgen Ratsuchende aus Polen (8.038 Personen oder 7,3 %). Wiederum deutlich weniger beratene Personen stammen aus Griechenland (3,2 %), Italien (2,5 %) und Spanien (2,0 %). Die restlichen, rund 7.800 Ratsuchenden stammen aus 22 weiteren EU-Ländern. Ihr Anteil an den Beratungsfällen liegt jeweils unter 2 %; zusammengenommen erreichen sie einen Anteil von rund 7 % unter allen Beratungsfällen.

Tabelle 1 macht deutlich, dass mehr als doppelt so viele Männer wie Frauen angaben, wohnungslos zu sein. Nahezu gleich hoch ist ihr Anteil unter den von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen. Allerdings ist hier auch der Anteil derjenigen, die keine Angaben machten, besonders hoch. Die tatsächliche Zahl derjenigen, die nur vorübergehende Unterkünfte bewohnen oder bei Freunden und Bekannten untergekommen sind, dürfte demnach sehr viel höher sein. Noch höher ist der Anteil derjenigen, die keine Angaben zu einer Behinderung gemacht haben (rd. 90 %). Die absolute Zahl der beratenen Personen, die eine amtlich festgestellte Behinderung angaben, ist entsprechend gering.

Tabelle 1: Merkmale der Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt I (alte Ziele 1, 2a, 2b)

2015 bis 2019[20]	Insg.	Frauen		Männer		Divers		k. A.	
		Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
Gesamtzahl	109.132	55.587	50,9	53.529	49,1	0	0	16	0,01
bis 7 Jahre	14.731	7.328	49,7	7.403	50,3	0	0	0	0,00
16 bis 64 Jahre	93.764	47.922	51,1	45.826	48,9	0	0	16	0,02
über 65 Jahre	637	337	52,9	300	47,1	0	0	0	0
mit Migrationshintergrund	107.289	50.215	46,8	44.998	41,9	14	0,01	12.062	11,2
Bulgarien	34.270	15.494	45,2	18.776	54,8	0	0,00	0	0
Rumänien	39.312	19.764	50,3	19.548	49,7	0	0,00	0	0
mit Behinderung	19.209	1.096	5,7	1.021	5,3	0	0,00	17.092	89,0
Wohnungslose	32.803	11.870	36,2	5.521	16,8	2	0,01	15.410	47,0
von Wohnungslosigkeit Bedrohte	32.443	6.404	19,7	6.663	20,5	0	0,00	19.376	59,7

Quelle: ZUWES-Datenbank, Monitoring, eigene Berechnungen; Stand: 19.12.2019. Grundlage waren alle in Verbleib gemeldeten Fälle.

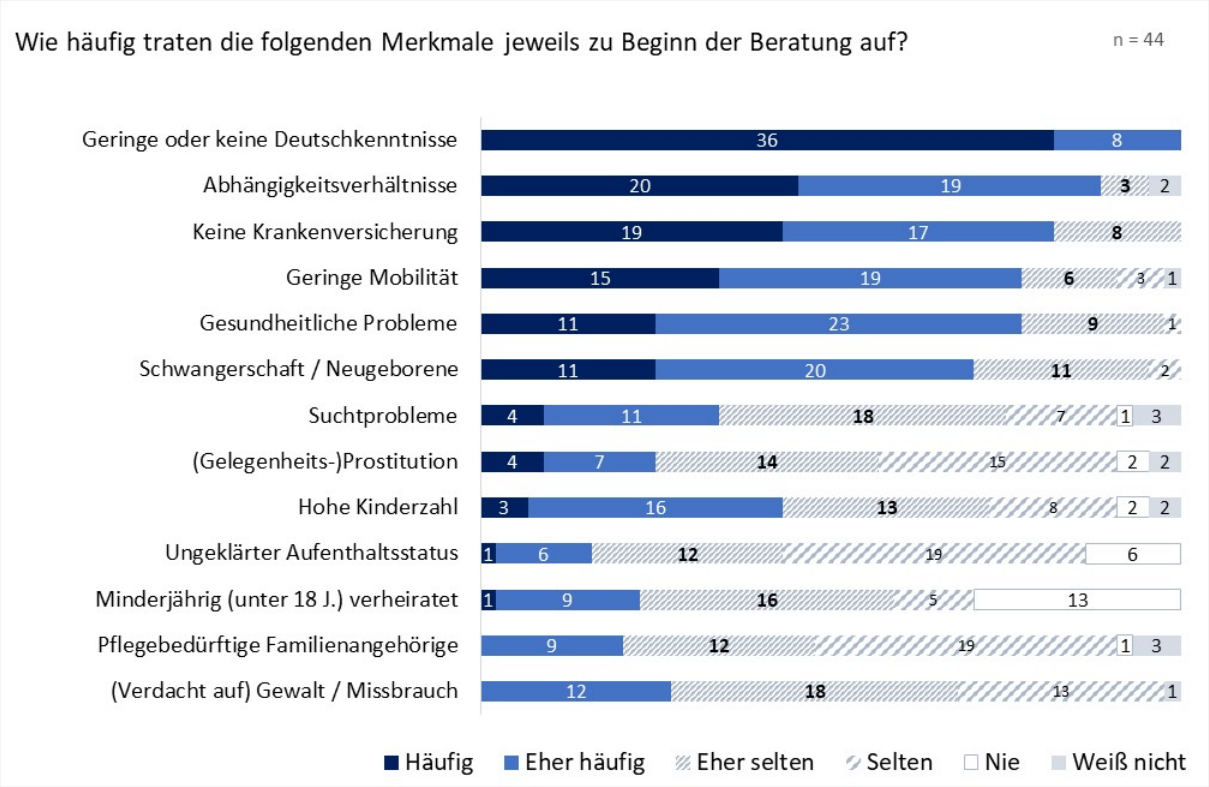
Zu allgemeinen Lebenssituationen und Problemlagen der beratenen EU-Zugewanderten

Um die Befunde aus dem Monitoring über die beratenen zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürger auszuweiten und zu vertiefen, wurden im Rahmen der Evaluierung eigene Befragungen durchgeführt. Ein Teil der Fragen richtete sich auf Angaben zu Ausgangslagen und Lebenssituation der Ratsuchenden in den jeweiligen Unterstützungsschwerpunkten. Weil die Befragungen zur Halbzeit und zum Ende der ersten Förderrunde durchgeführt wurden, konnten auch eventuelle Veränderungen in den Merkmalen der Ratsuchenden identifiziert werden. In den Merkmalen, die die persönlichen Lebensumstände der beratenen Zugewanderten beschreiben, gab es jedoch keine Änderungen. Die Problemmuster blieben über beide Befragungswellen konstant.

Unzureichende Sprachkenntnisse der Ratsuchenden zählen zu den Problemen, mit denen sich die meisten Projekte in ihrer Beratungspraxis häufig konfrontiert sehen (Abbildung 4).

[20] Die Monitoringdaten wurden zum Stichtag 19.12.2019 ausgewertet.

Abbildung 4: Problemlagen der beratenen Personen im Unterstützungsschwerpunkt I nach Einschätzung der Projekte [21]



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 44 Projekte)

Dies ist auch einer der wichtigsten Gründe dafür, dass Beraterinnen und Berater die Ratsuchenden zu Hilfeeinrichtungen persönlich begleiten, um dort als Sprachmittlerinnen bzw. Sprachmittler die Kommunikation zu unterstützen (siehe Kapitel 5.2.2).

Zu den Merkmalen, die in der Beratungspraxis von den meisten Projekten häufig oder eher häufig beobachtet werden[22], zählen gesundheitliche Einschränkungen und Abhängigkeiten. D.h. die Beratenen leben in überbelegten Wohnungen und unter extrem schlechten Bedingungen, in manchen Fällen auch in sogenannten „Schrottimmobilien“, deren Nutzung auch an unterbezahlte Arbeitsverhältnisse geknüpft sein kann. Häufig fehlt der Krankenversicherungsschutz, mit dem medizinische Versorgung in Anspruch genommen werden könnte. Hinzu kommt eine zu geringe Mobilität für die Nutzung von Hilfeangeboten und für die Bewältigung von Wegen. In den Fallstudien wurden dazu u. a. folgende Beispiele berichtet: Z. T. müssen Wege mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden, für die die Zielgruppen häufig kein Geld hätten. Wege zu Behörden und anderen Einrichtungen seien u. U. kompliziert und häufig nicht allein zu bewältigen. Bei der Unterbringung in Kitas müsse berücksichtigt werden,

[21] Die Abbildung zeigt die Anzahl der Projekte, die im Einzelziel 1 der 1. Förderrunde zugewanderte erwachsene Unionsbürgerinnen und -bürger beraten und begleitet haben.

[22] Die befragten Projektverantwortlichen konnten unter den vorgegebenen Merkmalen die Häufigkeit ihres Auftretens in der Beratung bestimmen. Sie haben ihre Antworten in der Regel mit den Beratungsteams und ihren Projektpartnern abgestimmt und sich auf eine aus ihrer Sicht passende Beschreibung geeinigt.

dass Einrichtungen nicht zu weit vom Wohnort entfernt liegen und die Wege dorthin mit den Wegen zu verschiedenen Arbeitsstätten abgestimmt werden können.

Mit gesundheitlichen Problemen der Ratsuchenden sind die Beratungsteams laut der Befragung ebenfalls häufiger konfrontiert. In den Fallstudien wurden Zahnprobleme, sowohl der Erwachsenen wie ihrer Kinder, benannt. Auch wegen psychischer Probleme, Ängste und Unsicherheiten seien Behandlungen notwendig. Andere Projekte berichteten von Ratsuchenden mit Krankheiten wie z. B. Diphterie, die in Mitteleuropa bereits als ausgestorben gelten.

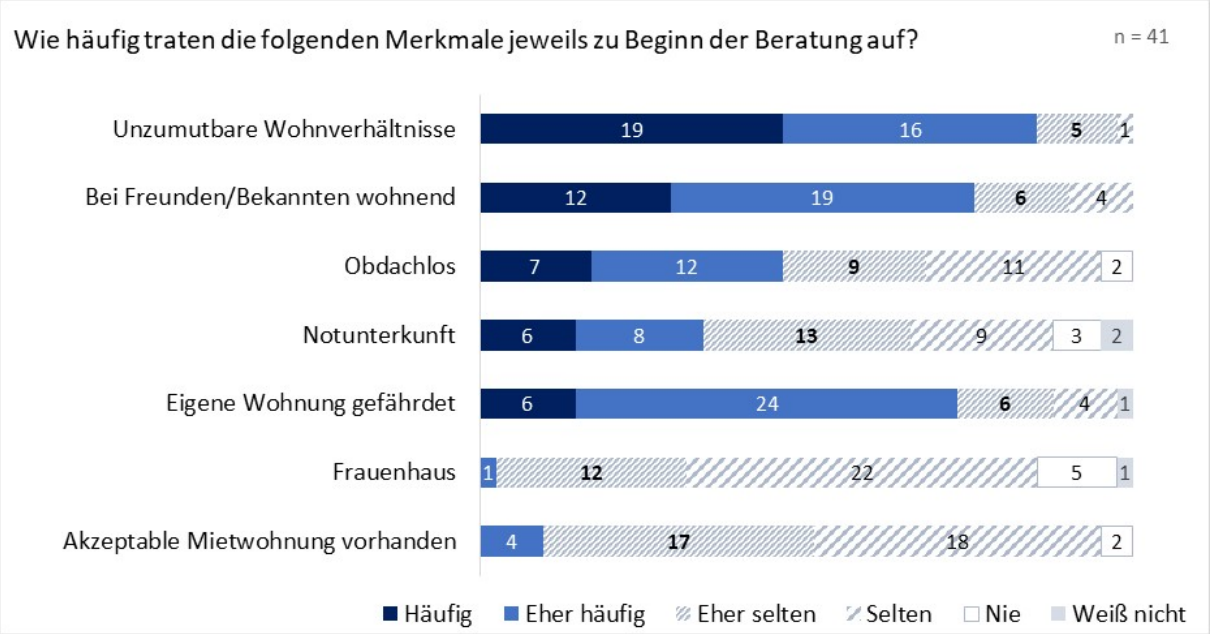
Ebenfalls häufiger sind die Beraterinnen und Berater mit den Problemen von Familien konfrontiert, in denen die Mütter Kinder erwarten oder Neugeborene versorgen müssen. Unter den Wohnbedingungen, in denen zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger leben, ist dies eine besondere Herausforderung.

Im Vergleich dazu werden Problemlagen wie ein ungeklärter Aufenthaltsstatus, Pflege von Familienangehörigen, Kinderehen, Prostitution oder häusliche Gewalt von weniger Projekten als häufig behandelte Themen genannt.

Abbildung 5 beschreibt die Wohnsituation der von den EHAP-Projekten beratenen Personengruppe differenzierter.[23] Bis auf wenige Ausnahmen gaben die Projekte an, dass die beratenen Zugewanderten in unzumutbaren und überbelegten Wohnungen leben oder bei Freunden oder Bekannten unterkommen. Ein nahezu gleich hoher Anteil der Projekte gab an, dass Ratsuchende häufig oder eher häufig von Wohnungslosigkeit bedroht seien; ein Umstand, der mit der Unterkunft bei Freunden und Bekannten als nicht dauerhafte Lösung einhergeht. Auch Notunterkünfte sind nur eine Lösung auf Zeit. Instabile Lösungen können auch in die Obdachlosigkeit führen und damit in ein Leben „auf der Straße“. Fast die Hälfte der Projekte hat dies bei ihren Ratsuchenden häufiger beobachtet. Wie bei der Zielgruppe zu erwarten, leben die Ratsuchenden nur selten in akzeptablen Mietwohnungen.

[23] Auch in dieser Frage gibt es keine nennenswerten Änderungen in den Antworten der Beratungsteams im Vergleich zur 1. Befragungswelle.

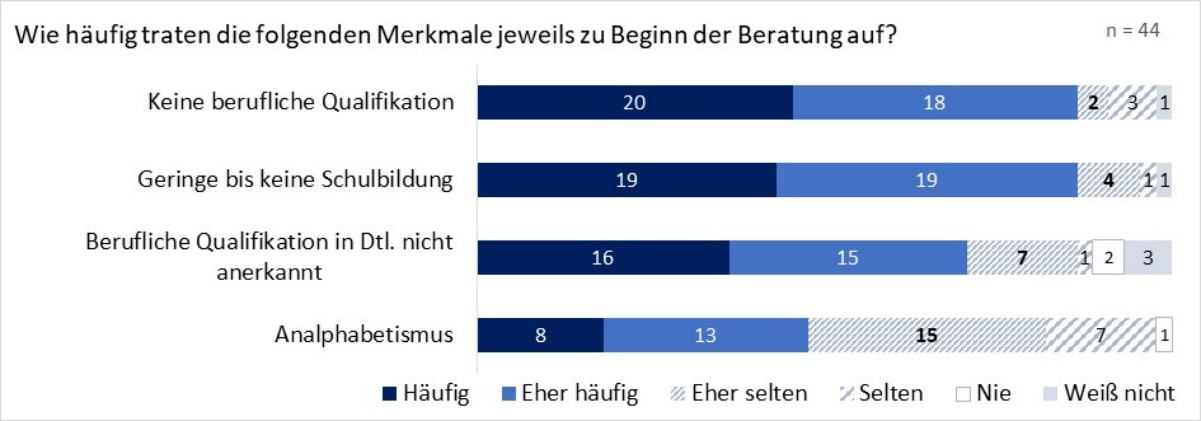
Abbildung 5: Wohnsituation der Beratenen im Unterstützungsschwerpunkt I



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 41 Projekte)

Keine oder nur geringe schulische und berufliche Qualifikationen oder ihre fehlende Anerkennung in Deutschland zählen zu den Problemen, die besonders viele Projekte häufiger beobachtet haben (siehe Abbildung 6). Selbst Analphabetismus ist in der Beratungspraxis keine Ausnahmeerscheinung. Knapp die Hälfte der Projekte gab an, häufiger damit konfrontiert zu sein.

Abbildung 6: Bildung und Qualifikation der Beratenen im Unterstützungsschwerpunkt I

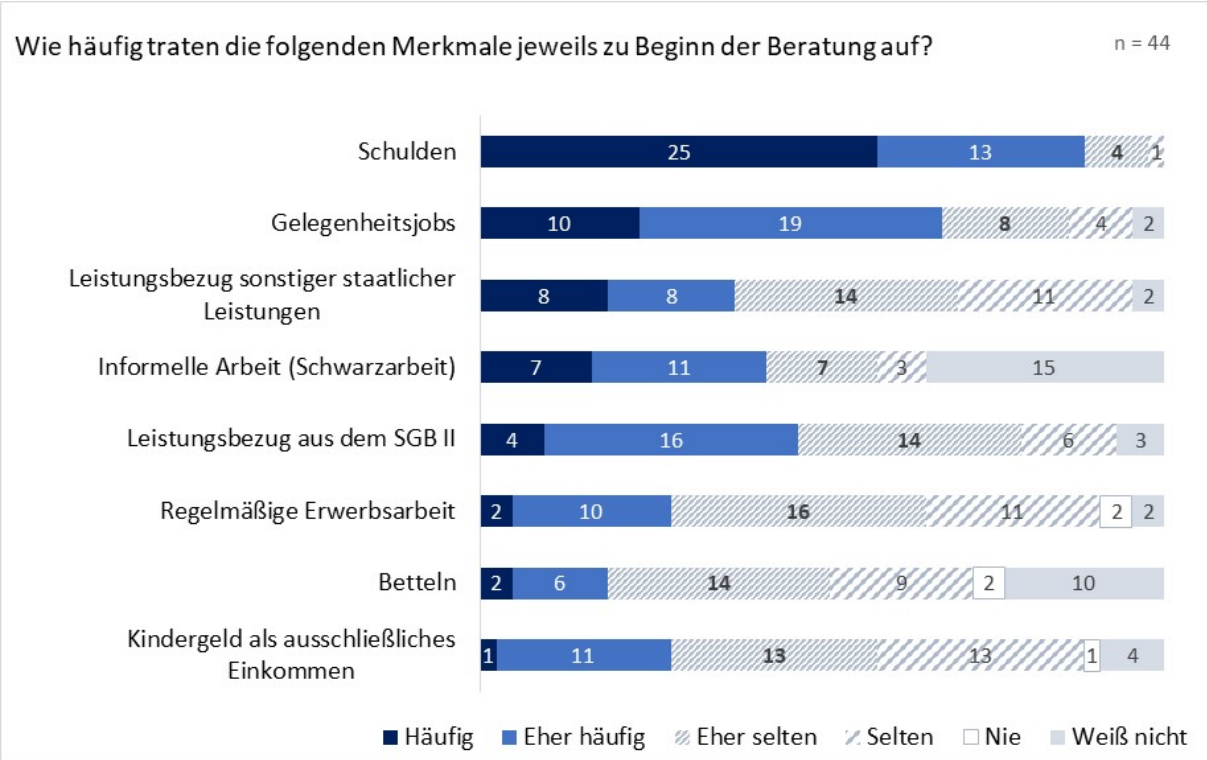


Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 44 Projekte)

Nur wenige Ratsuchende gehen einer regelmäßigen Erwerbsarbeit nach (siehe Abbildung 7). Wegen ihrer Defizite bei den Sprachkenntnissen und in der schulischen sowie beruflichen Bildung bleiben ihnen häufig nur Gelegenheitsjobs, um ein Einkommen zu erzielen. Knapp die Hälfte der Projekte konnte häufiger einen Leistungsbezug aus dem SGB II beobachten. Dass es den beratenen Personen gelingt, mit ihrer Arbeit Leistungsansprüche zu begründen, ist also keine Ausnahme. Dass Zugewanderte dagegen ausschließlich Kindergeld als einzige regelmäßige Einkommensquelle nutzen, nimmt nur eine geringe Anzahl von Projekten wahr. Auch das

Betteln zählt nach Wahrnehmung der Projekte zu den eher seltenen Einkommensquellen der Ratsuchenden. Die Beratungsteams können darüber jedoch nicht immer mit Sicherheit Auskunft geben. Ähnlich wie bei der informellen Arbeit bzw. Schwarzarbeit verfügen die Beraterinnen und Berater zu diesen Einkommensquellen über zu wenig Informationen.

Abbildung 7: Einkommenssituation der beratenen Personen im Unterstützungsschwerpunkt I



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 44 Projekte)

Eine unmittelbare Folge der Erwerbslosigkeit bzw. prekären Erwerbstätigkeit sind Schulden. Fast alle Projekte beobachten dieses Problem häufiger. Aus den Fallstudien wird deutlich, dass es sich vor allem um Mietschulden oder um unbezahlte Krankenhausrechnungen handelt. In manchen Fällen kommen auch Konsumschulden hinzu.

Trotz der verbreiteten Erwerbslosigkeit gibt es aber offenkundig einen relevanten Teil unter den beratenen Personen, die Arbeit suchen und finden. Dies wird auch aus den Befunden der Fallstudien deutlich. Weil ihre erlernten Berufe nicht anerkannt oder nachgefragt werden, wegen fehlender schulischer oder beruflicher Bildung, Sprachhürden und anderen Einschränkungen, weichen die Zugewanderten auf Gelegenheitsjobs, Minijobs und informelle Arbeiten aus.

> *„Die Chancen für (..) Neuzugewanderte eine Arbeit oder Ausbildung zu finden, sind so gut wie noch nie. Weil der Arbeitsmarkt das einfach… Obwohl in [Name der Stadt] nach wie vor bundesweit die Stadt mit der höchsten Arbeitslosenquote ist. Und die ärmste Stadt auch bundesweit. (…) Selbst da ist es möglich eben auch solche Menschen mit kaum Qualifikation, kaum Sprachkenntnissen in Arbeit zu vermitteln. Weil die sind ja auch bereit alles zu machen. Die nehmen jede Arbeit an. (…) Man nennt das Arbeitsstrich. Tagelöhner und da kommen dann Unternehmen vorbei. (…) Und das ist sowohl bei den Geflüchteten als auch bei den neu Zugewanderten sehr hoch.“ (Fallstudie 24, Projektleitung, 15)*

Die Fallstudien und Befragungen ergeben ein insgesamt differenziertes Bild der Ausgangslagen und Merkmale der Ratsuchenden. Immer wieder weisen Beratungsteams darauf hin, dass Unionsbürgerinnen und -bürger mit trügerischen Vorstellungen von ihren Möglichkeiten nach Deutschland kommen und die Erfahrung machen, dass sie, wenn überhaupt, nur in äußerst prekären Verhältnissen und für geringen Lohn arbeiten können. Andererseits berichten die Projekte auch von Fällen, in denen es trotz deutlich benachteiligender Ausgangslagen gelingt, Arbeit zu finden und ein eigenes Einkommen zu erwirtschaften. Dass diese Einkommen nicht nur im Graubereich nicht angemeldeter Tätigkeiten erworben werden, sondern auch in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen, zeigt der Anteil derer, die Ansprüche aus dem SGB II erarbeitet haben. Knapp die Hälfte der Projekte (siehe Abbildung 7) gab an, dass sie häufiger mit Ratsuchenden in Kontakt kommen, die Leistungsansprüche aus dem SGB II haben. Dass diese Personen dennoch unter Bedingungen extremer Benachteiligung und Armut leben, liege den Projekten zufolge daran, dass Zeiten der Arbeit immer wieder durch längere Zeiten der Arbeitslosigkeit unterbrochen werden, für die häufig nicht oder erst mit langen Verzögerungen Leistungen aus dem SGB II ausgezahlt werden würden.

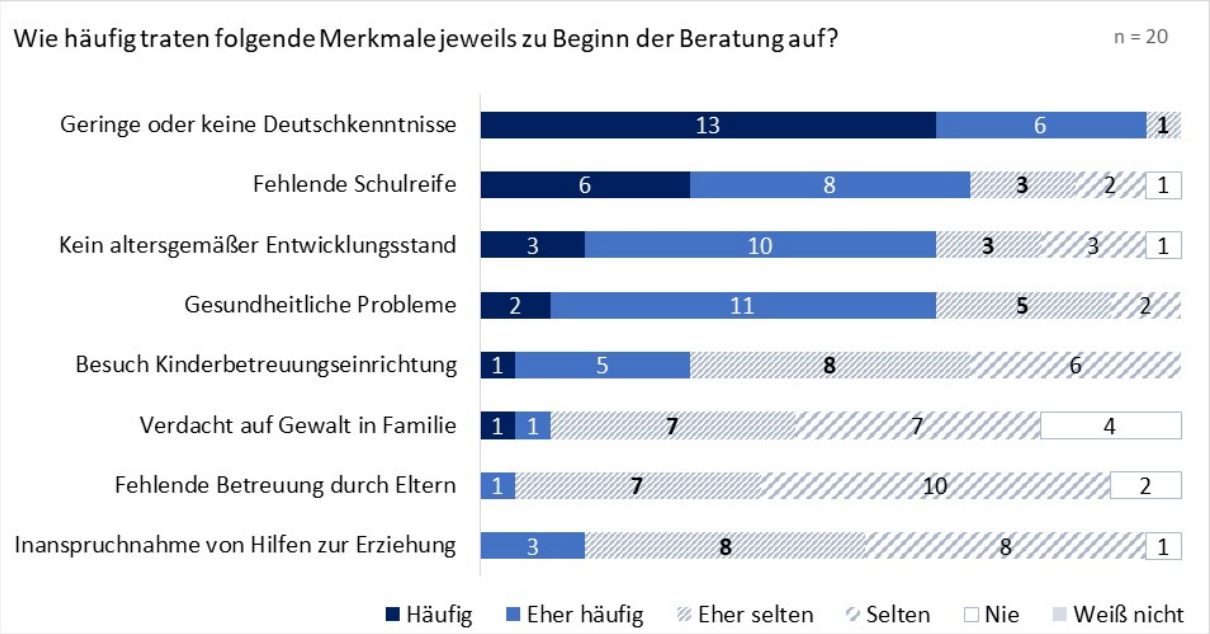
Zu Lebenssituation und Problemlagen von ratsuchenden Eltern und ihren Kindern im Unterstützungsschwerpunkt I

In den persönlichen Merkmalen unterscheiden sich die erwachsenen alleinstehenden Ratsuchenden und die Eltern unter den beratenen Personen kaum. Im Wesentlichen sind ihre Verhältnisse von ähnlichen Problemlagen bestimmt. Geringe oder keine Deutschkenntnisse sind auch in diesen Fällen die häufigsten Probleme, die von den Beratungsteams der Projekte wahrgenommen werden. Sie sind nur gering mobil bei der Inanspruchnahme von Hilfen und sie leben in den gleichen Abhängigkeitsverhältnissen auf Wohn- und Arbeitsmärkten.

In der Gruppe der Eltern werden jedoch Schwangerschaften und neugeborene Kinder häufiger zu Themen in der Beratung als bei alleinstehenden Erwachsenen.

Die persönlichen Merkmale der Kinder (siehe Abbildung 8) bis sieben Jahren sind im Hinblick auf die Deutschkenntnisse denen der Erwachsenen ähnlich. Rund zwei Drittel der Projekte kommen zu der Einschätzung, dass die Kinder nicht altersgemäß entwickelt sind und der ältere Teil von ihnen noch nicht reif für die Einschulung sei. Gesundheitliche Probleme bei den Kindern werden von ebenso vielen Projekten häufig beobachtet wie bei den erwachsenen Zugewanderten.

Abbildung 8: Allgemeine Lebenssituation der zugewanderten Kinder unter 7 Jahren im Unterstützungsschwerpunkt I



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n= 20 Projekte)

Selten kommt es vor, dass Eltern mit Kindern in die Beratung kommen, die bereits eine Kita besuchen. Dies mag zum einen daran liegen, dass erst durch die EHAP-Projekte eine Kita-Beratung und anschließende Vermittlung erfolgt. Dass nur in einer geringen Zahl der Fälle Kinder in Einrichtungen betreut werden, hat aber auch noch andere Gründe, die in den Fallstudien immer wieder angesprochen wurden. Der wichtigste davon ist der Mangel an geeigneten Kitaplätzen. Zum einen wird aus den Fallstudien deutlich, dass zu wenig Kitaplätze in der Stadt oder Region vorhanden sind, in die EHAP-Projekte vermitteln könnten. Es gibt Wartelisten für Plätze, verbunden mit langen Wartezeiten.

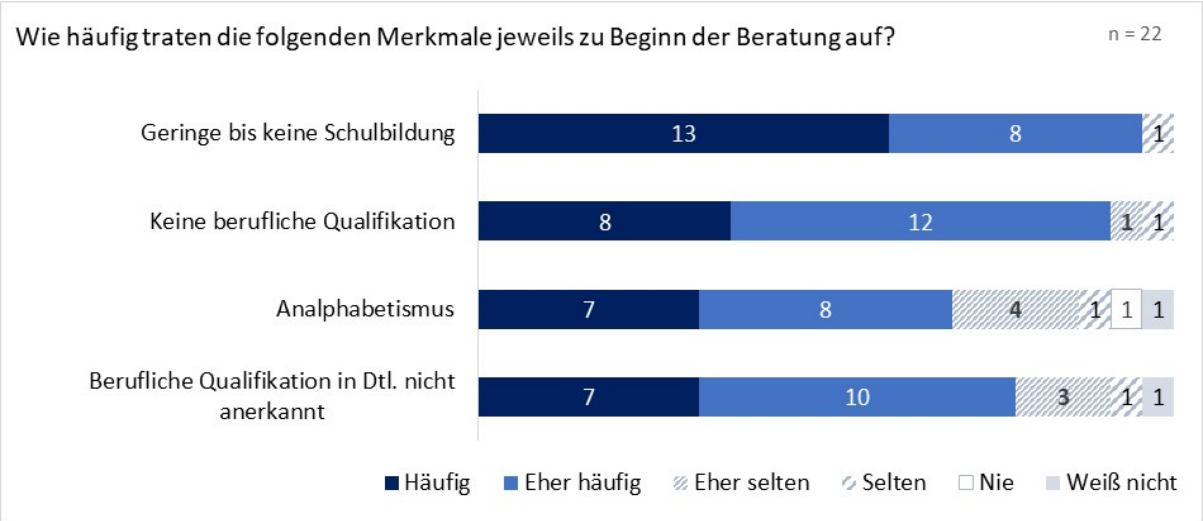
> *„Es gibt de facto viel zu wenige Plätze […]. Das ist wirklich ein Riesenthema. Habe darüber hinaus aber auch den Eindruck, da wir dieses Ziel 2 dahaben, ein bisschen Sorge hab, weil wir so viel Kinder nicht in Kindergarten versorgen können.“ (Fallstudie 25, Projektleitung, 87)*

Zum anderen sind häufig Probleme zu klären, die aus der Sicht der Eltern Vorrang gegenüber dem Kitabesuch haben. Solange keine geeignete Wohnung sowie Arbeit und Einkommen gefunden werden konnten und nicht für ein regelmäßiges Essen gesorgt werden kann, erscheinen Fragen der frühkindlichen Erziehung nachrangig. In diesem Sinn äußert sich ein Berater über die Haltung der Eltern:

> *"Denn wenn ich nicht weiß, was ich morgen essen soll, dann kümmere ich mich jetzt nicht unbedingt darum, dass mein Kind einen Schulranzen hat, zum Beispiel. Aber wenn wir sagen, okay wir lösen sozusagen ein Problem nach dem anderen und dann kommen wir aber irgendwann an einen Punkt, dass wir sagen, (…) was ist denn jetzt eigentlich mit der Kita und mit dem Kind, wie sieht es denn da aus? " (Fallstudie 34, Beratungspersonal, 13)*

Im Hinblick auf den Bildungsstand der Eltern zeigen die Ergebnisse der Befragung keine auffälligen Abweichungen von den Befunden der erwachsenen zugewanderten EU-Bürgerinnen und -Bürger ohne Kinder (siehe Abbildung 9). Zwischen den beiden Befragungen 2017 und 2018 gibt es in den Befunden ebenfalls keine gravierenden Veränderungen.

Abbildung 9: Schulische und berufliche Bildung der beratenen zugewanderten Eltern im Unterstützungsschwerpunkt I

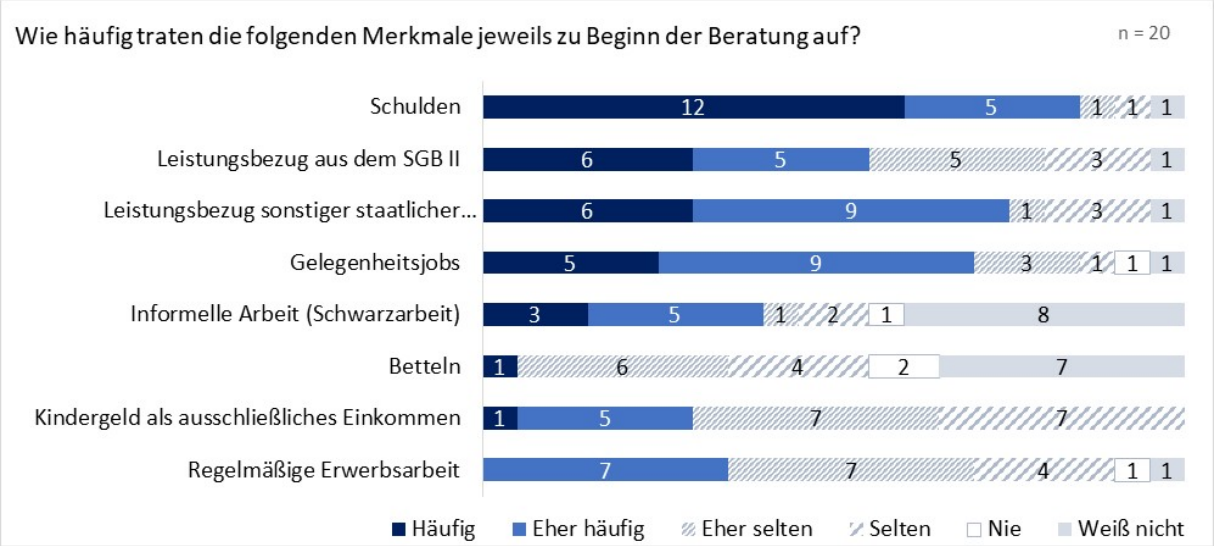


Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 22 Projekte)

Mängel in der schulischen und beruflichen Bildung und sogar Analphabetismus gehören zu den Problemen, mit denen besonders viele Beratungsteams „häufig“ oder „eher häufig“ konfrontiert sind. Sofern die Personen über berufliche Qualifikationen verfügen, werden sie in Deutschland häufig nicht anerkannt. Damit sind die wichtigsten Voraussetzungen für den Zugang zu regulärer Beschäftigung blockiert. Welche Folgen dies für die Einkommenssituation der Zugewanderten hat, wird in Abbildung 10 deutlich. Schuldenprobleme werden in den Beratungsgesprächen in nahezu allen Projekten häufig bzw. eher häufig besprochen.

Gelegenheitsjobs und Transfereinkommen aus verschiedenen Quellen bilden die hauptsächlichen Einkommensquellen der Eltern: Über die Hälfte der Projekte gab an, dass Ratsuchende häufiger Leistungen aus dem SGB II beziehen, deutlich mehr Projekte als im Einzelziel 1.

Abbildung 10: Einkommen der beratenen zugewanderten Eltern im Unterstützungsschwerpunkt I



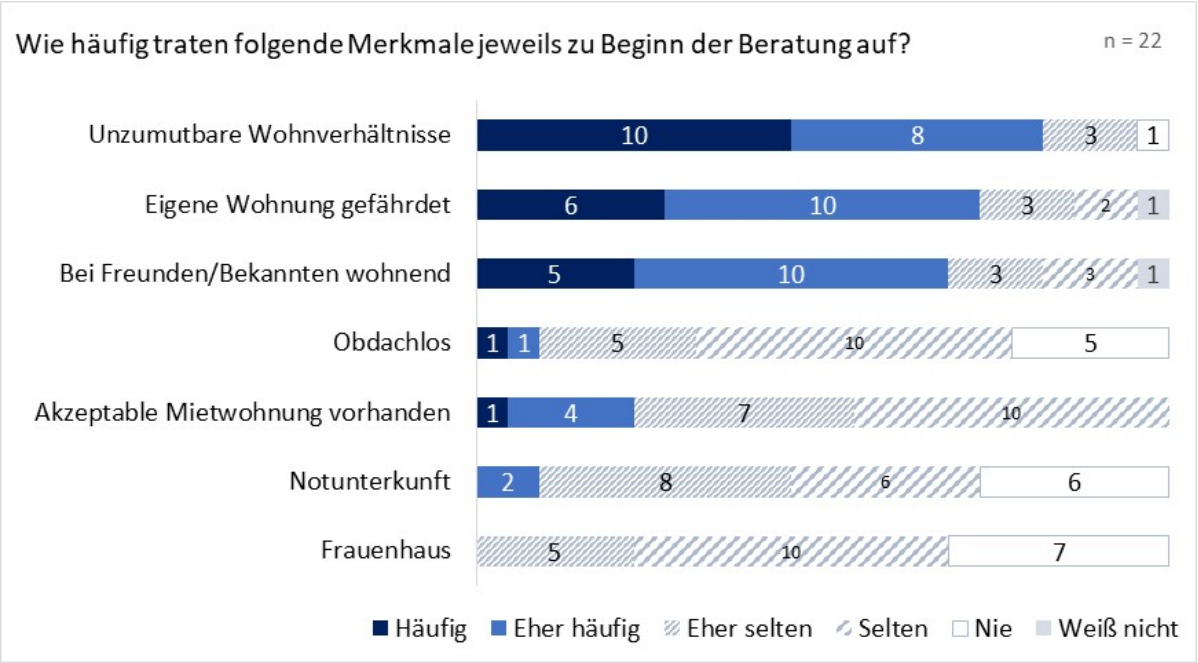
Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 20 Projekte)

Dass Kindergeld als einzige regelmäßige Einkommensquelle bezogen wird, ist aber auch unter den Eltern der beratenen Zugewanderten eher selten oder selten.

Fast alle Projekte gaben an, dass auch Betteln nur selten vorkomme. Es ist also davon auszugehen, dass sich die Mehrzahl der zugewanderten Eltern mit Gelegenheitsjobs und staatlichen Leistungen über Wasser hält.

Die Wohnsituation der Familien unterscheidet sich nicht grundsätzlich von der Wohnsituation der Erwachsenen ohne Kinder (siehe Abbildung 11). Auch zwischen den beiden Befragungswellen gibt es keine nennenswerten Unterschiede. Das wichtigste Ergebnis in beiden Wellen ist, dass Familien häufig in Wohnungen leben, die überbelegt sind, oder bei Freunden und Bekannten unterkommen – zwei Seiten derselben Medaille. Wie im Einzelziel 1 sind auch die Wohnungen der Familien im Einzelziel 2 gefährdet. In den Fallstudien nennen Beraterinnen und Berater häufig ähnliche Gründe: Sie sind von Kündigung und Räumung bedroht, weil Mietzahlungen ausstehen und Schulden nicht beglichen werden können. Weil die Unterkunft bei Freunden und Bekannten nur als eine Lösung auf Zeit gesehen wird, sind die betroffenen Personen ebenfalls von Wohnungslosigkeit bedroht.

Abbildung 11: Wohnsituation zugewanderter Familien im Unterstützungsschwerpunkt I



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 22 Projekte)

Der Anteil der obdachlosen Familien wird von den Projekten jedoch geringer beziffert als unter den alleinstehenden Ratsuchenden. Knapp die Hälfte der Projekte gab an, entweder häufig oder eher häufig mit alleinstehenden Zugewanderten befasst zu sein, die obdachlos sind. Auf zugewanderte Familien trifft dies dagegen deutlich seltener zu.

4.3.2 Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Ratsuchende im Unterstützungsschwerpunkt II

Im Unterstützungsschwerpunkt II waren Mitte Oktober 2019 insgesamt 26.546 Personen im System Zuwendungsmanagement des Europäischen Sozialfonds (ZUWES) registriert (vgl. Tabelle 2). Die Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt II sind mehrheitlich männlich, nur gut ein Drittel darunter sind Frauen (37,3 % oder 9.899 Personen). Von den 26.546 beratenen Personen hatten rund 14.250 einen Migrationshintergrund (rd. 54 %), allerdings gab davon ein hoher Anteil von rund 63 % nicht das Herkunftsland an. Auf der Grundlage der erfassten Daten kann daher nicht zuverlässig Auskunft über die Nationalität der im Unterstützungsschwerpunkt II beratenen Personen gegeben werden.

Tabelle 2: Struktur der Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt II

	insgesamt	männlich		weiblich		divers		k. A.	
		Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
Gesamtzahl	26.546	16.643	62,7	9.899	37,3	4	0,02	0	0,0
bis 7 Jahre	57	34	59,6	23	40,4	0	0,00	0	0,0
16 bis 64 Jahre	25.277	15.836	62,6	9.437	37,3	4	0,02	0	0,0
über 65 Jahre	1.212	773	63,8	439	36,2	0	0,00	0	0,0
mit Migrationshintergrund	14.250	3.189	22,4	2.111	14,8	2	0,01	8.948	62,8
darunter: Bulgarien	245	136	55,5	109	44,5	0	0,00	0	0,0
darunter: Rumänien	468	283	60,5	184	39,3	1	0,21	0	0,0
mit Behinderung	9.930	698	7,0	428	4,3	2	0,02	8.802	88,6
Wohnungslose	15.621	6.669	42,7	2.839	18,2	2	0,01	6.111	39,1
von Wohnungslosigkeit bedroht	20.738	6.794	32,8	5.535	26,7	2	0,01	8.407	40,5

Quelle: ZUWES-Datenbank, Monitoring, Stand: 19.12.2019, (alle in Verbleib gemeldeten Fälle).

Wird der Wohnungsstatus verglichen, ist zu sehen, dass die Gruppe der von Wohnungslosigkeit Bedrohten im Vergleich zu den Wohnungslosen mit 20.738 Beratungen gegenüber 15.621 Beratungen deutlich größer ausfällt. Werden beide Gruppen nach dem Geschlecht differenziert betrachtet, wird deutlich, dass unter den Wohnungslosen wesentlich weniger Frauen (18,2 %) als Männer (42,7 %) sind. Auch in der Gruppe der von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen ist der Männeranteil mit 32,8 % höher als der Frauenanteil (26,7 %). Auch wenn angesichts der relativ großen Anteile, für die keine Angaben zu den soziodemografischen Merkmalen der Ratsuchenden vorliegen, die Monitoringergebnisse kein vollständiges Bild liefern können, lässt sich aus den vorhandenen Daten eine ähnliche Tendenz zur Unterrepräsentanz betroffener Frauen in der Wohnungslosenhilfe wie in der Wohnungslosenhilfestatistik beobachten. Ferner sind die folgenden Darstellungen der Ergebnisse der Trägerbefragung (und anschließend der Fallstudien) mit Rücksicht auf dieses Geschlechterverhältnis zu interpretieren.

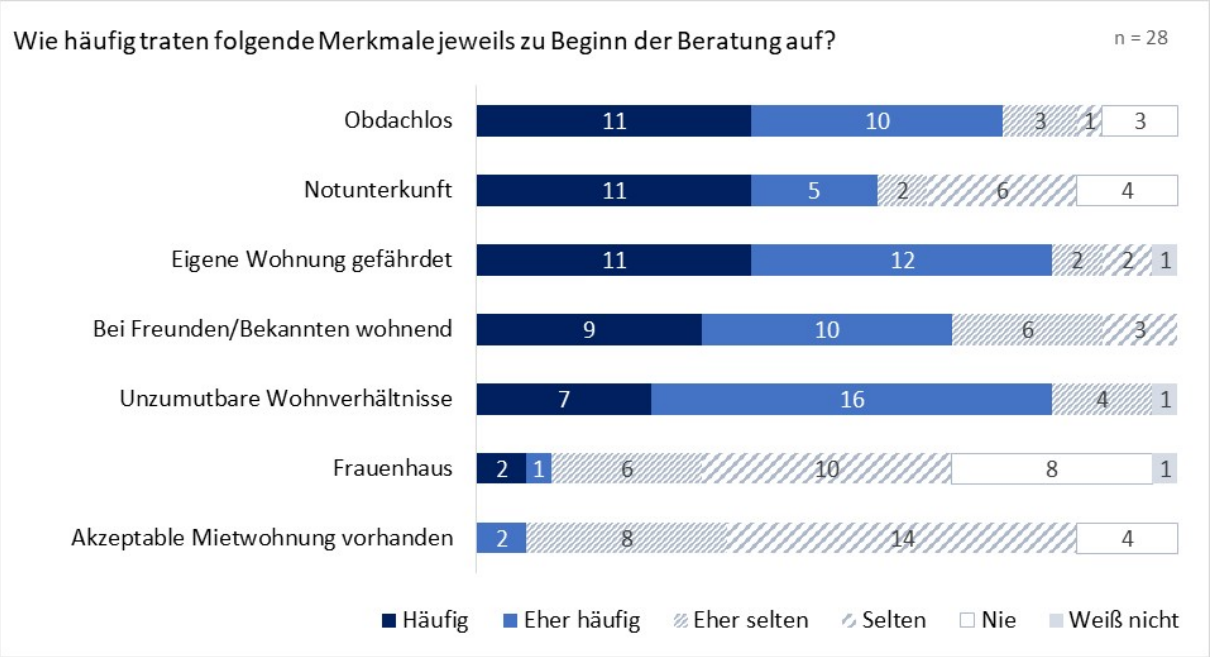
Zur allgemeinen Lebenssituation der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Ratsuchenden

Neben dem Monitoring wurden weitere Befragungen durchgeführt, um die Erkenntnisse zur Ausgangslage ratsuchender Menschen im EHAP zu erweitern und zu vertiefen. So geben die

Ergebnisse der Befragung Einblick in die Wohn- und Lebensverhältnisse der Zielgruppe. Die Wohn- und Lebensverhältnisse der Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt II sind erwartungsgemäß geprägt von gravierenden Problemen und Unsicherheiten. Wer noch nicht wohnungslos ist, dessen Wohnung ist häufig gefährdet. 23 Projekte gaben an, dass sie häufig oder eher häufig mit Fällen beschäftigt sind, auf welche dies zutrifft (siehe Abbildung 12). An zweiter Stelle in der Häufigkeit der Nennungen folgt die Wohnungslosigkeit der Ratsuchenden. Darunter zählt Obdachlosigkeit (Personen ohne jegliche Unterkunft), Wohnen bei Freunden oder Bekannten sowie der Aufenthalt in Notunterkünften. Hierzu zählt auch die Unterbringung in Frauenhäusern; solche Betroffenen haben die meisten Projekte jedoch eher selten, selten oder nie beraten.

23 Projekte gaben in der standardisierten Befragung an, dass sich Personen in unzumutbaren Wohnverhältnissen befinden. Erwartungsgemäß beobachten dagegen nur wenige Projekte Ratsuchende, die in akzeptablen Mietwohnungen leben.

Abbildung 12: Wohnsituation der Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt II



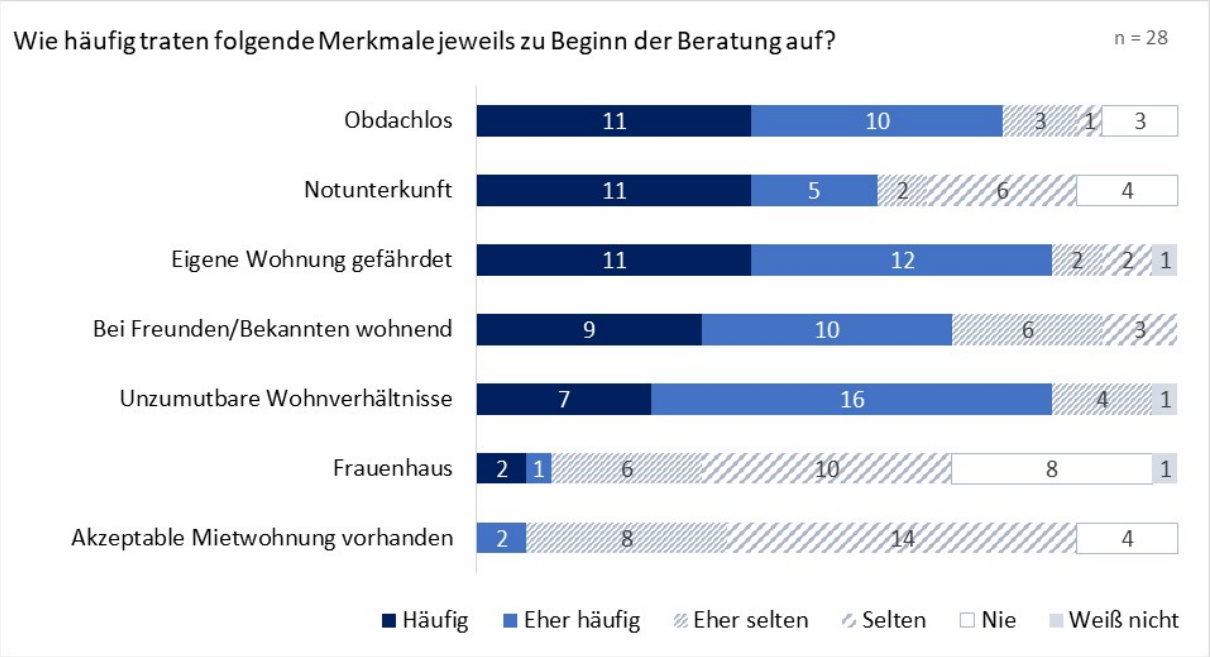
Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 28 Projekte)

Die Zuwendungsempfänger wurden bezüglich der Wohnsituation der Ratsuchenden zweimal befragt. Im Vergleich zur ersten Befragung im Jahr 2017 fallen die Einschätzungen zu fast allen Punkten annähernd gleich aus, im Zeitverlauf haben sich also keine Veränderungen bezüglich der Wohnsituation der Ratsuchenden ergeben. Eine Ausnahme besteht allerdings bei den Ratsuchenden mit akzeptabler Mietwohnung zu Beratungsbeginn. Während in der Befragung 2017 immerhin 6 von 30 Projekten (20 %) angaben, die Ratsuchenden hätten „eher häufig“ eine akzeptable Wohnsituation, waren dies in der Befragung 2018 nur noch 2 von 28 Projekten (7 %). In den Fallstudien gibt es nur wenige explizite Hinweise, die eine solche Veränderung erklären könnten. So fand die durch Mietsteigerungen verursachte Verdrängung von „Mittelverdienern“ aus dem Wohnungsmarkt stellenweise Erwähnung. In diesem Sinne könnte sich

auch die von den Projekten häufig identifizierte Verschärfung der Wohnraumsituation zum Teil dadurch erklären lassen, dass im weiteren Verlauf der Projektarbeit fast ausnahmslos Menschen mit sehr prekärer Wohnsituation die Beratung aufgesucht haben.

Neben der Wohnsituation wurden im Unterstützungsschwerpunkt II, ebenso wie in der 1. Befragungswelle, auch Merkmale abgefragt, die die persönliche Lebenssituation der Ratsuchenden beschreiben. Unter den persönlichen Merkmalen, welche den Umfang von Belastungen innerhalb der Zielgruppe erfassen, traten Suchtprobleme und gesundheitliche Probleme am stärksten in der EHAP-Beratung auf. Auch geringe Mobilität und soziale Abhängigkeiten[24] waren nach Aussagen der Träger häufig auftretende Sachverhalte in ihren Beratungen. In einem Drittel der Fälle berichten die Projekte davon, dass sie häufig oder eher häufig den Verdacht auf Gewalt und/oder Missbrauch bei den Ratsuchenden haben. Hiervon sind nach Ergebnissen der Fallstudien in erster Linie Frauen betroffen. Relativ selten scheint das Beratungspersonal mit weiteren abgefragten persönlichen Merkmalen wie geringen oder keinen Deutschkenntnissen sowie Prostitution konfrontiert zu sein (siehe Abbildung 13).

Abbildung 13: Lebenssituation ratsuchender Menschen im Unterstützungsschwerpunkt II



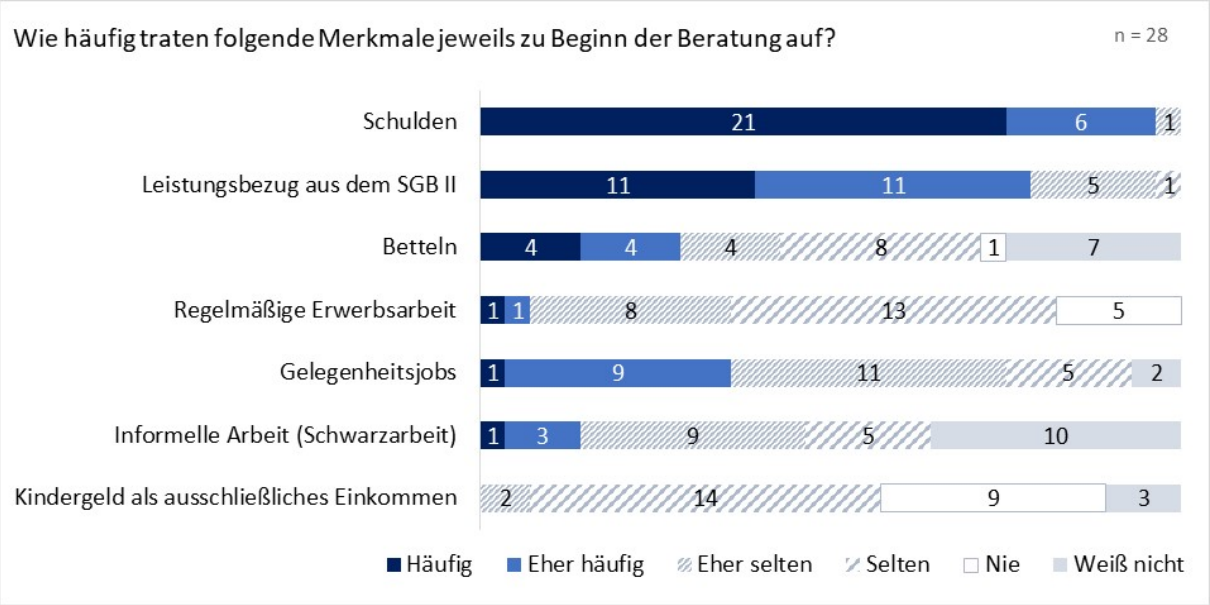
Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 27 Projekte)

Dass Wohnungslose selten als arbeitsmarktnah gelten, entspricht den allgemeinen Erkenntnissen zur Zielgruppe, wie sie in Kapitel 4.2 dargestellt werden. Dies bestätigen auch die Fallstudien. Im Vergleich zur ersten Befragung der Träger zeigen sich keine Veränderungen im Antwortverhalten. In den Fallstudien gab es in Einzelfällen jedoch Hinweise darauf, dass insbesondere junge Menschen einen stärkeren Drogenkonsum aufweisen würden.

[24] Vgl. hierzu beispielsweise die Ausführungen zur verdeckten Wohnungslosigkeit, wie sie insbesondere für Frauen charakteristisch ist. Auch ausbeuterische Vermietungs- und Arbeitsverhältnisse können damit gemeint sein.

Ebenso wie im Unterstützungsschwerpunkt I wurden die Träger auch bei Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen nach den persönlichen Merkmalen hinsichtlich Bildung und Einkommen gefragt. Vorhandene Schulden spielen bei der Zielgruppe nach Aussagen der Träger eine hervorgehobene Rolle, wie anhand Abbildung 14 zu erkennen ist. Aber auch die Häufigkeit des Leistungsbezugs aus dem SGB II wurde als hoch angegeben. Nichtsdestotrotz bestehen auch mit einer gewissen Häufigkeit Fälle, die ein Einkommen aus Gelegenheitsjobs, informeller Arbeit oder dem Träger unbekannten Einkommensquellen bezogen. Zwei Projekte gaben sogar an, dass die Zielgruppe regelmäßiger Erwerbsarbeit (eher) häufig nachgegangen sei.

Abbildung 14: Einkommenssituation der Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt II



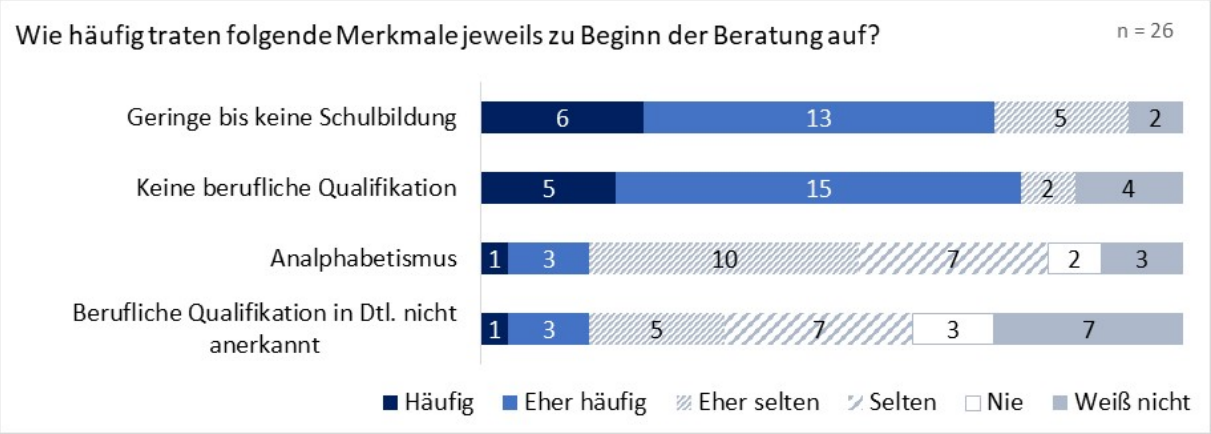
Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 28 Projekte)

Gegenüber der Befragung im Jahr 2017 fällt wiederum die hohe Konstanz im Antwortverhalten auf. Eine gewisse Ausnahme bildet die Einschätzung, dass Kindergeld das ausschließliche Einkommen der Ratsuchenden ist. Während in der ersten Befragung vier der 30 antwortenden Projekte angaben, dies komme häufig oder eher häufig vor, gab es im Rahmen der zweiten Befragung keine einzige solche Einschätzung.

Die Einkommenssituation der Ratsuchenden kann unter Umständen mit deren Bildungshintergrund in Beziehung stehen. Besonders häufig traten Fälle mit geringer oder ohne Schulbildung auf. Berufliche Qualifikationen waren ähnlich häufig nicht vorhanden. Dementsprechend selten hat eine fehlende Anerkennung von Ausbildungstiteln vorgelegen. Es geht ebenso aus der Befragung hervor, dass mit einer geringen, aber dennoch zu bemerkenden Häufigkeit Ratsuchende analphabetisch[25] waren (siehe Abbildung 15.)

[25] In der Fachliteratur wird insbesondere seit der LEO-Studie 2018 der Begriff „gering literalisierte Menschen“ verwendet. Da es sich erstens um einen Fachbegriff handelt und dieser zweitens relativ neu ist, wurde in der Befragung nach der Häufigkeit von Analphabetismus gefragt. Vermutet wurde, dass die antwortenden Projekte diesen Begriff problemlos verstehen.

Abbildung 15: Bildung und Einkommen im Unterstützungsschwerpunkt II (altes Ziel 3)



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 26 Projekte)

Im Vergleich zur ersten Befragung der Träger zeigen sich keine Veränderungen im Antwortverhalten.

Die Angaben der Träger lassen demnach darauf schließen, dass die Problemlagen der Ratsuchenden im Programmverlauf im Wesentlichen identisch geblieben sind. Diese übergeordnete Einschätzung wird auch in den Fallstudien weitgehend bestätigt.[26]

4.4 Zusammenfassung

Der EHAP konzentriert sich auf Personengruppen, die besonders stark von Armut, Ausgrenzung und sozialer Benachteiligung betroffen sind. Die Auswertungen der Fachliteratur und der statistischen Datenquellen belegen, dass mit den zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern insbesondere aus den Ländern Rumänien und Bulgarien sowie mit Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen Zielgruppen ausgewählt wurden, die multiple und komplexe Problemlagen aufweisen, welche ihre Integration vor besondere Herausforderungen stellen. Zugleich wurde mit den Unionsbürgerinnen und -bürgern eine Gruppe bestimmt, deren kontinuierliche und steigende Zuwanderung die Städte und Gemeinden mit besonderen sozialen Problemen konfrontiert.

Im **Unterstützungsschwerpunkt I** war zwischen 2011 und 2015 ein stetiger Anstieg der Zuzugszahlen zu beobachten, zwischen 2016 und 2018 war eine konstante Zuwanderung auf etwas niedrigerem Niveau festzustellen. Über den gesamten Zeitraum bilden Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aus den EU-8- und EU-2-Staaten die größte Zuwanderungsgruppe, wobei Rumänien, Polen und Bulgarien die Hauptherkunftsländer sind.

[26] Anzumerken ist, dass sich die Abstände zwischen den Befragungszeiträumen bei Befragung und Fallstudien unterschieden. In den Fallstudien der dritten Welle wurden die Projekte danach gefragt, welche Veränderungen in den Ausgangslagen sich im Zeitverlauf – unter Berücksichtigung der ersten und zweiten Förderrunde – ergeben haben.

Als wesentliche Treiber der Zuwanderung werden Armut und fehlende soziale Absicherung, verbunden mit sozialer und wirtschaftlicher Exklusion in den Herkunftsländern genannt.

Entsprechend problematisch ist für diese Gruppe unter den Zugewanderten die Sicherung ihrer Existenz in den Städten und Ankunftsquartieren in Deutschland. Wegen ihrer geringen beziehungsweise nicht vorhandenen schulischen und beruflichen Bildung sowie ihrer geringen Kenntnis der deutschen Sprache haben sie in der Regel keinen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt. Individuelle und strukturelle Faktoren führen zu einer ganzen Reihe von existenziellen Problemen, die mit nicht regulären Beschäftigungsverhältnissen in nicht selten ausbeuterischen Verhältnissen einhergehen können.

Für EU-Zugewanderte gelten rechtliche Einschränkungen auf Ansprüche der Grundsicherung, in deren Folge sich auch Probleme bei der Existenzsicherung zuspitzen können. Probleme der Wohnraum- und Gesundheitsversorgung sind auch auf den Ausschluss aus den Systemen der sozialen Sicherung zurückzuführen. Hinzu kommen weitere Einschränkungen und Benachteiligungen wie ein erschwerter Zugang zu Kinderbetreuung und Bildungsangeboten sowie die Diskriminierung als ethnische Minderheit, insbesondere der Gruppe der Roma und Sinti. Nicht zuletzt sind diese Problemlagen gepaart mit ausbeuterischen Strukturen, z. B. bedingt durch informelle Arbeit oder Mietwohnungen ohne vertragliche Grundlage. Bei Frauen können zu diesen Schwierigkeiten geschlechtsbezogene Problemlagen wie familiäre Abhängigkeit, häusliche Gewalt oder Armutsprostitution hinzukommen.

Angesichts dieser multiplen Problemlagen stehen die kommunalen Hilfesysteme vor der Herausforderung, ausreichende und passende Angebote vorzuhalten. Beispielhaft sind Notunterkünfte für wohnungslose Personen und Familien, Hilfen zur frühkindlichen Erziehung und Bildung oder niedrigschwellige Angebote der Gesundheitsvorsorge, insbesondere auch bei Schwangerschaft und Geburt zu nennen.

Im **Unterstützungsschwerpunkt II** ist nach Angaben des Dokumentationssystems zur Wohnungslosigkeit (DzW) der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG W) seit 2008 ein Anstieg der Wohnungslosenzahlen zu verzeichnen. In knapp drei Vierteln der Fälle handelt es sich um Männer. Der Anteil der Frauen ist in den vergangenen Jahren jedoch gestiegen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Frauen im Wohnungslosenhilfesystem tendenziell untererfasst sind, da sie sich häufiger in verdeckter Wohnungslosigkeit – d.h. (vorübergehende) Unterkunft bei Verwandten oder Bekannten ohne mietrechtliche Absicherung – befinden. Suchtprobleme, Abhängigkeitsverhältnisse, gesundheitliche Probleme und vor allem Schulden, gepaart mit einem geringen Bildungs- und Qualifikationsniveau, prägen die Lebenswirklichkeiten von Wohnungslosen; bei Frauen kommt eine hohe Gewaltbetroffenheit hinzu.

Der Anstieg der Wohnungslosigkeit ist strukturell vor allem durch steigende Mieten und ein kleiner werdendes Angebot kleiner Wohnungen im niedrigen Preissegment bedingt. Multiple persönliche Beeinträchtigungen der Wohnungslosen verringern zusätzlich ihre Chancen auf eine geeignete und adäquate Unterbringungsmöglichkeit.

Kennzeichnend für die Personengruppen **in beiden Unterstützungsschwerpunkten** sind Diskriminierungserfahrungen, die sich u. a. in Form von schlechteren Zugangschancen zu verfügbarem Wohnraum, aber auch grundsätzlich in generellen Vorbehalten und Vorurteilen gegenüber diesen Personengruppen manifestieren.

Den Ratsuchenden beider Unterstützungsschwerpunkte fehlen die Ressourcen, um vorhandene Unterstützungsangebote in Anspruch zu nehmen. Ihre problematischen Ausgangslagen verdeutlichen die Notwendigkeit einer zusätzlichen Unterstützung, um vorhandene Hilfeangebote annehmen und nutzen zu können.

5. Implementation

5.1 Administrative Rahmenbedingungen der Implementation

5.1.1 Vorgaben der Richtlinie für die Beschäftigung von Projektpersonal

Mit dem EHAP werden ausschließlich die Kosten für das Personal gefördert, das zur Koordination eines Projektes und zur Beratung der Ratsuchenden beschäftigt wird. Mit einer Restkostenpauschale können alle sonstigen Kosten beglichen werden, die direkt mit der Projektdurchführung anfallen, wie z. B. die Mietkosten der beteiligten Akteure, Schulungen und Fortbildungen, Fahrt- und Übernachtungskosten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder Honorare für die Sprachmittlung und Übersetzungsdienste (BMAS, BMFSFJ, 2018: 2). Für die Überbrückung von Zeiten, in denen eine Vermittlung in eine reguläre Hilfe, wie z. B. eine Kita, noch nicht möglich ist, können die Zuwendungsempfänger eigene niedrigschwellige Angebote für Ratsuchende entwickeln und Mittel dafür beantragen, z. B. für Mutter-Kind-Gruppen oder Spiel- und Sportgruppen (BMAS, BMFSFJ, 2018: 25).

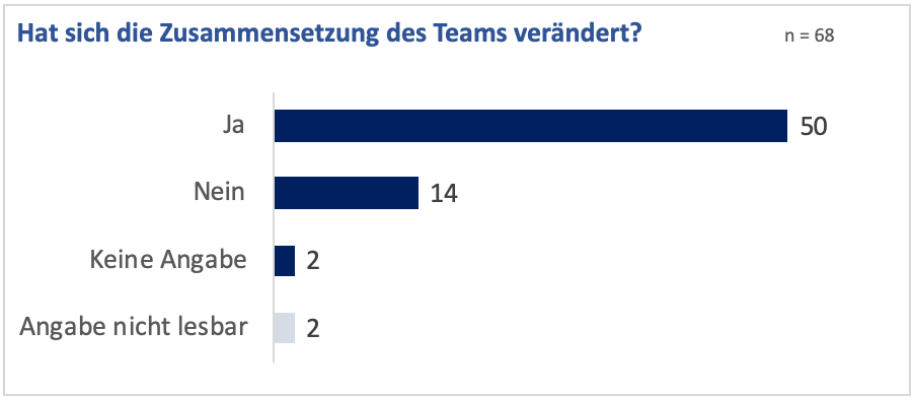
Mit den Anpassungen der Förderrichtlinie am Übergang zur 2. Förderperiode wurden auch die Vorgaben für die Beschäftigung des Projektpersonals geändert. Denn der Fachkräftemangel im Feld der sozialen Arbeit und die besonderen Anforderungen an die Qualifikation und Erfahrungen der Beratungsteams haben in den Projekten zu Besetzungsproblemen geführt. In der neuen Richtlinie werden neben den formalen Voraussetzungen und Eingruppierungen keine weiteren Kriterien mehr für die Qualifikation des Beratungspersonals definiert. Es wird aber erwartet, dass das Personal in multiprofessionalen Teams aus der Sozialpädagogik, der sozialen Arbeit und interkulturellen Beratung eingesetzt werden kann und sich möglichst in den häufigsten Sprachen der Zugewanderten pädagogisch kompetent verständigen kann.[27]

[27] BMAS, 2015: Förderrichtlinie zur Verbesserung der sozialen Eingliederung von neuzugewanderten Unionsbürgern/-innen, deren Kindern sowie von wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen, S. 8

Probleme der Personalgewinnung

Trotz der prinzipiellen Möglichkeit, EHAP-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter aus der ersten Förderrunde in der zweiten Runde weiterzubeschäftigen haben Fachkräfteprobleme und ihre Folgen am Übergang aus der ersten in die zweite Förderrunde für Verunsicherungen und Verzögerungen der Projektarbeit geführt. Wegen der projektgebundenen Befristungen sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehalten, sich rechtzeitig nach Beschäftigungsalternativen umzusehen. Dies wirkte sich auf den Personalbestand in den Projekten aus. Trotz der prinzipiellen Möglichkeit der Weiterbeschäftigung waren daher drei von vier Projekten mit Änderungen in der Zusammensetzung ihrer Teams konfrontiert (siehe Abbildung 16).

Abbildung 16: Änderungen in der Teamzusammensetzung



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 68 Projekte)

Der Ersatz von ausgeschiedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hat die Projekte vor Probleme gestellt. Vakanzen bis zu einem halben Jahr und länger waren demnach keine Ausnahme. Der Fachkräftemangel im Feld der sozialen Arbeit und die besonderen Anforderungen an die Qualifikation und Erfahrungen des Beratungspersonals haben die Auswahlmöglichkeiten bei Bewerberinnen und Bewerbern eingeschränkt:

> *„Woran es mangelt, sind Bewerber mit dem richtigen Profil: Erfahrungen in der sozialen Arbeit und im Umgang mit osteuropäischen EU-Zuwanderern. Weil wir außerdem nur befristete Projektstellen anbieten können, ist des bei den gegenwärtigen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt schwer, gute Bewerber von uns zu überzeugen. Und wenn die Laufzeit zu Ende geht, müssen wir damit rechnen, dass sich die Kolleginnen und Kollegen spätestens ein halbes Jahr vor dem Ende ihrer Arbeit eine neue Beschäftigung suchen." (Fallstudie 34, Projektleitung, 15)*

Befristete Stellen seien für die meisten unattraktiv, wenn es für sie auf dem Arbeitsmarkt auch unbefristete Alternativen gebe. Ein wichtiger Ansatzpunkt, um dem Fachkräfteproblem entgegenzutreten, sei daher die Möglichkeit zur Umwidmung von Stellen des Stammpersonals von Trägern in EHAP-Projektstellen. Damit könnte nicht nur rasch der Ersatzbedarf befriedigt werden, sondern auch bereits vorhandene Kompetenzen für den EHAP genutzt werden. Die bereits geschaffene Möglichkeit, Teilzeitstellen des Stammpersonals für die Arbeit im EHAP-Projekt aufzustocken, reiche nicht aus, um den Personalbedarf zu decken.

Während der Übergangsphase zwischen erster und zweiter Förderrunde gab es Unsicherheiten zwischen Projektverantwortlichen und dem Bundesverwaltungsamt (BVA), das über die ordnungsgemäße Verwendung der Personalressourcen zu entscheiden hatte. Die Klärung dieser Fragen und die Kommunikation mit den Zuwendungsempfängern hat eine zeitnahe Bewilligung von Projektmitteln verzögert. Dies traf finanzschwächere gemeinnützige Träger besonders hart, weil lange Wartezeiten bis zur Bewilligung und ersten Auszahlung der Mittel für sie nur schwer zu überbrücken waren.

Die Schwierigkeiten bei der Suche nach geeignetem Personal trafen die große Mehrheit der Projekte. In der Befragung der Zuwendungsempfänger gaben knapp zwei Drittel der Projekte an, dass die Personalsuche „eher schwierig“ oder „sehr schwierig“ gewesen sei (siehe Abbildung 17). Das Fachkräfteproblem wird für EHAP-Projekte in spezifischer Weise zugespitzt: Sie suchen nicht nur qualifizierte Fachkräfte aus der sozialen Arbeit, sondern auch Personen, die zumindest eine der Sprachen der Zielgruppen sprechen. Die Kombination aus fachlicher Qualifikation und Sprachkenntnissen ist auf einem Arbeitsmarkt, der ohnehin von Fachkräftemangel geprägt ist, besonders schwer zu finden.

Abbildung 17: Probleme bei der Personalsuche für die EHAP-Projekte

Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 57 Projekte)

Wegen der spezifischen Probleme bei der Personalgewinnung gehen die Projekte auch unkonventionelle Wege. Sie nutzen Social-Media-Netzwerke und die darüber zugänglichen, nahen und entfernten, privaten sowie professionellen Kontakte. Von Vorteil können Kontakte in Gruppen von Zugewanderten sein:

> *„Ich kenne über private Kreise einen jungen Mann aus Bulgarien und dessen Mutter hatte ich angesprochen, weil es bei uns in der Region wohl eine bulgarische Facebookgruppe gibt und da habe ich die Stellengesuche abgegeben. Wir haben es über das Jobcenter gemacht und wir haben auch - es gibt einige verschiedene Vereine. Wir haben, der Integrationsrat (…) hat Kultur- rumänische Kulturtage veranstaltet und da waren verschiedene rumänischen Gruppen im Großraum beteiligt. Da haben wir das Stellengesuch weitergegeben. Das heißt wir haben sowohl den offiziellen Weg genutzt über das Jobcenter, als auch quasi so Netzwerkkontakte. Wir sagen ‚Wir wollen ganz bewusst Menschen mit eigener Zuwanderungsgeschichte einstellen.‘ " (Fallstudie 19, Projektleitung, 94)*

Sprachkenntnisse und Zuwanderungsgeschichte ersetzen jedoch nicht die fachlichen Qualifikationen als Sozialarbeiterin bzw. Sozialarbeiter oder Sozialpädagogin bzw. Sozialpädagoge. Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels in diesem Bereich müssen die Projekte aber auch auf andere Lösungen ausweichen. Deswegen arbeiten sie z. T. mit „Quereinsteigern", die über akademische Bildung aus den Sozialwissenschaften, der Ökonomie, den Sprachwissenschaften oder Lehrberufen verfügen, die sie in anderen europäischen Ländern erworben haben.[28] Sie wurden eingestellt, weil sie eine oder mehrere Sprachen aus den Herkunftsländern der Zugewanderten sprechen und es wegen des akademischen Hintergrundes zu erwarten war, dass sie sich rasch in die fachlichen Fragen einarbeiten können. Eine Projektleiterin betonte aber auch den Wert der fachspezifischen Bildung aus der Sozialarbeit und -pädagogik:

> *„Es handelt sich schon um eine Arbeit, die nicht jeder machen kann. Man braucht eine Menge an Umfeldwissen aus dem SGB, Ausländerrecht, Freizügigkeit und andere Bereiche. Man muss Bescheid wissen in Beratungstechniken und sozialpädagogischen Ansätzen. Allein die Muttersprache zu sprechen reicht nicht aus. Wichtig aber ist: Man kann sich dieses Wissen über akademische und berufliche Abschlüsse holen, oder über Erfahrung in sozialen Handlungsfeldern. Wichtig wäre, dass man die Eingangsqualifikationen nicht nur über formale Abschlüsse, sondern auch über nachgewiesene Erfahrung in sozialen Einsatzbereichen nachweisen könnte." (Fallstudie 34, Projektleitung, 11)*

Für die Personalgewinnung wäre es aus der Sicht der Projekte von Vorteil, wenn die Ermessensspielräume bei Einstellungen größer wären, und wenn Qualifikationen nachgeholt und im Laufe der Arbeit angepasst werden könnten. In den Fallstudien wiesen die Gesprächspartnerinnen und -partner immer wieder darauf hin, wie wichtig intensive Einarbeitungsphasen sind und wie viel Beratungskompetenz im Laufe der Arbeit aufgebaut werden kann. Um dies zu gewährleisten, sei es notwendig, den Projekten eine längere Laufzeit als nur drei bzw. zwei Jahre zu geben. Befristete Stellen mit einer längeren Laufzeit seien attraktiver für potenzielles Personal und außerdem die Voraussetzung dafür, Anpassungen der Qualifizierungen über einen längeren Zeitraum vornehmen und die akkumulierte Beratungskompetenz entsprechend länger nutzen zu können.

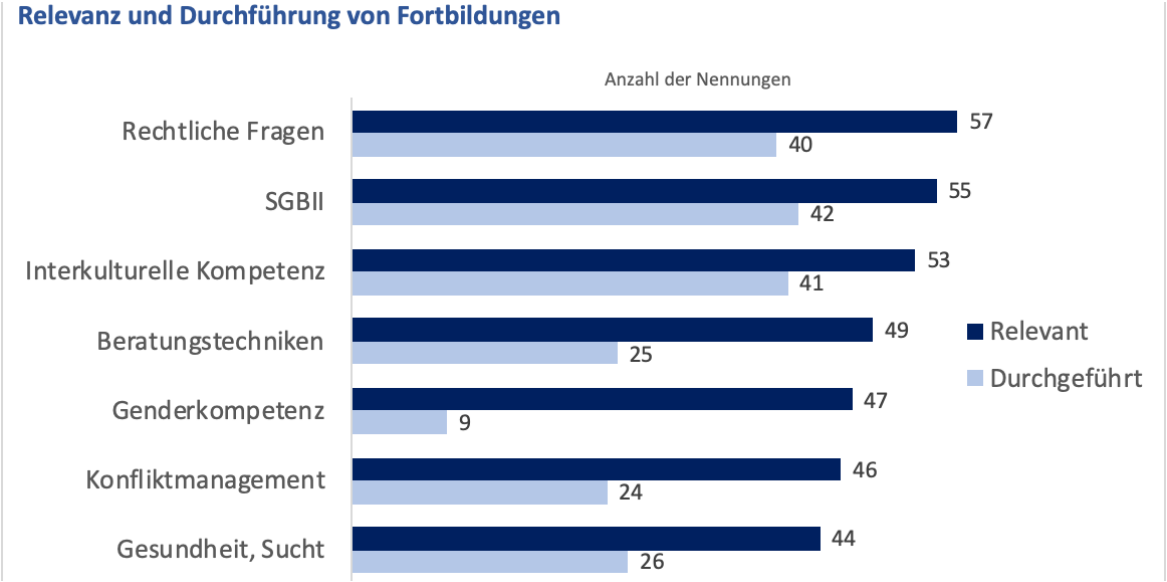
Einarbeitung, Fortbildungen und Schulungen

Die meisten Projekte der Fallstudien berichteten, dass die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Fortbildungen als teaminterne Maßnahmen erfolgen oder im Kontext der Netzwerkpartner durchgeführt werden. Die Beratungsteams versuchen zunächst, das im Netzwerk vorhandene Wissen zu nutzen. Auf diese Weise lassen sich die Themen, Zeiten und Zusammensetzung von Fortbildungen individuell und flexibel gestalten, ohne dass Kosten

[28] In den Fallstudien wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass eine ideale Kombination aus akademischer Fachqualifikation und Sprachkenntnissen nur schwer zu finden sei. Je nach dem Bedarf im Beratungsteam weichen Projekte daher entweder auf Personen aus, die akademische Bildung aus fachfremden oder zumindest verwandten Disziplinen mitbringen, dafür aber der Fremdsprachen sprechen, die in der Beratung relevant sind. Oder sie stellen Personen mit fachlichen Qualifizierungen aus der Sozialarbeit ein und unterstützen deren Beratungsarbeit mit Dolmetscherinnen bzw. Dolmetschern oder Sprachmittlerinnen bzw. Sprachmittlern.

durch externe Lehrkräfte entstehen. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten hausinterne Fortbildungen zu den kommunalen Angeboten oder zu den Angeboten und Projekten des jeweiligen Trägers. Große Träger der freien Wohlfahrtspflege haben in der Regel auch ein breites Spektrum an sozialen Hilfen, die für die Ratsuchenden in EHAP-Projekten relevant sein können. Themen wie das Ausländer- und Freizügigkeitsrecht, Kinderschutzrechte oder methodische Themen wie die Besonderheiten der aufsuchenden Sozialarbeit und lösungsorientierte Beratungsansätze werden vom Fachpersonal der Träger in hausinternen Schulungen vermittelt. Abbildung 18 zeigt die Themen, die aus der Sicht der Projekte für Fortbildungen des Personals relevant sind, und wie viele Projekte zu den Themen Fortbildungen durchgeführt haben. Dabei konnten die Projekte sowohl Angaben zu internen wie externen Fortbildungen machen.

Abbildung 18: Relevanz von Themen und Durchführung von Fortbildungen



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 68 Projekte)

Ein Verständnis der relevanten rechtlichen Fragen und der Regelungen des SGB II sind für die Beratungsarbeit für fast alle Projekte besonders relevant. Dicht an dritter Stelle folgt die Kompetenz zu interkulturellem Verständnis und Handeln. Zu diesen drei Themenschwerpunkten wurden auch von den meisten Projekten Fortbildungen durchgeführt. Ebenfalls von großem Interesse sind Schulungen in Beratungstechniken. Auffallend ist aber, dass in diesem Thema deutlich weniger Fortbildungen durchgeführt wurden als zu den drei vorangegangenen. Besonders gering ist das Engagement bei der Durchführung von Fortbildungen zur Entwicklung der Genderkompetenz, obwohl das Thema ebenfalls als sehr relevant betrachtet wird.

Die vom BMAS in der ersten Förderrunde angebotenen Anti-Diskriminierungs-Workshops wurden stark nachgefragt[29], so dass bei der begrenzten Menge von geförderten Workshops

[29] Die insgesamt 10 Workshops waren nach Aussage des Moderators bereits ein halbes Jahr vor dem Ende der ersten Förderrunde ausgebucht und Anfragen von 5 weiteren EHAP-Projekten konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

nicht alle interessierten Projekte zum Zuge kamen. Neben diesen Workshops haben die Projekte aber auch Fortbildungen zu anderen Themen beantragt, wie Abbildung 18 deutlich macht. Insgesamt war der Bedarf an Fortbildungen groß, aber nicht alle beantragten Themen wurden vom BVA genehmigt. Deswegen bestanden während der ersten Förderrunde Unsicherheiten auf Seiten der Projekte darüber, welche Arten von Fortbildungen im Rahmen der Projektdurchführung möglich sind. Die zum Programmstart veröffentlichten Informationen zu häufig gestellten Fragen geben keine oder nur sehr wenig Hinweise auf förderfähige Fortbildungen. Das BVA gab jedoch Fortbildungen, die EHAP-spezifische Fragen zum Thema hatten, den Vorzug vor Fragen von allgemeinem Interesse in der sozialen Arbeit. Einige Projekte berichteten, dass ihre Anträge auf Fortbildungen zu Beratungsansätzen in der sozialen Arbeit nicht genehmigt worden seien mit dem Verweis darauf, dass sie nicht konkret genug auf die Themen und Anforderungen der EHAP-Projektarbeit ausgerichtet seien.

Die Verunsicherungen haben dazu geführt, dass manche Projekte ihre Fortbildungsaktivitäten mit eigenen Ressourcen umgesetzt haben, anstatt externe Expertise hinzuzuziehen.

> *„Zuletzt hatten wir eine Fortbildung geplant, die ist dann aber nicht genehmigt worden. Da ging es um lösungsorientierte Beratungsansätze. Wir haben das mit unseren internen Fachkräften abgedeckt. Beispielsweise zum Kinderschutz, da finden interdisziplinäre Schulungen dazu statt. Und wir schauen natürlich auch darauf, dass wir unseren Kolleginnen und Kollegen die Kenntnisse vermitteln, die sie für ihren Job als EHAP-Beraterinnen brauchen." (Fallstudie 34, Projektleitung, 65)*

Projekte, die in der zweiten Förderrunde im Rahmen der Fallstudien besucht wurden, hatten häufig noch keine Fortbildungen beantragt, weil entweder ihre Bewilligungsbescheide noch ausstanden oder weil die Stellen für das Beratungspersonal noch nicht vollständig besetzt werden konnten. Zur neuen Regelung für die Verwendung von Mitteln für Fortbildungen im Rahmen der Restkostenpauschale liegen daher keine empirischen Befunde vor.

5.1.2 Projekt- und Kooperationsverbünde

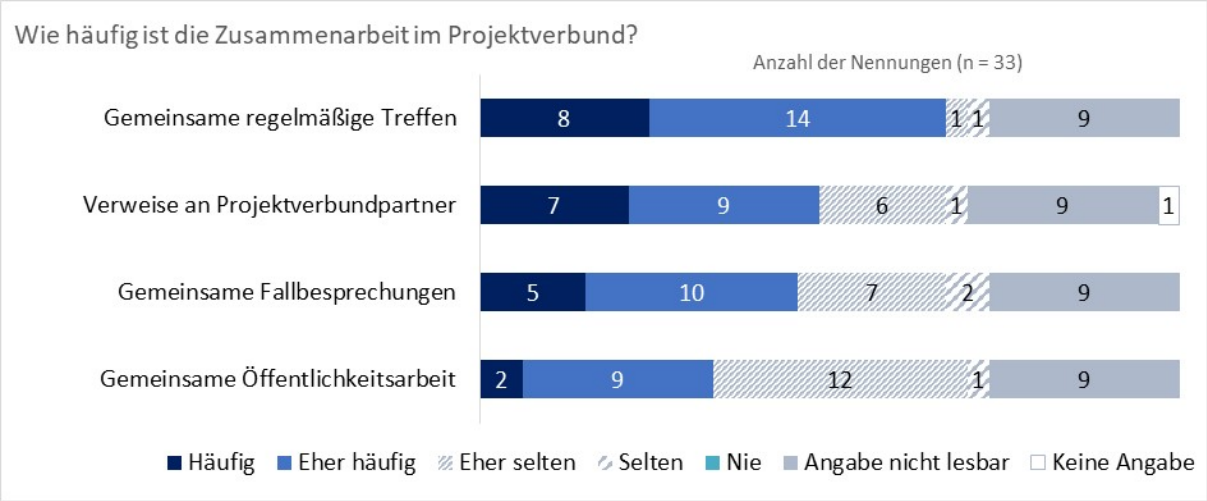
Das Eingehen eines Kooperationsverbundes ist Voraussetzung für die EHAP-Förderung. Kooperationspartner sind grundsätzlich Kommunen und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege oder andere gemeinnützige Träger. Kommunen sind in jedem Falle einzubeziehen, sie müssen aber nicht zwangsläufig Antragsteller bzw. Zuwendungsempfänger sein. Ein Kooperationsverbund kann auch um weitere Partner ergänzt werden. Sobald finanzielle Mittel vom Zuwendungsempfänger an Partner weitergeleitet werden, handelt es sich um einen Projektverbund. (BMAS, 2015: S.6)[30]

Diese Konstruktion wurde gewählt, weil angenommen wurde, dass sich Kommunen und ihre jeweiligen Partner in ihren Mitteln und Möglichkeiten gut ergänzen. Während Kommunen einen großen Teil des regulären Hilfesystems abdecken, bringen freie Träger Kompetenz und Erfahrung in der sozialen Arbeit ein. Teilen sich die Partner auch die finanziellen Mittel für ein

[30] BMAS, 2015: FAQ zur Richtlinie zur Umsetzung des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP), S. 6

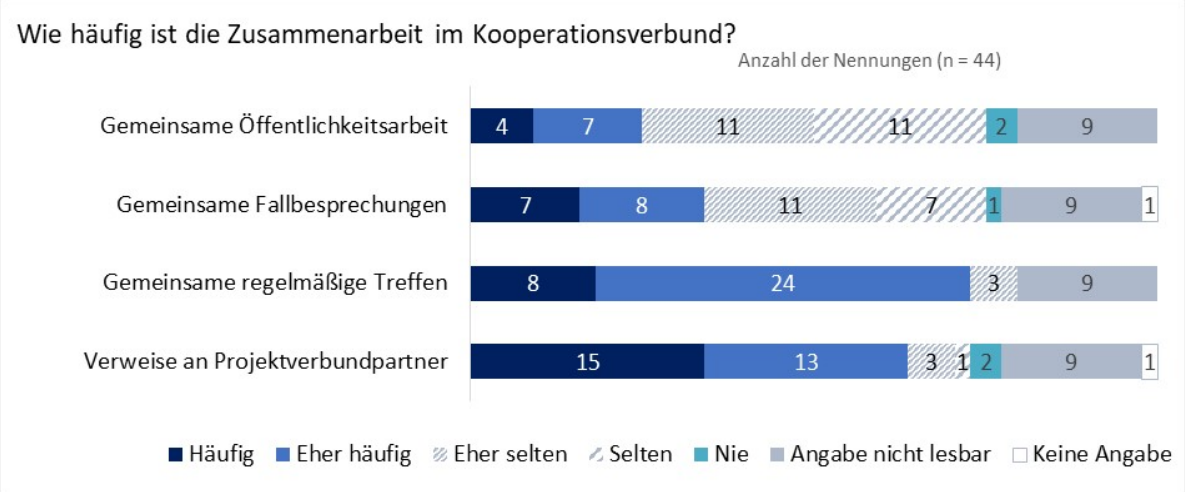
Projekt in einem Projektverbund, so kann angenommen werden, dass die Zusammenarbeit und der Austausch intensiver gestaltet werden können und das jeweilige Engagement für das Projekt größer ausfällt. Dass die finanzielle Beteiligung von Partnern die Zusammenarbeit besonders verstärkt, kann aber mit den Ergebnissen der empirischen Untersuchungen nicht belegt werden. Grundsätzlich sind beide Arten der Kooperation - also ohne *finanziell* beteiligte Partner oder mit finanziell beteiligten Partnern - geeignet, um die Projekte in der gewünschten Form umzusetzen. Weder in der Befragung der Zuwendungsempfänger noch in den Fallstudien gab es Hinweise auf bedeutsame Unterschiede in der Zusammenarbeit zwischen Projekt- und Kooperationsverbünden. Die Ergebnisse der Befragung deuten sogar eher in die gegenteilige Richtung (siehe Abbildungen 19a/b). Demnach fänden sowohl gemeinsame regelmäßige Treffen als auch Fallbesprechungen oder eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit in Kooperationsverbünden (also ohne *finanziell* beteiligte Partner) häufiger statt als in Projektverbünden (mit finanziell beteiligten Partnern). Grundsätzlich aber, so kann geschlossen werden, sind beide Formen geeignet, um EHAP-Projekte umzusetzen. Das Prinzip der Zusammenarbeit wird unabhängig von der finanziellen Beteiligung von Weiterleitungspartnern in jedem Fall ernstgenommen.

Abbildung 19a: Häufigkeit der Zusammenarbeit im Projektverbund



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 33 Projekte)

Abbildung 19b: Häufigkeit der Zusammenarbeit im Kooperationsverbund



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 44 Projekte)

Die Verweise an Partner würden in Kooperationsverbünden sogar deutlich häufiger stattfinden als in Projektverbünden. Wegen der geringen Fallzahl von 33 Projekt- und 44 Kooperationsverbünden sind die Angaben jedoch mit Vorsicht zu interpretieren. In den Fallstudien, die sowohl mit Projekt- als auch Kooperationsverbünden durchgeführt wurden, gab es keine Hinweise auf typische Unterschiede in der Zusammenarbeit zwischen den Partnern. Egal ob im Kooperations- oder Projektverbund: Die Partner arbeiten entsprechend ihrer Zielsetzungen zusammen, die sie in der Kooperationsvereinbarung niederlegen. Auf der Ebene der Projektimplementation macht es aus der Sicht des Beratungspersonals keinen Unterschied, ob Partner finanziell am Projekt beteiligt sind oder nicht. Projekte haben sich für die finanzielle Aufteilung der Mittel entschieden, wenn sie sich dadurch eine bessere Bewältigung des Beratungsaufkommens versprochen haben oder die räumliche Verteilung der Beratungseinsätze besser organisiert werden konnte. Umgekehrt haben sich Zuwendungsempfänger die Mittel alleine auszahlen lassen, wenn ihre Organisation das erwartete Beratungsaufkommen alleine bewältigen konnte. Dass die Art der Aufteilung der Mittel auch Wirkungen auf die Qualität der Zusammenarbeit gehabt haben könnte, belegen die empirischen Befunde nicht.

5.2 Beratung und Begleitung im EHAP

5.2.1 Zugang zur Beratung – Erfolge und Hindernisse

Die niedrigschwellige und aufsuchende Sozialarbeit mit Beraterinnen und Beratern, die sich in den Muttersprachen der Zugewanderten verständigen können, zählt zu den Kernelementen des EHAP-Beratungsansatzes. Mit ihm sollen die Personen unterstützt werden, die sich von den bestehenden Hilfeangeboten abgewendet haben oder Personen, die keine oder nur geringe Chancen auf eine Hilfeleistung haben würden. Die Frage nach dem Zugang in die Beratung ist daher wichtig, um ein Kernprinzip des Programms auf seine Funktions- und Wirkungsweise zu untersuchen. Im Folgenden wird daher analysiert, wer die Menschen sind, die die

Angebote wahrnehmen, und aus welcher Motivation heraus dies geschieht und welche Zugangswege genutzt werden. Eine Beschreibung der Personen, die als Ratsuchende die Unterstützung des EHAP in Anspruch genommen haben, findet sich in Kapitel 4.3. Das Anliegen dieses Kapitels ist es, darzulegen wie der Zugang in die EHAP-Projekte erfolgte und aus welchen Gründen sich die Personen entschieden haben, die Beratung und Unterstützung in Anspruch zu nehmen.

Um die Zugangswege abbilden zu können, wurden die Projekte sowohl in der ersten Welle als auch in der zweiten Welle der standardisierten Befragung danach gefragt, über welche von ihnen angebotenen Wege die Ratsuchenden erstmalig Kontakt mit ihnen aufgenommen haben und welche Wege eher von Frauen bzw. eher von Männern oder von beiden gleichermaßen genutzt werden. Darüber hinaus wurden durch die Fallstudien ergänzende Erkenntnisse über einzelne Zugangswege gewonnen und über die Gründe der Ratsuchenden, die EHAP-Projekte aufzusuchen. Im Folgenden werden zunächst die Zugangswege und die Motivation der Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt I dargestellt; anschließend richtet sich der Fokus auf die Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt II.

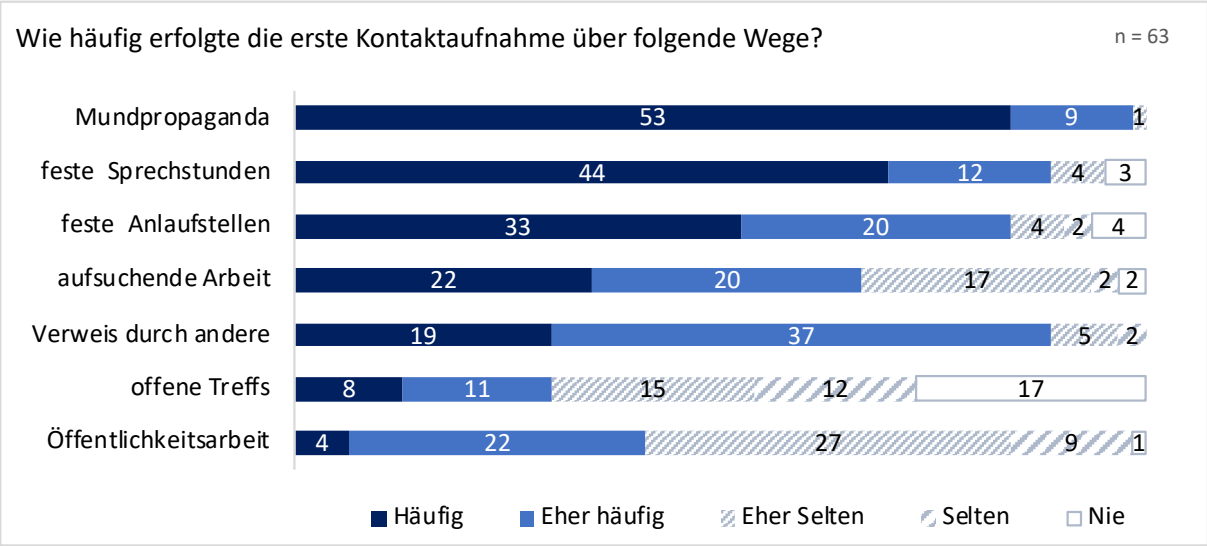
Unterstützungsschwerpunkt I – Besonders benachteiligte EU-Zugewanderte und ihre Kinder

Die Zugangswege in die Beratung

Am häufigsten geben die Projekte an, dass Zugewanderte über Mundpropaganda und feste Strukturen wie regelmäßige Sprechstunden und feste Anlaufstellen in die Beratung finden. Das zeigen sowohl die Ergebnisse der ersten als auch der zweiten Welle der standardisierten Befragung. Die aufsuchende Arbeit ist jedoch auch wichtig, um den Weg in die Beratung zu ermöglichen. Insbesondere zu Beginn der Projektarbeit gingen die Beratungsteams häufig zu den Orten, an denen ihre Zielgruppen sich aufhalten.[31] Ratsuchende werden auch häufiger von anderen Institutionen in die EHAP-Beratungsstellen verwiesen. Offene Treffs werden dagegen seltener genutzt und über die Öffentlichkeitsarbeit finden ebenfalls nur selten Ratsuchende den Weg in die Beratung (siehe Abbildung 20).

[31] Dies wurde von den Beratungsteams in den Gesprächen, die im Rahme der Fallstudien geführt wurden, betont.

Abbildung 20: Zugangswege von neu zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern und ihren Kindern im Unterstützungsschwerpunkt I (Einzelziele 1 und 2 der ersten Förderrunde)



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 63 Projekte)

Die geschlechterspezifische Betrachtung der Zugangswege zeigt, dass im Wesentlichen die Zugangswege von beiden Geschlechtern zu gleichen Teilen genutzt wurden (siehe Tabelle 3). Gleichwohl gab es Zugangswege, die von Männern und Frauen in unterschiedlicher Weise genutzt wurden.

Tabelle 3: Zugangswege nach Geschlecht im Unterstützungsschwerpunkt I (Einzelziele 1 und 2 der ersten Förderrunde)

Zugangsweg	Einzelziel 1 (Absolutwerte)			Einzelziel 2 (Absolutwerte)		
	Eher Frauen	Eher Männer	Beide gleich	Eher Frauen	Eher Männer	Beide gleich
Mundpropaganda	5	3	16	4	0	8
Öffentlichkeitsarbeit	3	1	20	3	0	9
Aufsuchende Arbeit	4	5	15	4	1	7
Verweis durch andere	3	4	17	4	0	8
Feste Anlaufstellen	6	4	14	5	1	6
Feste Sprechstunden	4	4	16	5	3	4
Offene Treffs	11	2	11	5	0	7

Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 36 Projekte), eigene Berechnungen

Im Einzelziel 2, das sich an Familien richtet, haben offenbar vor allem Frauen den ersten Kontakt zur Beratungsstelle hergestellt. Im Einzelziel 1, das sich allgemein an erwachsene Zugewanderte richtet, sind es ebenfalls vor allem die Frauen, die die Initiative ergreifen und offene

Treffs oder feste Anlaufstellen aufsuchen. Bei den anderen Zugangswegen sind die Unterschiede zwischen Projekten, die angaben, es seien eher Frauen oder eher Männer in die Beratung gekommen, nicht so groß.

In den Unterschieden zeigen sich geschlechtertypische Muster: Frauen übernehmen mehrheitlich familienbezogene Aufgaben, die im Einzelziel 2 bearbeitet werden. Sie suchen EHAP-Hilfsangebote auf, die Unterstützung bei Themen rund um die Familie bieten. Die geschlechtertypische Arbeitsteilung spiegelt sich auch in den Erfahrungen der Beratungsteams:

> *„In der Hauptsache kommen doch mehr Frauen mit ihren Kindern in die Beratung. Ich habe das Gefühl, die Männer schicken ihre Frauen vor. […] Die Männer kommen auch in erster Linie nach Deutschland mit dem Ziel, hier Arbeit zu bekommen. Die Frauen dagegen arbeiten hier nicht. […] Der Vater ist dann auch nicht immer am Ort der Familie, je nachdem was und wo er arbeitet. Häufig sind die Männer einfach weg. […] Die Mütter dagegen öffnen sich mehr für freie Angebote.“ (Fallstudie 34, Projektleitung, 40)*

Abgesehen von den geschlechtertypischen Mustern unter den Ratsuchenden gibt es noch einen weiteren Grund: Manche Projekte adressieren mit ihrem Angebot spezifische Zielgruppen, wie z. B. Personen, die in der Prostitution arbeiten. Diese und andere Projekte haben die wichtige Rolle offener Treffs für Frauen im Rahmen der Fallstudieninterviews hervorgehoben. Diese Form des Zugangs sei besonders hilfreich gewesen, um die Bereitschaft von Müttern zur Teilnahme an Angeboten der EHAP-Projekte zu steigern, da damit ein unverbindlicher Rahmen des Kennenlernens geschaffen werden konnte. Projekte, die im Rahmen der Fallstudien interviewt wurden, gaben darüber hinaus an, offene Treffs wie Kaffeerunden für Frauen oder Mütterrunden genutzt zu haben, um gezielt Frauen ohne Kinder und Frauen mit Kindern erreichen zu können.

Die Fallstudien haben zum einen gezeigt, dass im Unterstützungsschwerpunkt I muttersprachliches Beratungspersonal ein wichtiger Erfolgsfaktor für den Zugang zur Zielgruppe war. Über die Muttersprache und aufgrund der Kenntnisse über die jeweilige Kultur kann eine Vertrauensbasis aufgebaut werden, sodass EHAP-Projekte eine Brückenfunktion zu anderen Hilfesystemen einnehmen konnten. Zum anderen legten die Fallstudien dar, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Zugangswege genutzt wurde.

Die aufsuchende Arbeit stellte aus mehreren Gründen ebenfalls einen wichtigen Zugangsweg dar. Insbesondere zu Projektbeginn war die aufsuchende Arbeit ein Weg, um das EHAP-Projekt unter der potenziellen Zielgruppe bekannt zu machen. Darüber hinaus wurde die aufsuchende Arbeit genutzt, um die Menschen zu erreichen, die über die sonst üblichen Wege in Hilfeangebote nicht (mehr) erreichbar sind. So wurden z. B. Personen, die in der Prostitution arbeiten von Beraterinnen und Beratern alleine oder im Tandem besucht, um sie über das Projekt zu informieren. Aber auch wohnungslose Personen oder Personen, die aufgrund von Ängsten und/oder Diskriminierungserfahrungen nicht in der Lage sind, eine Beratungsstelle oder einen offenen Treff aufzusuchen oder ein zu großes Misstrauen gegenüber Institutionen jeglicher Art haben, konnten so erreicht werden. Dies verdeutlicht die folgende Aussage:

> *„Es handelt sich in der Regel bei den Armutszuwanderern um Leute, die aufgrund von Diskriminierungsverhalten in den Herkunftsländern kein Vertrauen zu den Behörden haben. […] Also die Zielgruppe kennt nicht Hilfe von NGOs, wie die hier angeboten wird. Für die sind die NGOs eng mit den Behörden verbunden, d.h. Misstrauen und in diesem Sinne ist ein Akzent unserer Arbeit die aufsuchende Sozialarbeit geworden. Die Leute vor Ort zu treffen, auf Muttersprache anzusprechen, und das Wichtigste, Vertrauen aufzubauen, damit sie über ihre Probleme sprechen." (Fallstudie 24, Beratungspersonal, 15)*

Die räumliche Entfernung, sowohl bezogen auf ländliche als auch auf (groß-)städtische Gebiete, und damit zusammenhängend eine eingeschränkte Mobilität der Zielgruppe wurden als weitere Begründungen für die aufsuchende Arbeit angeführt:

> *„Wie soll man dann von den Ratsuchenden verlangen: ‚Fahrt mal mit den Öffentlichen her!'. Das ist ja eine halbe Weltreise teilweise. Oder die Anbindung ist so schlecht. Also von dem her ist der aufsuchende Teil wirklich sehr, sehr wichtig […]." (Fallstudie 12, Projektleitung, 217)*

Die Beraterinnen und Berater sehen den Vorteil der aufsuchenden Arbeit vor allem darin, die Zielgruppe an einem bekannten und vertrauten Ort ansprechen zu können. Die aufsuchende Arbeit stellte in manchen Fällen aber auch eine Herausforderung für das Beratungspersonal dar. Dies war insbesondere dann der Fall, wenn die personellen Ressourcen knapp waren und sich das Beratungsteam aus wenigen – im konkreten Fall – nur zwei Personen zusammensetzte, sodass nur eine Person die aufsuchende Arbeit wahrnehmen konnte. Unter diesen Bedingungen sei aufsuchende Arbeit in Problemquartieren besonders kritisch, insbesondere wenn das Beratungspersonal ausschließlich aus Frauen besteht. Dann kann *„eine Sozialarbeiterin [nicht] alleine reingehen"* (Fallstudie 29, Beratungspersonal, 52). In diesem Zusammenhang berichtete ein anderes Projekt, dass das Beratungspersonal bei der aufsuchenden Arbeit *„immer im Pakt"* auftritt, *„um [unangenehme Situationen] zu vermeiden, um uns gegenseitig abzusichern"* (Fallstudie 32, Beratungspersonal, 150).

Die Verbreitung von Informationen über das EHAP-Beratungsangebot durch *Mundpropaganda* stellte im Laufe der Projektumsetzung einen immer wichtigeren Weg dar, über den die Zielgruppe im Unterstützungsschwerpunkt I zu den Projekten kam. Interviewte Projekte berichteten, dass ab einem gewissen Bekanntheitsgrad, den das Angebot innerhalb der Zielgruppe erreicht hatte, die Ratsuchenden verstärkt durch die Vermittlung von Bekannten das Angebot der Projekte wahrnahmen. Berichtet wird von einer *„kritischen Masse"*, die überschritten wurde, vom Wirken des *„Schneeballprinzips"* (Fallstudie 29, Beratungspersonal, 74) oder von Mundpropaganda als *„Lauffeuer"*, was bedeute, *„wenn eine Familie Vertrauen gefasst hat, spricht sich das rum und es kommen viele"* (Fallstudie 24, Projektleitung, 154). Gerade der Hinweis auf das EHAP-Projekt durch Personen, die bereits Hilfe und Unterstützung im Projekt erhalten hatten, stellte für das Beratungspersonal eine Bestätigung dar, dass ihre Arbeit von der Zielgruppe geschätzt und daher auch weiterempfohlen wurde.

Gründe der Ratsuchenden für die Nutzung des Angebotes

Die Fallstudien zeigten, dass die prekären Lebens-, Wohn- und Arbeitsverhältnisse der Zielgruppe im Unterstützungsschwerpunkt I die Grundlage für deren Motivation zur Teilnahme bildeten. Die Ratsuchenden erhofften sich vom EHAP-Projekt Hilfen, vor allem um eine Arbeit oder eine Wohnung zu finden. Mütter und Väter äußerten den Wunsch, dass ihre Kinder in Deutschland ein besseres und sicheres Leben führen können als im Herkunftsland.

Oftmals wurde das Beratungspersonal mit der Erwartung konfrontiert, dass sie die Ratsuchenden bei der Arbeitssuche unterstützen oder ihnen eine Arbeit vermitteln sollten. Letztgenanntes stellte für das Beratungspersonal eine besondere Herausforderung dar, da in solchen Fällen den Ratsuchenden aufgezeigt werden musste, was die Projekte leisten können und wo die Grenzen liegen, was – wie die folgende Aussage belegt – von den Ratsuchenden nicht immer nachvollziehbar war:

> *„Also ich habe jetzt zum Beispiel eine neue Familie und die Mutter möchte arbeiten, aber sie weiß nicht, wo sie anfangen soll Arbeit zu suchen. [..] und dann hat sie quasi deutliche Erwartungen an mich geäußert, dass ich für sie eine Arbeit suche. Was ich versucht habe mit deutlichen Antworten darauf zu verneinen. Und dass ich ihr auf jeden Fall ein paar Vorschläge gemacht habe, wie sie vielleicht eine Arbeit finden kann. Und dass ich sie unterstützen kann. Aber ich kann nicht für sie suchen […] Aber ich glaube, so ganz angekommen ist das bei ihr die ganze Zeit nicht.“ (Fallstudie 13, Projektleitung, 136)*

Dass Ratsuchende eine möglichst umfassende und rasche Hilfe erwarten, wurde von allen in die Fallstudien einbezogenen EHAP-Projekten wahrgenommen. Zu Beginn einer Beratung musste daher zunächst geklärt werden, welche Unterstützung sie von dem EHAP-Projekt zu erwarten haben und was von ihnen selber zu erbringen war. Auf diese Weise sollten falsche Erwartungen sowie Enttäuschungen oder Resignation vermieden werden.

Unterstützungsschwerpunkt II – Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen

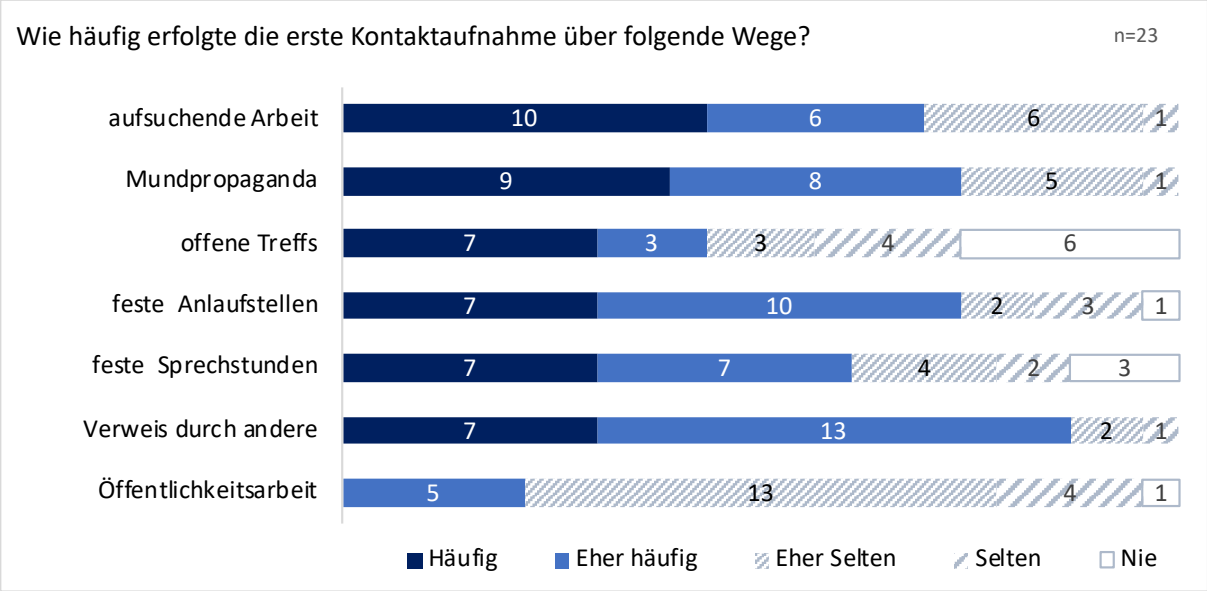
Die Zugangswege in die Beratung

Im Unterstützungsschwerpunkt II zeigen sich Unterschiede zwischen den Ergebnissen der ersten und zweiten Welle der standardisierten Projektbefragung. In der ersten Welle wurden feste Anlaufstellen und die aufsuchende Arbeit am häufigsten als Zugangswege genannt, gefolgt von der Verweispraxis durch andere Institutionen und festen Sprechstunden. Die Mundpropaganda und offene Treffs stellten etwas weniger genutzte Zugangswege dar. Der Öffentlichkeitsarbeit schrieben die befragten Akteure eine noch geringere Rolle zu.

In der zweiten Welle hat sich die Rangfolge der Zugangswege etwas verändert (siehe Abbildung 21). Für Wohnungslose schafft die aufsuchende Arbeit den wichtigsten Zugang in Hilfen. An zweiter Stelle, mit ähnlich vielen Nennungen, folgt die Mundpropaganda. Mit geringem

Abstand folgen der Verweis durch andere Einrichtungen, feste Anlaufstellen und feste Sprechstunden sowie offene Treffs. Die Öffentlichkeitsarbeit spielt wie in der ersten Welle eine untergeordnete Rolle.

Abbildung 21: Zugangswege von Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde)



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 23 Projekte)

Die meisten der befragten Projekte stellen keine Unterschiede in den Zugangswegen der Ratsuchenden nach dem Geschlecht fest. Jene Projekte, die hier geschlechtsbezogene Unterschiede feststellen, geben bei allen verschiedenen Zugangswegen durchweg an, mehr Männer zu erreichen.

Tabelle 4: Zugangswege nach Geschlecht im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde)

Zugangsweg	Einzelziel 3 (Absolutwerte)		
	Eher Frauen	Eher Männer	Beide gleich
Mundpropaganda	0	4	8
Öffentlichkeitsarbeit	2	3	7
Aufsuchende Arbeit	0	7	5
Verweis durch andere	0	5	7
Feste Anlaufstellen	1	5	6
Feste Sprechstunden	1	6	5
Offene Treffs	0	5	7

Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (N = 12)

Vor dem Hintergrund der häufig verdeckten Wohnungslosigkeit von Frauen bleibt es eine Herausforderung, Wege zu finden, um Frauen der Zielgruppe verstärkt zu erreichen (siehe Tabelle 4).

Die Fallstudien haben gezeigt, dass die Frage nach dem Zugang zum Personenkreis im Unterstützungsschwerpunkt II nicht trivial ist. Mit der aufsuchenden Arbeit kann in diesem Feld durch präventives Handeln viel erreicht werden. Mahnungen, Wohnungskündigungen oder Räumungsklagen signalisieren Handlungsbedarf:

> *„Wenn da Mahnungen rausgehen, dann kriegen wir zum Beispiel auch Informationen. Klar, umso früher umso besser, wenn man präventiv arbeiten will, und dann nehme ich praktisch Kontakt zu den Leuten auf, oder wenn eine Räumungsklage eingereicht ist, dann kriegen wir auch vom Amtsgericht Bescheid, dass da eben eine Räumungsklage läuft und dass man da im Vorfeld praktisch sozialarbeiterisch dann arbeitet und guckt: Was kann man machen? Wie geht man mit der Räumungsklage um? Welche Möglichkeiten gibt es sich Hilfe zu holen?" (Fallstudie 18, Beratungspersonal, 16)*

Beraterinnen und Berater gehen aber auch direkt in Unterkünfte, wie zum Beispiel Obdachlosen- oder Notunterkünfte, und an öffentliche Plätze wie zum Beispiel Bahnhofsvorplätze oder frequentierte Grünanlagen. Um Frauen, die in der Prostitution arbeiten vor drohender Wohnungslosigkeit zu bewahren, suchen die Beraterinnen mit ihnen das Gespräch auf der Straße. (Fallstudie 9, Projektleitung, 18). Häufig bedeutet dies auch den Besuch in Laufhäusern oder Bordellen; ein solches Vorgehen war – auch zum Schutz der Beraterinnen – mit den Betreibern und Türstehern abgesprochen und genehmigt. Von besonderem Vorteil ist in diesen Fällen die Möglichkeit, sich in den Muttersprachen der Frauen zu verständigen. Zum Teil sprechen die Beraterinnen die jeweilige Sprache. In anderen Fällen lassen sie sich von Personen begleiten, die übersetzen können.

Neben der direkten Ansprache boten einige Projekte auch offene und/oder feste Sprechstunden in kommunalen bzw. städtischen Einrichtungen wie zum Beispiel in den Sozial- oder Ordnungsämtern oder in Notunterkünften an. Für diese Sprechstunden wurden den Projekten entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt. An einigen Standorten erfolgte die Ansprache der Zielgruppe aber auch über niedrigschwellige Anlaufstellen wie z. B. Teestuben, Suppen- und Essensküchen, Tafelläden und Familienzentren. Sie werden zum Teil von Trägern, die EHAP-Projekte umsetzen, teils von Kooperationspartnern oder anderen Einrichtungen betrieben.

Mit der aufsuchenden Arbeit und der Ansprache über niedrigschwellige Anlaufstellen konnte nach Ansicht der EHAP-Projekte ein Personenkreis erreicht werden, den man mit Sprechzeiten in einer Beratungsstelle nicht erreichen würde. Dies illustriert die folgende Aussage:

> *„Wir würden wahrscheinlich eine andere Zielgruppe erreichen, wenn wir ein Büro […] oder eine Anlaufstelle hätten […]. Aber die Personen, die wir gerade jetzt [mit der aufsuchenden Arbeit] erreichen, muss ich sagen, die würden da wahrscheinlich nicht hinkommen." (Fallstudie 29, Beratungspersonal, 187)*

Die aufsuchende Arbeit richtete sich an diejenigen, für die der Weg in eine Beratungsstelle eine zu hohe Hürde ist. Das Beratungspersonal hat etwa die Erfahrung gemacht, dass bei der Zielgruppe sowohl im Falle der aufsuchenden Arbeit als auch bei niedrigschwelligen Anlaufstellen die Hemmschwelle niedriger war, ein Gesprächsangebot anzunehmen, als wenn ein Termin in einer Beratungsstelle vereinbart worden wäre. Dies führte das Beratungspersonal unter anderem darauf zurück, dass sich die Personen in einer ihnen bekannten Umgebung befanden bzw. eine gewisse Anonymität bestand, da die Anlaufstellen – insbesondere Tafelläden und Familienzentren – von vielen Personen aufgesucht werden und man nicht gleich als hilfesuchende Person erkannt wird. Gerade wohnungslose Personen hätten oftmals ein hohes Schamgefühl, das sie zu verstecken suchen.

Die aufsuchende Arbeit war aber noch aus einem weiteren Grund entscheidend dafür, dass Hilfeangebote die Zielgruppe erreichten. In ländlichen Regionen und in Großstädten stellt die Überwindung weiter Strecken ein Problem dar. Den Ratsuchenden fehlt häufig das Geld für eine Fahrkarte des öffentlichen Nahverkehrs, um EHAP-Projekte in deren Beratungsstellen aufzusuchen. In einigen Fällen stellte die Kommune den Ratsuchenden ein Ticket für den öffentlichen Nahverkehr zur Verfügung. Darin sehen die Beratungsteams eine Möglichkeit, Ratsuchende in die Beratung zu führen. Sie schränken aber auch ein, dass dieses Angebot nur dann angenommen wurde, wenn die Personen mit dem Beratungsangebot eine lohnende Perspektive für sich verbinden konnten.

Eine wichtige Voraussetzung für den rechtzeitigen Zugang der Zielgruppe zu den Hilfsangeboten der Projekte und damit für die präventive Arbeit ist eine gute Öffentlichkeitsarbeit, so dass nicht nur die Einrichtungen, sondern auch die potenziellen Zielgruppen Kenntnis über das Projekt haben, um sich frühzeitig beim EHAP-Projekt melden zu können. Gerade im Bereich der Prävention wurde es als wichtig angesehen, Informationen über das Projekt weit zu verbreiten. Wie ein EHAP-Projekt berichtete, kann der Verlust einer Wohnung nicht nur benachteiligte Personenkreise, sondern auch die Mittelschicht betreffen:

> *„Unsere Flyer liegen keine Ahnung wo überall. Von Kirchengemeinden, jeder Beratungsstelle, […] im Prinzip versuchen wir uns so weit wie möglich zu streuen. Weil wir eben ganz klar sehen, es betrifft nicht nur die untere Schicht. Es kann wirklich jeden treffen. Auch die Mittelschicht […] und daher versuchen wir uns einfach so bunt wie möglich aufzustellen.“ (Fallstudie 23, Projektleitung, 45)*

Die Mundpropaganda stellte wie im Unterstützungsschwerpunkt I dann einen wesentlichen Zugangsweg dar, wenn die Projekte eine hinreichende Anzahl an Teilnehmenden gewinnen konnten und diese mit der Arbeit der Projekte zufrieden waren, wie die folgende Aussage zeigt:

> *„Und aber auch das Weitertragen der Information innerhalb der Community: »Geh doch mal dahin, die helfen«, das ist entscheidend.“ (Fallstudie 10, Projektleitung, 74)*

Die Motivation der Ratsuchenden

Die Gründe der Ratsuchenden, ein EHAP-Projekt aufzusuchen und Hilfe in Anspruch zu nehmen, waren nach Auskunft der befragten Personen im Rahmen der Fallstudien vielfältig. Dies galt auch für die Erwartungen, die die Ratsuchenden an ihre Teilnahme geknüpft hatten. Der gemeinsame Nenner war die Suche nach Wohnraum oder das Halten der eigenen Wohnung.

Im Bereich der Prävention waren Mietschulden oder die Kündigung der Wohnung häufig der Anlass, warum sich die ratsuchenden Personen an das EHAP-Projekt gewandt hatten. Die Ratsuchenden fühlten sich mit einer solchen Situation überfordert, teils auch aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse.

Die Hoffnung von wohnungslosen Personen richtet sich darauf, eine Wohnung zu finden. Die damit verbundenen Erwartungen kann das Beratungspersonal jedoch nicht unmittelbar erfüllen, da die EHAP-Projekte selbst keinen Wohnraum zur Verfügung stellen oder vermitteln können.

Frauen, die in der Prostitution arbeiten und verdeckt wohnungslos sind, kommen aus zwei Gründen in die Beratung: Wenn sie bereits den Entschluss gefasst haben, aus der Prostitution auszusteigen, bitten sie das Beratungspersonal um konkrete Unterstützung bis hin zur Hilfe bei der Wohnungssuche. Andere Frauen wollen sich zunächst über Probleme wie Schulden oder Drogen beraten lassen, um sich dann über ihre Situation Klarheit zu verschaffen und weitere Schritte bis hin zum Ausstieg aus der Prostitution zu gehen. Frauen, die aus der Prostitution aussteigen wollten, verbanden mit der Teilnahme am Projekt vor allem den Wunsch, eine geregelte und geordnete Existenz aufzubauen.

5.2.2 Abläufe und Inhalte der Beratung und Begleitung

Entsprechend der Zielsetzung des EHAP soll eine zielgerichtete und personenbezogene Begleitung und Beratung dazu beitragen, dass die EHAP-Zielgruppen an lokal oder regional vorhandene Hilfeangebote herangeführt werden, um eine Verbesserung der individuellen Lebenssituation zu erreichen und um einen Beitrag zur Milderung von sozialen Problemen vor Ort zu leisten.[32] Um Aussagen darüber treffen zu können, inwieweit die geförderten Projekte diese Zielsetzung umgesetzt haben, wurden im Rahmen der Evaluation sowohl die Abläufe als auch die Inhalte der Beratung näher betrachtet und die Vorstellung einer guten und erfolgreichen Beratung aus Sicht einzelner Akteurinnen und Akteure beleuchtet.

Da die Beratung und Begleitung der Ratsuchenden an allen Standorten wichtige Themen waren, werden zunächst Aspekte zum organisatorischen Ablauf der Beratung betrachtet, um anschließend auf konkrete Vorgehensweisen und Beratungsinhalte einzugehen. Nachfolgend

[32] Siehe hierzu die Förderrichtlinien der 1. und 2. Förderrunde (https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Internationales/ehap-richtlinie.pdf?__blob=publicationFile&v=2 und https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Internationales/ehap-foerderrichtlinie.pdf?__blob=publicationFile&v=2; abgerufen am 11.12.2019).

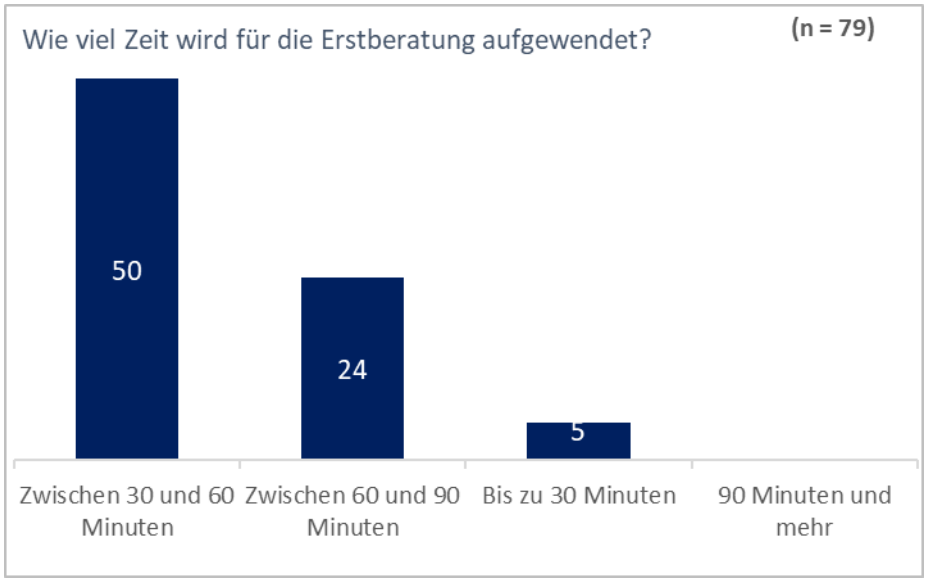
wird auf die Fragen eingegangen, wann von einer erfolgreichen Beratung und Begleitung gesprochen werden kann, welche Faktoren dafür verantwortlich sind, und wann eine Beratung an ihre Grenzen stoßen kann.

Unterstützungsschwerpunkt I – Besonders benachteiligte EU-Zugewanderte und ihre Kinder

Organisatorische Ausgestaltung der Beratung

Im Hinblick auf die Dauer der Erstberatungen im Unterstützungsschwerpunkt I zeigte sich eine Spanne zwischen 30 und 90 Minuten (siehe Abbildung 22). Zwei von drei befragten Projekten gaben an, für die erste Beratung zwischen 30 und 60 Minuten aufzuwenden (50 Nennungen bzw. 63 %). 24 Projekte (30 %) nahmen sich für die Erstberatung sogar 60 bis 90 Minuten Zeit. Weniger als eine halbe Stunde benötigten nur wenige Projekte (5 Nennungen bzw. 6%); mehr als 90 Minuten dauerte nach Angaben der befragten Projekte keine Erstberatung.

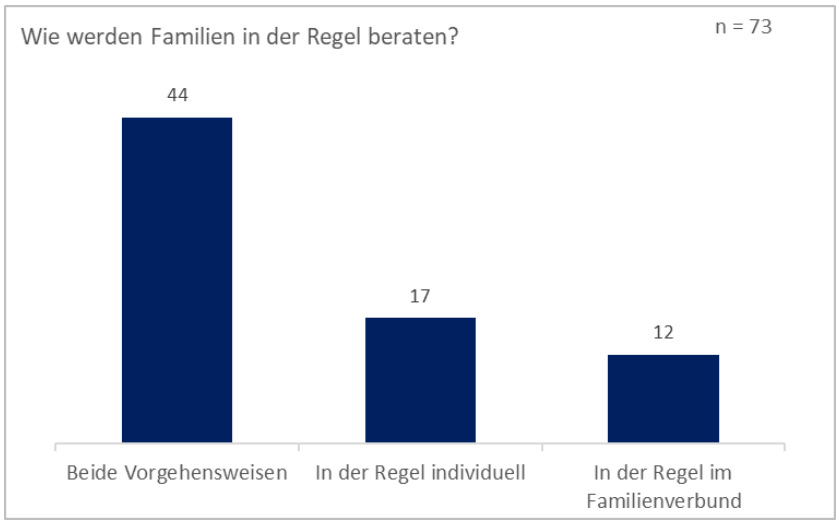
Abbildung 22: Zeitaufwand für die Erstberatung im Unterstützungsschwerpunkt I (Einzelziele 1 und 2 der 1. Förderrunde)



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2017, 1. Befragungswelle, (n = 79 Projekte)

Das Beratungspersonal stand mit den Ratsuchenden jedoch nicht nur einmal in Kontakt, sondern in der Regel folgten dem Erstgespräch weitere Termine. Fast alle Projekte gaben an, mehr als drei Kontakte mit den Ratsuchenden zu absolvieren. In den Fallstudien wurde sogar deutlich, dass das Beratungspersonal auch kontinuierlich mit der Beratung einzelner Fälle beschäftigt war. Ferner zeigten die Ergebnisse der standardisierten Befragung, dass die Beratung von Ratsuchenden mit Familie sich an den Bedarf anpasste und sowohl individuelle als auch Familienberatungen durchgeführt wurden (siehe Abbildung 23). So gaben 44 Projekte (60 %) an, beide Formen der Beratung zu praktizieren. Hauptsächlich Familienberatungen wurden nur in wenigen Fällen durchgeführt (12 Nennungen bzw. 16 %); etwas häufiger gaben Projekte an, hauptsächlich Einzelberatungen durchzuführen (17 Nennungen bzw. 23 %).

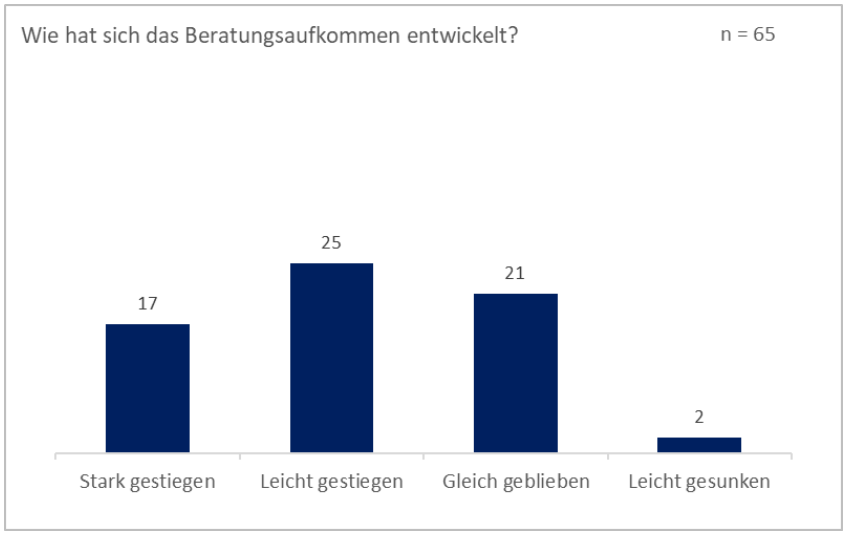
Abbildung 23: Beratung von Familien im Unterstützungsschwerpunkt I (Einzelziele 1 und 2 der 1. Förderrunde)



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2017, 1. Befragungswelle, (n = 73 Projekte)

Jedes vierte Projekt kam zu der Einschätzung, dass das Beratungsaufkommen stark zugenommen hat (17 Nennungen bzw. 25 %). 25 Projekte (38 %) gaben an, dass das Beratungsaufkommen leicht angestiegen ist, und ein Drittel der befragten Projekte war der Ansicht, dass sich das Beratungsaufkommen nicht verändert hat (21 Nennungen bzw. 32 %). Nur eine Minderheit konnte über den Projektverlauf ein abnehmendes Beratungsaufkommen wahrnehmen (siehe Abbildung 24).

Abbildung 24: Entwicklung des Beratungsaufkommens im Unterstützungsschwerpunkt I (Einzelziele 1 und 2 der 1. Förderrunde)

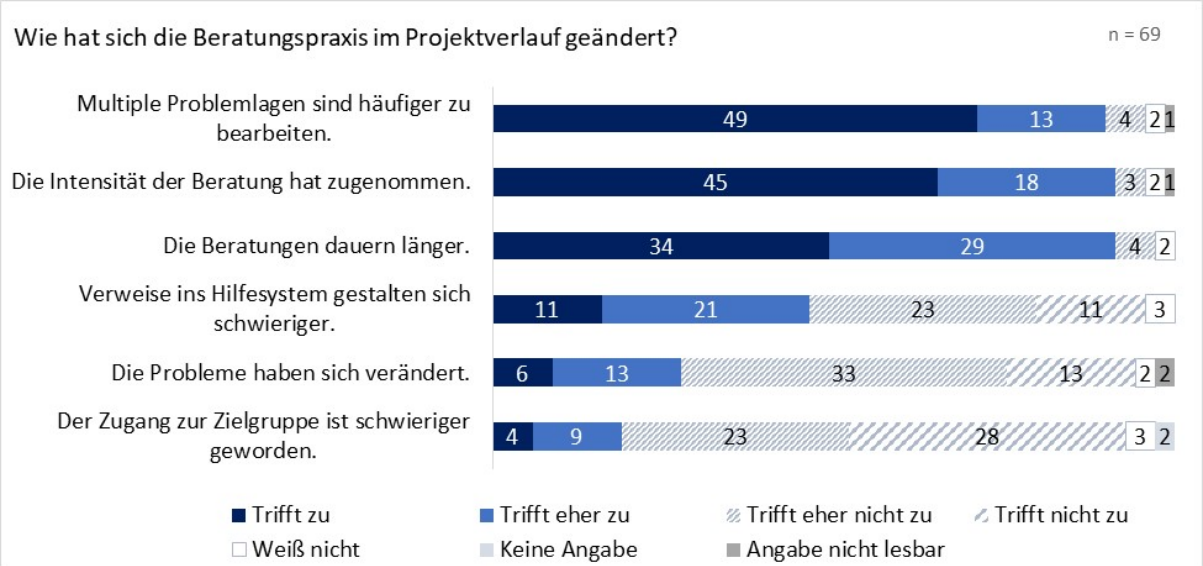


Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2017, 1. Befragungswelle, (n = 65 Projekte)

Des Weiteren konnten die Projekte im Projektverlauf Veränderungen im Bereich der Beratungspraxis beobachten, die auch im Rahmen der standardisierten Befragung in der zweiten

Welle erhoben wurden (siehe Abbildung 25). Die Befunde zeigen ein differenziertes Bild in der Wahrnehmung von Veränderungen. Für 45 Projekte (70 %) haben sich die Probleme eher nicht oder nicht verändert. Ein fast gleich großer Anteil dagegen nahm häufiger multiple Problemlagen war, die zu bearbeiten waren (46 Nennungen bzw. 70 %), sodass die Intensität der Beratungen zunahm (44 Nennungen bzw. 68 %) und in Folge dessen die Beratungen länger dauerten (33 Nennungen bzw. 51 %). Die Annahme liegt nahe, dass in der Beratungspraxis der Projekte beides vorkommt: Fälle, die komplexer und intensiver zu bearbeiten sind ebenso wie die „üblichen" Fälle, die mit den erarbeiteten Routinen in der Beratung zu bewältigen sind. Auf eine generelle Zunahme multipler Problemlagen und eine stärkere Belastung der Beratung kann aus diesen Befunden nicht geschlossen werden.

Abbildung 25: Veränderungen in der Beratungspraxis bei neu zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern und ihren Kindern (Einzelziele 1 und 2 der 1. Förderrunde)



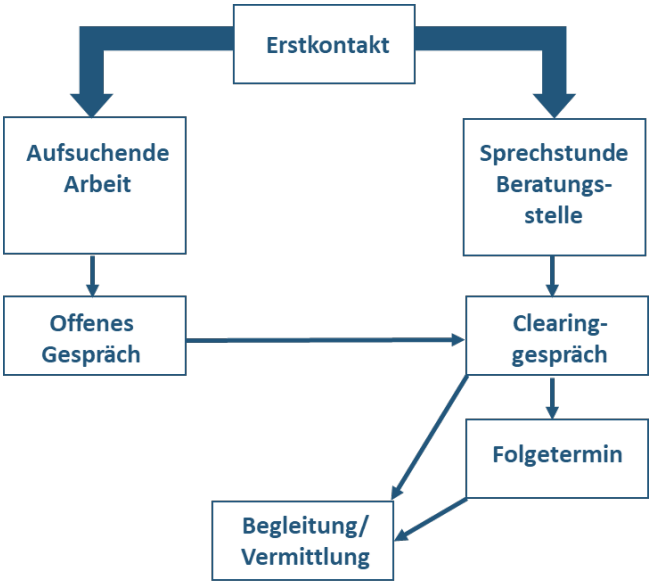
Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 69 Projekte)

Vorgehensweisen in der Beratung und Begleitung

Der Ablauf der Beratungen war in allen EHAP-Projekten von den sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten der Ratsuchenden sowie von der Komplexität der Anliegen abhängig. Darüber hinaus spielten aber auch Offenheit und Zugänglichkeit sowohl der relevanten Behörden und Hilfeeinrichtungen als auch der Ratsuchenden eine wesentliche Rolle.

Wenn der Kontakt über die aufsuchende Arbeit hergestellt ist, wird zunächst ein offenes Gespräch geführt, in dem die ratsuchende Person über die verschiedenen Beratungsangebote aufgeklärt und von der Nützlichkeit einer Beratung überzeugt werden soll. War die Überzeugungsarbeit erfolgreich, beginnt der eigentliche Beratungsprozess. Wenn Personen auf eigene Initiative eine Sprechstunde aufsuchen, kann sich die Beratung nach Klärung der Anliegen direkt auf die Fragen der Ratsuchenden richten (siehe Abbildung 26).

Abbildung 26: Typische Beratungsabläufe basierend auf den Erkenntnissen der Fallstudien



Quelle: Eigene Darstellung

Der Beratungsprozess in den Beratungsstellen der EHAP-Projekte läuft nach dem folgenden Schema ab: Zu Beginn findet eine sogenannte Orientierungsberatung bzw. ein Clearing statt, in dessen Rahmen es darum geht, die Anliegen der Ratsuchenden zu klären und die Problemlagen zu erörtern. Oftmals nehmen die Projekte in diesem ersten Schritt auch eine Einstufung der Sprachkenntnisse und der sonstigen Fähigkeiten und Kenntnisse vor.

Je nach Problemlage und individuellen Fähigkeiten werden gemeinsam mit den Ratsuchenden die nächsten Schritte festgelegt. In manchen Fällen werden Folgetermine verabredet, zu denen den Ratsuchenden z. T. auch sogenannte Hausaufgaben mit auf den Weg gegeben werden:

> *„Erstmal ist es ein Kennenlernen, eine Anamnese der Ist-Situation und dann ist die weitere Entwicklung ganz individuell […] Also in der Regel wird immer am Ende eines Gesprächs der nächste Termin vereinbart, wo man auch einen Laufzettel mitbekommt, auch was zu erledigen ist und wann der nächste Termin ist.“ (Fallstudie 24, Projektleitung, 183)*

Die Anzahl der Folgetermine variiert stark. Gemäß der Erfahrung der Beraterinnen und Berater sind mit Personen, die kein oder wenig Deutsch sprechen, mehrere Termine notwendig (siehe hierzu auch die Beschreibung der Zielgruppe in Kapitel 4.3.). Häufig beobachtet das Beratungspersonal, dass zu Folgeterminen Unterlagen unsortiert, z. T. in Tüten, mitgebracht werden, weil die Inhalte nicht gelesen oder verstanden werden können. Eine Herausforderung für die Beraterinnen und Berater, die sich dann zunächst einen Überblick verschaffen und das Wichtige vom Unwichtigen trennen müssen:

> *„Sie bringen ihre Unterlagen. Normalerweise eine Tüte, und dann wird sortiert […] das ist jetzt Korrespondenz mit der Krankenkasse, […] das ist Werbung, das kann man entsorgen. […] Das ist sehr aufwändig. Eine Person zu ordnen, das dauert zwei Stunden plus.*

Das ist gerade wenn die Menschen selber nicht gut lesen und schreiben können." (Fallstudie 30, Projektleitung, 19)

Fälle wie diese erfordern eine intensive und häufig auch andauernde Beratung. Sie erklären auch, warum viele Projekte in der Befragung angaben, dass sich die Intensität der Beratung erhöht habe. Wenn sich durch Mundpropaganda herumspricht, mit welchen Anliegen man in die Beratung kommen kann, steigt die Anzahl der Fälle, in denen auch Probleme mit unsortierter Post bewältigt werden müssen. Nicht selten sei dieser Personenkreis nahezu täglich in den Beratungsstellen erschienen, um nach Rat zu den unterschiedlichsten Themen und Anliegen zu fragen. Eine weitere Begründung für eine hohe Anzahl an Folgeterminen bestand darin, dass im Rahmen des Erstgesprächs nicht alle Probleme angesprochen werden konnten, sondern sich der wahre *„Berg von Problemen"* (Fallstudie 28, Projektleitung, 101) erst im weiteren Verlauf zeigte, und zwar dann, wenn die Ratsuchenden eine Vertrauensbasis zum Beratungspersonal aufgebaut hatten.

Nach dem ersten Klärungsgespräch konnte es sich bei dem nächsten Schritt auch um eine Begleitung zu einer Hilfeeinrichtung oder einer Behörde handeln. Dass die Begleitung Bestandteil der EHAP-Förderung war, empfanden alle in die Fallstudien einbezogenen Projekte als sehr positiv. Die Begleitung wurde als ein wesentliches *„Schlüsselmoment"* (Fallstudie 30, Projektleitung, 7) bezeichnet, da für die Ratsuchenden die Hürden oftmals viel zu hoch waren, eine Einrichtung des Hilfesystems oder eine Behörde alleine aufzusuchen.

Die Begleitung zu anderen Einrichtungen oder Behörden findet in den EHAP-Projekten in unterschiedlicher Art und Weise statt. Primär verfolgen die EHAP-Projekte das Ziel, die Ratsuchenden zu befähigen, entsprechende Hilfeeinrichtungen alleine aufzusuchen. Bei einem Großteil der Ratsuchenden aber sind die Voraussetzungen dafür gerade zu Beginn des Beratungsprozesses (noch) nicht vorhanden und die Ratsuchenden äußern häufig explizit den Wunsch, begleitet zu werden. So findet z. B. bei der Zielgruppe Eltern mit Kindern bis sieben Jahren nicht selten eine Begleitung zu den Kita-Gesprächen statt. Allerdings bezieht sich – wie die Projekte berichteten – diese Begleitung ausschließlich auf die Gespräche, nicht aber auf den alltäglichen Kita-Besuch. Hier sollte kein Unterschied zu den anderen Kindern gemacht werden, unter anderem um die Kinder vor einer Stigmatisierung zu schützen.

Doch nicht nur die Ratsuchenden äußern den Wunsch nach einer Begleitung, sondern auch Einrichtungen bzw. Behörden. Hilfreich sind auch für sie die Sprachkenntnisse des Beratungspersonals und ihr Wissensvorsprung über die Ratsuchenden. Sie erleichtern die Verständigung und die Klärung der Anliegen:

„Manchmal passiert es auch, dass die Ansprechpartner, also die Fachkräfte in den anderen Einrichtungen selber bei der Terminvereinbarung fragen und sagen: »Könnten sie vielleicht den Klienten begleiten? Könnten sie auch beim Termin dabei sein«. […] Also die [Einrichtungen], die mögen es, wenn wir mitkommen, weil wir den Fall besser schildern können als die Klienten selber. Manchmal können die Klienten auch gar nicht Deutsch

sprechen, also da machen wir auch die Übersetzung. Also die Kommunikation funktioniert besser und die Arbeit funktioniert auch besser." (Fallstudie 28, Beratungspersonal, 23)

Ob eine Vermittlung an eine Einrichtung nachhaltig ist, hängt von der Art der Einrichtung und dem damit verbundenen Anliegen ab. Erfolgt eine Vermittlung an eine Hilfeeinrichtung wie z. B. an die Migrationsberatungsstellen, mit denen einige EHAP-Projekte kooperieren, so ist eine solche Vermittlung nach Auskunft des Beratungspersonals oftmals dauerhaft, da diese Einrichtungen darauf ausgerichtet sind, Klienten über einen längeren Zeitraum hinweg zu beraten und zu betreuen. Allerdings gilt dies nicht pauschal für alle Hilfeeinrichtungen, da eine längerfristige Anbindung unter anderem von der Art der Finanzierung der Einrichtung abhängig ist oder davon, ob die EHAP-Zielgruppe mit anderen Gruppen um Hilfen konkurriert, wie die folgende Aussage belegt:

„Es steht und fällt mit der Einrichtung und wie die sich selbst begreift und wie die auch finanziert wird […] Wenn ich die [Ratsuchenden] zu anderen Beratungsstellen schicke, haben die keine Chance, weil die da auch in Konkurrenz treten zu im Wohnungslosenbereich zu anderen EU-Bürgern oder zu deutschen Wohnungslosen. Oder aber auch zu Leuten, die gerade einen Asylbewerberstatus haben." (Fallstudie 14, Beratungspersonal, 37)

Anders verfahren Behörden wie z. B. das Wohnungs- oder Jugendamt, die von ihrer Grundausrichtung auf kurzfristige Kontakte zur Regelung bestimmter Anliegen ausgerichtet sind. In solchen Fällen kommen die Ratsuchenden meist nach wenigen Tagen wieder zurück zum EHAP-Projekt, weil sie z. B. *„den Vertrag nicht lesen können"* (Fallstudie 14, Beratungspersonal, 37) oder den Inhalt von Schreiben nicht verstehen, die ihnen in den Ämtern oder Behörden ausgehändigt wurden.

Grundsätzlich ist die Sprache die größte Hürde. Verfügen die Einrichtungen, Ämter oder Behörden über keine muttersprachlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ist es nur eine Frage der Zeit, bis die Ratsuchenden wieder beim Beratungspersonal erscheinen:

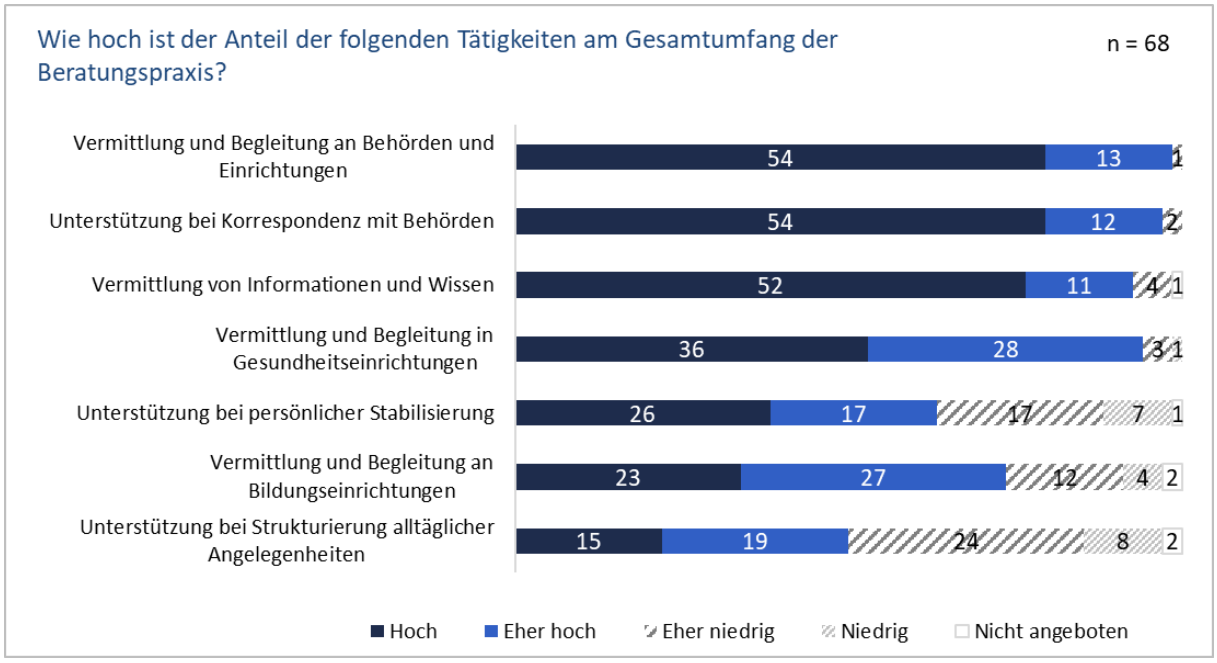
„Da, wo es keine muttersprachlichen Mitarbeiter gibt, wo es Schwierigkeiten mit Sprachverständnissen gibt, funktioniert [die Vermittlung] einfach nicht." (Fallstudie 14, Beratungspersonal, 37)

Inhalte der Beratung und Begleitung

Einen guten Überblick zu den Themen und Aktivitäten des Beratungspersonals bieten die Ergebnisse der standardisierten Befragung (siehe Abbildung 27). Fast alle Projekte im Unterstützungsschwerpunkt I gaben an, dass die Vermittlung an und Begleitung zu Behörden und Einrichtungen sowie die Unterstützung bei der Korrespondenz mit Behörden einen hohen bzw. eher hohen Anteil an der Beratungspraxis einnahmen (67 bzw. 66 Nennungen). Ähnlich viele Projekte schrieben der Vermittlung von Informationen und Wissen, zum Beispiel über das Hilfesystem oder zum Bildungssystem, einen hohen bzw. eher hohen Anteil zu (63 Nennungen). Ein identisches Bild zeigte sich bei der Vermittlung und Begleitung in Gesundheitseinrichtungen (64 Nennungen). Eine geringfügig niedrigere Bedeutung in der Beratungspraxis nahmen

die Vermittlung an und Begleitung zu Bildungseinrichtungen (50 Nennungen), die Unterstützung bei der persönlichen Stabilisierung (43 Nennungen) und die Unterstützung bei der Strukturierung alltäglicher Angelegenheiten (34 Nennungen) ein.

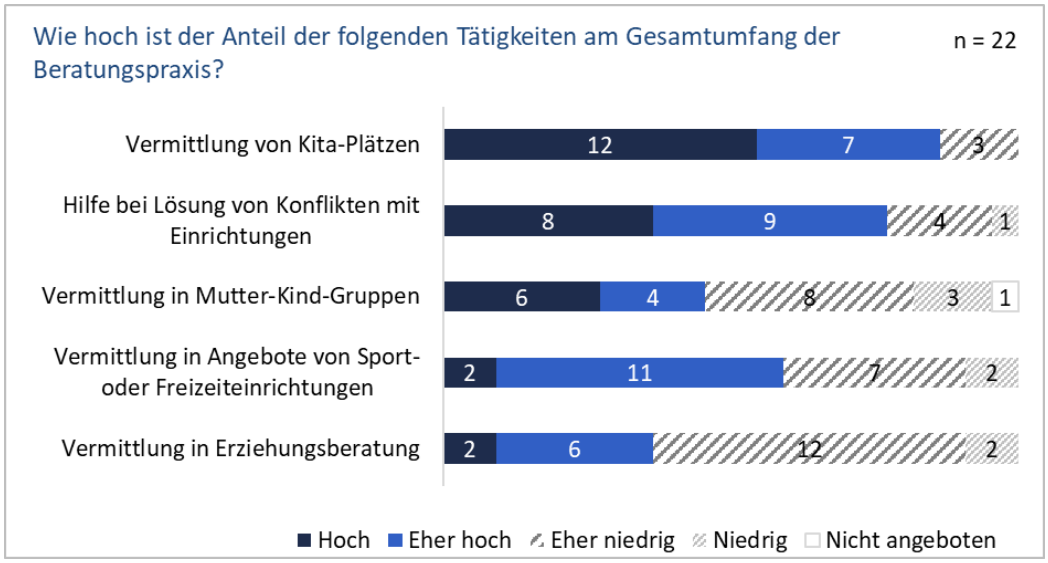
Abbildung 27: Bestandteile der Beratungspraxis im Unterstützungsschwerpunkt I (Einzelziele 1 und 2 der 1. Förderrunde)



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 68 Projekte)

Bei der Beratung von Eltern mit Kindern bis sieben Jahren zeigen die Antworten der befragten Projekte, dass die Vermittlung von Kita-Plätzen und die Hilfen bei der Lösung von Konflikten mit Einrichtungen einen hohen bzw. eher hohen Anteil haben (19 bzw. 17 Nennungen). Darüber hinaus war das Beratungspersonal eher häufig auch mit der Vermittlung in Angebote von Sport- und Freizeiteinrichtungen beschäftigt (13 Nennungen). Die Vermittlung in Mutter-Kind-Gruppen und in Erziehungsberatung machten hingegen einen eher geringeren Anteil an der Beratungsarbeit aus (siehe Abbildung 28).

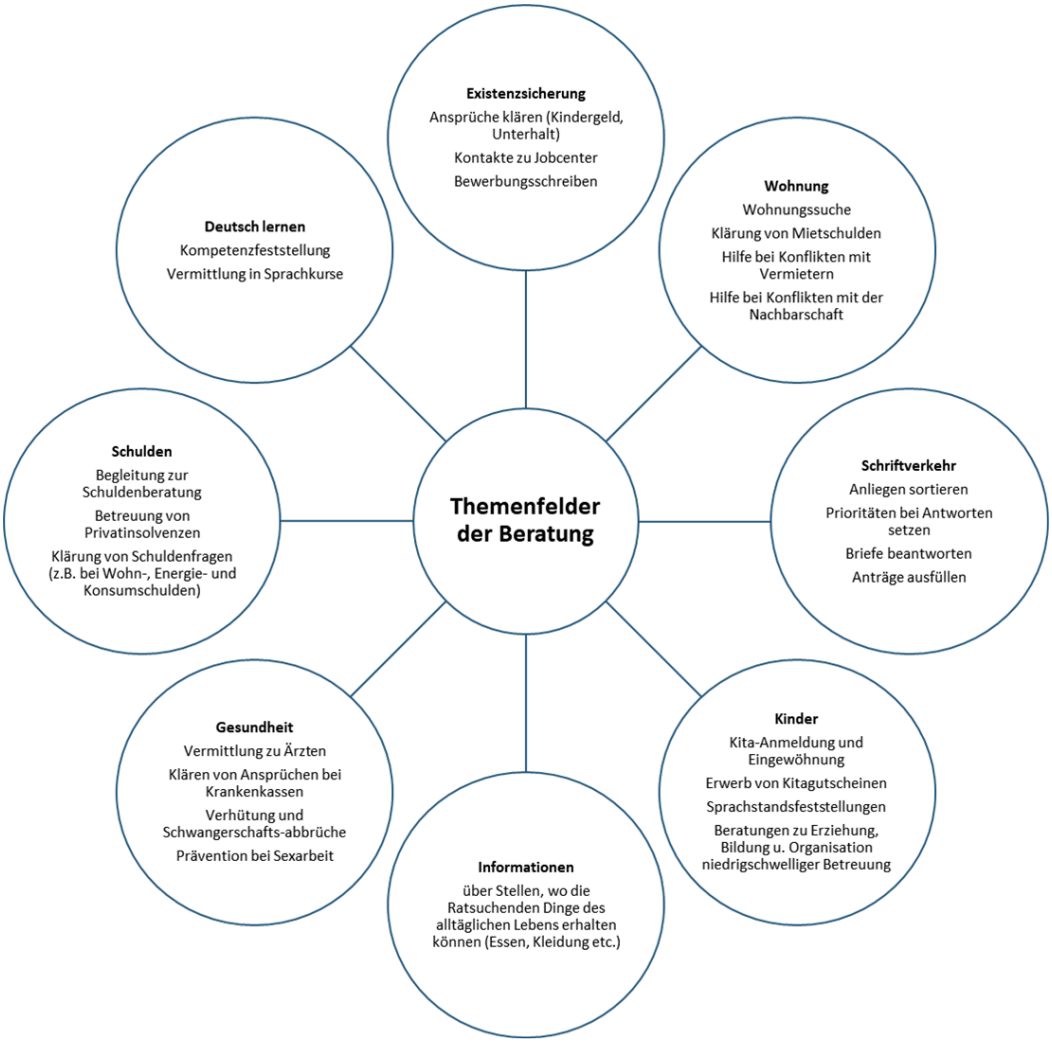
Abbildung 28: Bestandteile der Beratungspraxis im Unterstützungsschwerpunkt I bei Eltern mit Kindern bis sieben Jahren (Einzelziel 2 der 1. Förderrunde)



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 22 Projekte)

Anhand der Ergebnisse aus den Fallstudien können die Inhalte der Beratung noch etwas differenzierter dargestellt werden. Das Spektrum der Beratungsthemen und der Aktivitäten, um den Ratsuchenden passgenaue Hilfen zu vermitteln, war sehr breit und reichte von Fragen der Existenzsicherung bis zu Hilfen bei Nachbarschaftsstreitigkeiten, von der Klärung von Krankenkassenansprüchen bis hin zu Hilfen für die frühkindliche Bildung und Erziehung und zur Rückkehrberatung (siehe Abbildung 29).

Abbildung 29: Themenfelder zu denen Projekte im Unterstützungsschwerpunkt I beraten (Einzelziele 1 und 2 der 1. und 2. Förderrunde) – Erkenntnisse aus den Fallstudien



Quelle: Eigene Darstellung

Der Beginn der Beratung war meist dadurch gekennzeichnet, die Ratsuchenden darüber aufzuklären, welche Möglichkeiten der Unterstützung und Hilfen zur Verfügung stehen. Viele Ratsuchende wurden in Sprachkurse vermittelt; eine wichtige Voraussetzung, um das Hilfesystem zu verstehen und um die Integration zu erleichtern. Allerdings existierte für die EHAP-Zielgruppe nicht an allen in die Fallstudien einbezogenen Standorten ein ausreichendes Angebot an (kostenlosen) Sprachkursen. In solchen Fällen berichteten Projekte von ihren Versuchen, die Angebotslücken mit Sprachkursen zu überbrücken, die von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern durchgeführt werden.

Im Rahmen der Existenzsicherung ging es vor allem um die Klärung von Wohnungsfragen sowie um die Zugänge zu Arbeit und Einkommen. Die EHAP-Projekte berieten die ratsuchenden Personen aber nicht nur zu Wohnungsfragen, sie begleiteten die Personen auch zu Besichtigungsterminen und unterstützten beim Abschluss eines Mietvertrages. Allerdings gestaltete sich die Wohnungssuche in den meisten Fällen als nicht einfach, da es zum einen keinen für

die Zielgruppen bezahlbaren Wohnraum gab; zum anderen Vorbehalte seitens der Vermieter und Vermieterinnen bzw. der Wohnungsgesellschaften gegenüber der Zielgruppe existierten.

Das zentrale Anliegen in der Beratung ist aber die Arbeitssuche, da viele der Ratsuchenden möglichst schnell ein Einkommen erzielen wollen, um sich eine Existenz aufbauen zu können, oder sich bereits in prekären oder ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen befinden und ein reguläres Beschäftigungsverhältnis anstreben. Das Thema Arbeit stellte für das Beratungspersonal jedoch eine Herausforderung dar. Die Heranführung der Zielgruppe an den Arbeitsmarkt ist nicht Gegenstand der EHAP-Förderung. Es widerspricht aber dem Selbstverständnis der Beraterinnen und Berater und den Prämissen einer bedarfsbezogenen und ganzheitlichen sozialen Arbeit, Ratsuchende mit diesem Wunsch abzuweisen. Oftmals unterstützten die Projekte daher dennoch die Ratsuchenden bei der Arbeitssuche. Sie taten dies auf der Grundlage der Ressourcen der Organisationen, für die sie arbeiteten und im Wissen, dass ihr Engagement nicht als Output und Ergebnis ihrer Arbeit im Rahmen des EHAP berücksichtigt und honoriert wird.

Ratsuchende in unseriösen Beschäftigungsverhältnissen konnten in Projekte vermittelt werden, die mobile EU-Bürgerinnen und -Bürger über ihre Rechte informieren[33], sofern Beratungsstellen zur „fairen Mobilität“ in der Region vorhanden sind. Auch ESF-Projekte zur Arbeitsmarktintegration stehen in manchen Regionen als Hilfeangebot zur Verfügung. Allerdings sind weder Beratungsstellen zur „fairen Mobilität“ in jeder Region vorhanden, noch gibt es in jeder Region für die EHAP-Zielgruppen geeignete ESF-Projekte. Nicht selten sind arbeitsmarktbezogenen ESF-Projekte an die Bedingung eines SGB II-Leistungsbezuges geknüpft und der EHAP-Zielgruppe bleibt der Zugang verwehrt.

Bereits in der ersten Förderrunde führten einige EHAP-Projekte eine Rückkehrberatung durch. Im Rahmen der zweiten Förderrunde wurde die Rückkehrberatung explizit in den Förderrichtlinien als ein Bestandteil der Beratungsarbeit angeführt. In den Fallstudien gaben einige Projekte an, dass sie eine Rückkehrberatung nur dann durchführen, wenn dieses Thema proaktiv von den Ratsuchenden angesprochen wird. Der Fokus der Beratungsarbeit wird von diesen Projekten in der Integration der Ratsuchenden in Deutschland bzw. am eigenen Standort gesehen, wie die folgende Aussage einer Projektleitung zeigt:

> *„Wir sind keine Rückkehrberatung und unser Fokus ist, dass wir Menschen unterstützen wollen zu bleiben, ein Teil [Name des Standorts] zu werden. Aber natürlich gibt es Menschen, die sage: »Ich packe es nicht, ich gehe wieder zurück«. Und wir begleiten sie dahingehend, indem wir ihnen helfen, die Stellen, die dazu beraten, aufzusuchen und mit zu unterstützen. Weil es tatsächlich gar nicht so einfach ist zurückzukehren und die entsprechende Unterstützung zu erhalten. […] Aber es sind wirklich wenig Fälle, Einzelfälle.“ (Fallstudie 30, Projektleitung, 103)*

[33] Das Projekt „Faire Mobilität“ des Deutschen Gewerkschaftsbundes gibt es an neun Standorten bundesweit.

Andere EHAP-Projekte wiederum thematisieren in der Beratung von sich aus die Rückkehr in das Herkunftsland. Unter Umständen können dann Ansprüche auf gesundheitliche Leistungen für die Ratsuchenden in ihren Heimatländern geltend gemacht werden:

> *„Natürlich frage ich auch bei Personen generell, ob sie es sich vorstellen können, vor allem wenn es schwere Krankheiten gibt, wieder ins Heimatland zurückzukehren. Aber da sind halt nicht sehr viele dran interessiert." (Fallstudie 29, Beratungspersonal, 103)*

Die Resonanz darauf ist unterschiedlich, je nach den individuellen Hintergründen und Motiven der Ratsuchenden. Einige zeigen kaum Interesse an einer Rückkehr. Teils aufgrund traumatischer Erfahrungen im Herkunftsland, teils hatten die Ratsuchenden trotz aller Widrigkeiten die Hoffnung (noch) nicht aufgegeben, in Deutschland ein besseres Leben führen zu können. Andere Ratsuchende hingegen stehen dem Angebot offener gegenüber und können mit Unterstützung des Beratungspersonals an entsprechende Hilfen im Herkunftsland vermittelt werden.

Projekte, die sich zu der Frage geäußert haben, betonten, dass eine Rückkehrberatung nur dann erfolgen kann, wenn im Herkunftsland entsprechende Strukturen vorhanden sind, an die ein EHAP-Projekt vermitteln kann. Ohne eine entsprechende Perspektive im Herkunftsland hätte keine Rückkehrberatung stattgefunden. In diesem Zusammenhang wurde von einigen EHAP-Projekten auch der Wunsch geäußert, dass im Rahmen des EHAP auch mit den Ländern Vernetzungstreffen stattfinden sollten, aus denen die Zuwanderungsströme nach Deutschland kommen.

Erfolge in der Beratung und Begleitung

Beraterinnen und Berater beurteilen den Erfolg ihrer Arbeit nach unterschiedlichen Kriterien. Es gibt Projekte die sich am Kriterium des EHAP-Erfolgsindikators orientieren. Demnach gilt ein von den Ratsuchenden angenommenes Angebot als Erfolg. Andere dagegen artikulieren höhere Ansprüche an den Erfolg. Eine Beratung muss für sie eine Verbindlichkeit für die Ratsuchenden entfalten; es muss deutlich werden, dass die mit der Beratung verbundenen Ziele tatsächlich bearbeitet werden sollen:

> *„Für uns heißt Erfolg, dass wir nach einem gewissen Zeitraum erfahren, dass die Klienten die Anbindungen, die Vermittlungen nicht abgebrochen haben, dass sie etwas stabilisierter sind, vielleicht sind noch nicht alle Probleme erledigt, aber die [Einrichtung] ist am Fall geblieben und der Klient bekommt weiter Hilfe. Das ist für uns ein Erfolg." (Fallstudie 28, Beratungspersonal, 86)*

Als Erfolge wurden auch Änderungen im Verhalten der Ratsuchenden bewertet. Hierzu zählten zum einen eine erkennbare Motivation, vereinbarte Termine wahrzunehmen und aktiv mitzuwirken und zum anderen eine größere Selbstständigkeit der Ratsuchenden bei der Orientierung im Hilfesystem:

> *„Die [Ratsuchenden] sind in dem Sinne stabilisiert, dass sie sich besser auskennen und auch wissen, wo sie sich hinwenden können. Und das ist auch schon ein großer Erfolg.*

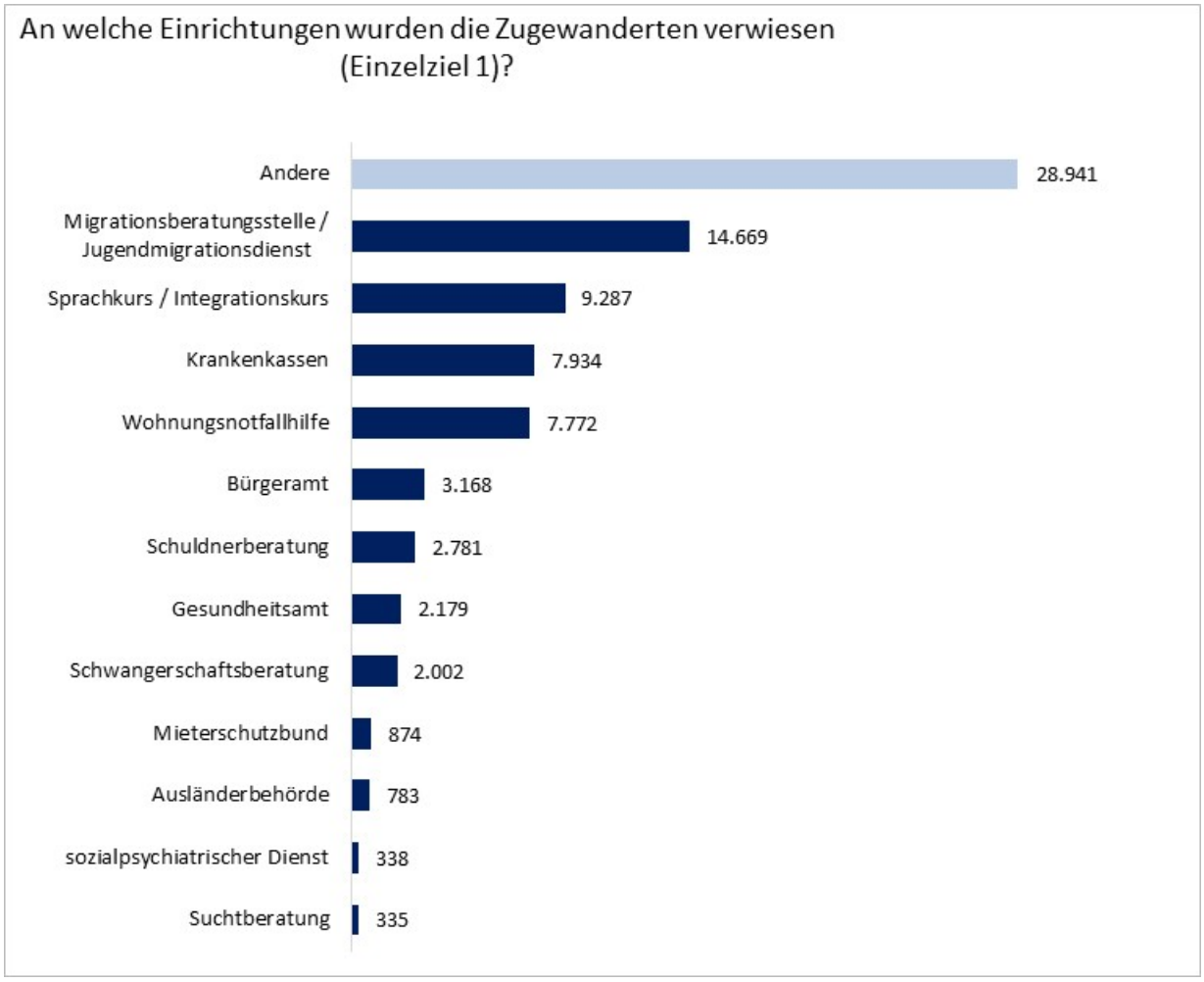
Weil sie nicht mehr allein und hilflos in einer Stadt sind, die sie kaum kennen und mit einer Sprache, die sie nicht beherrschen." (Fallstudie 28, Beratungspersonal, 86)

Mit Blick auf die neu zugewanderten Familien mit Kindern stellte für das Beratungspersonal das Finden von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen einen wesentlichen Erfolg dar, da häufig zu wenig Kitaplätze zur Verfügung standen bzw. lange Wartelisten existierten. Allerdings bedeutete eine erfolgreiche Vermittlung auf einen Kitaplatz nicht automatisch auch, dass eine weitere Beratung nicht mehr erforderlich war. In manchen Fällen ergaben sich soziale Konflikte zwischen den Kindern oder es traten Fragen zur gesundheitlichen Versorgung der Kinder auf, die eine Moderation oder sprachliche Vermittlung zwischen den zugewanderten Eltern und dem Kitapersonal und ggf. auch den Kindern erforderlich machten.

Verweise ins reguläre Hilfesystem im Unterstützungsschwerpunkt I

In Abbildung 30 werden die Schwerpunkte in der Verweisberatung deutlich, wie sie im Monitoringerfassungssystem bis zum Stichtag am 19.12.2019 dokumentiert sind.

Abbildung 30: Anzahl der Einrichtungen, an die im Unterstützungsschwerpunkt I verwiesen wurde



Quelle: ZUWES-Datenbank, Monitoring, eigene Berechnungen; Stand: 19.12.2019

Von den insgesamt ca. 81.100 im Monitoring dokumentierten Verweisen im Einzelziel 1 entfiel ein knappes Drittel auf die Kategorie „Andere“. In dieser Kategorie konnten die Zuwendungsempfänger in dem Datenerfassungsformular neben den in der Abbildung genannten Institutionen weitere Einrichtungen benennen, in die sie die Ratsuchenden verwiesen haben. Darunter sind jedoch zahlreiche lokale Einrichtungen, die den vorgegebenen standardisierten Antwortkategorien zuzuordnen sind.[34]

Mit deutlichem Abstand folgen die Institutionen, die im Erfassungsformular vorgegeben waren. Von diesen spielen Migrationsberatungen, Sprach- und Integrationskurse und mit etwas Abstand Wohnungsnotfallhilfe sowie Krankenkassen die größte Rolle.

Zum Unterstützungsschwerpunkt I zählen auch Eltern neuzugewanderter Kinder bis sieben Jahre (Einzelziel 2a). Wegen des spezifischen Schwerpunkts der Unterstützung in der frühkindlichen Bildung und Erziehung erfolgten auch die Verweise in z. T. andere Einrichtungen:

Abbildung 31: Einrichtungen, an die im Unterstützungsschwerpunkt I verwiesen wurde (Einzelziel 2a der 1. Förderrunde)

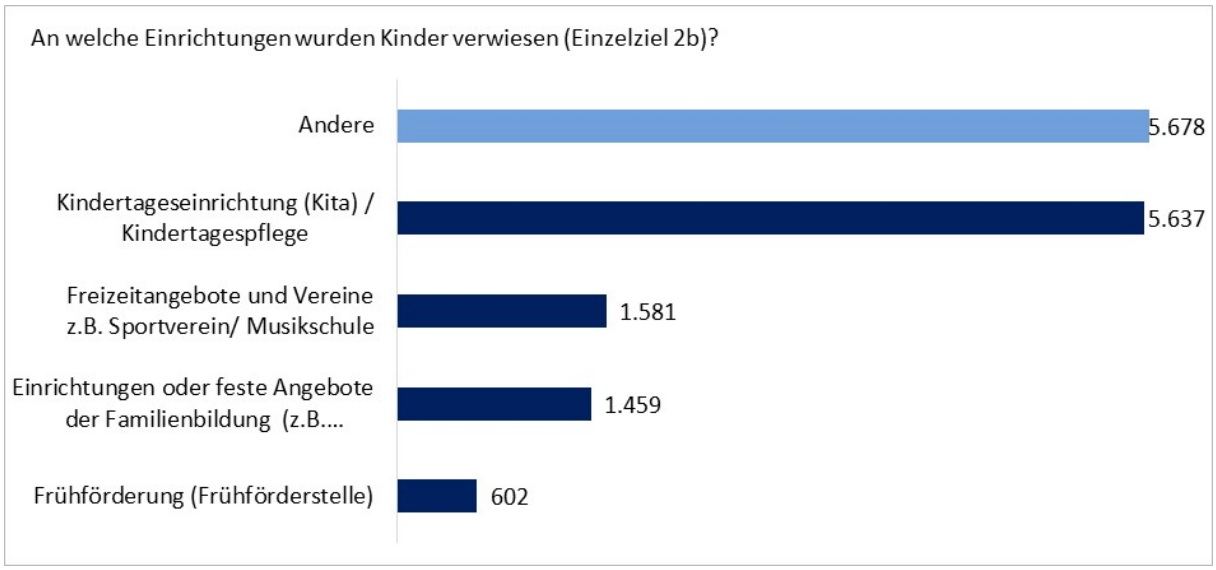
Quelle ZUWES-Datenbank, Monitoring, eigene Berechnungen; Stand: 19.12.2019

[34] So haben z. B. viele den lokalen Namen einer AOK oder der Einsatzstelle eines Wohlfahrtsverbandes eingetragen, anstatt die Einrichtung mit der vorgegebenen Kategorie „Krankenkasse“ oder z. B. „Familienberatung“ zu benennen. Es gibt daher Doppelungen, wenn sowohl „Krankenkasse“ als auch ihre lokale Bezeichnung unter „Andere“ dokumentiert wurden. Wegen der großen Fallzahl, den unterschiedlichen Eingabearten und z. T. sehr spezifischen Bezeichnungen, wegen Rechtschreibefehlern und Formatierungsunterschieden war es insgesamt jedoch nicht möglich, die Angaben zu trennen und neu zuzuordnen.

Auch hier macht die Kategorie „Andere“ den Großteil der insgesamt rund 18.400 im Monitoringsystem dokumentierten Fälle aus. Übereinstimmend mit Einzelziel 1 spielen Migrationsberatungsstellen sowie Sprach- und Integrationskurse im Einzelziel 2a eine große Rolle. Dann folgen jedoch Verweise in Institutionen, in denen konkrete familienbezogenen Fragen relevant sein dürften: Einrichtungen oder feste Angebote der Familienbildung, Jugendamt sowie Hilfen zur Erziehung (siehe Abbildung 31).

Der familienbezogene Fokus der Angebote wird auch bei der Betrachtung des Einzelziels 2b deutlich, das sich direkt auf die Kinder der Zugewanderten bis sieben Jahre bezieht (siehe Abbildung 32).

Abbildung 32: Einrichtungen, an die im Unterstützungsschwerpunkt I verwiesen wurde (Einzelziel 2b der 1. Förderrunde)



Quelle: ZUWES-Datenbank, Monitoring, eigene Berechnungen; Stand: 19.12.2019

Von den rund 15.000 Verweisen betraf deutlich mehr als ein Drittel „Andere“. In einer ähnlichen Größenordnung wurde in Kitas oder Einrichtungen der Kindertagespflege verwiesen. Mit deutlichem Abstand folgen Freizeitangebote und Vereine sowie Einrichtungen oder feste Angebote der Familienbildung.

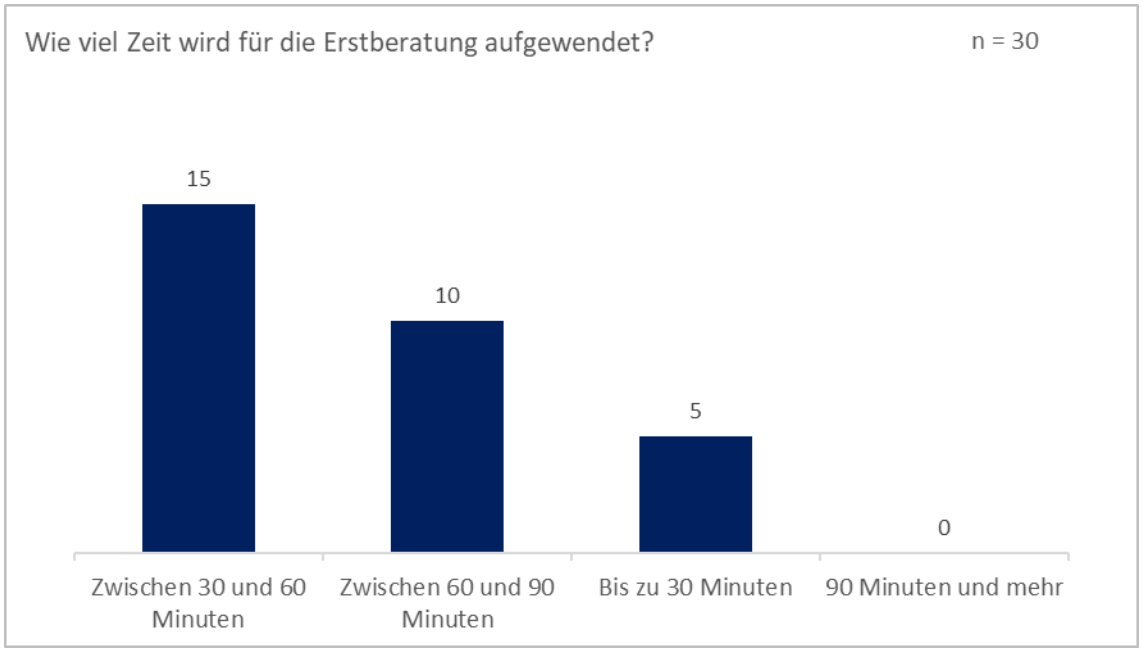
Die Monitoringdaten zeigen, dass die Projekte grundsätzlich ein sehr breites Bündel an Angeboten, Einrichtungen und Institutionen nutzen, um zugewanderte Erwachsene, Eltern und Kinder mit einem möglichst passenden Angebot zu unterstützen. Trotz der Unschärfen wegen des aus Zuordnungsgründen hohen Anteils „Anderer“ wird deutlich, dass von den Angeboten für Zugewanderte vor allem Migrationsberatungsdienste, Sprachkurse, Gesundheitsdienste und die Wohnungsnotfallhilfe genutzt werden. Für Eltern und Kinder im Einzelziel 2 sind Migrationsberatungsdienste und Sprachkurse sowie familienbezogene Hilfeangebote wichtig.

Unterstützungsschwerpunkt II – Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen

Organisatorische Ausgestaltung der Beratung

Ähnlich wie im Unterstützungsschwerpunkt I wenden die meisten Projekte zwischen 30 und 60 Minuten für die Erstberatung auf. Jedes dritte Projekt nimmt sich dafür sogar zwischen 60 und 90 Minuten Zeit (siehe Abbildung 33). Nur wenigen Projekten reichen 30 Minuten oder weniger (5 Nennungen bzw. 17 %). Erstgespräche, die länger als eineinhalb Stunden dauerten, kamen bei den befragten Projekten nicht vor.

Abbildung 33: Zeitaufwand für die Erstberatung im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde)

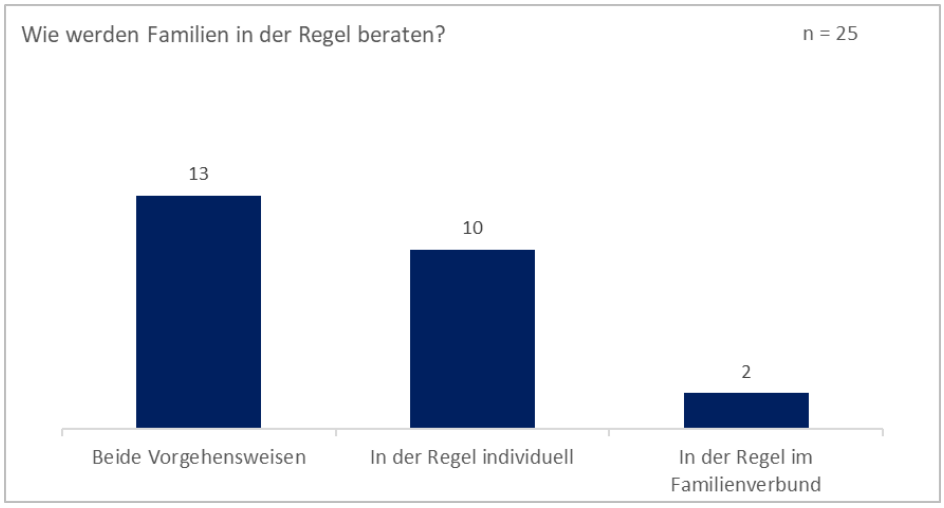


Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 30 Projekte)

Dass das Beratungspersonal mit den Ratsuchenden in der Regel mehrmals im Kontakt stand, zeigten nicht nur die Ergebnisse der standardisierten Befragung, sondern auch die der Fallstudien. Die Kontakthäufigkeit war zum einen von der ratsuchenden Person und deren Anliegen abhängig, zum anderen hing die Anzahl der erforderlichen Kontakte davon ab, wie schnell zwischen Beratungspersonal und ratsuchender Person ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden konnte.

Wenn Ratsuchende, die in einer Familie leben, in die Beratung kamen, dann wendeten gemäß der standardisierten Befragung die Hälfte der befragten Projekte sowohl eine individuelle als auch eine Beratung mit der Familie an (13 Nennungen). Eine individuelle Beratung fand in der Regel bei zehn der befragten Projekte statt (40 %). Die Beratung im Familienverbund war hingegen eher die Ausnahme; hier gaben nur zwei Projekte (8 %) an, diese Form der Beratung in der Regel zu praktizieren (siehe Abbildung 34).

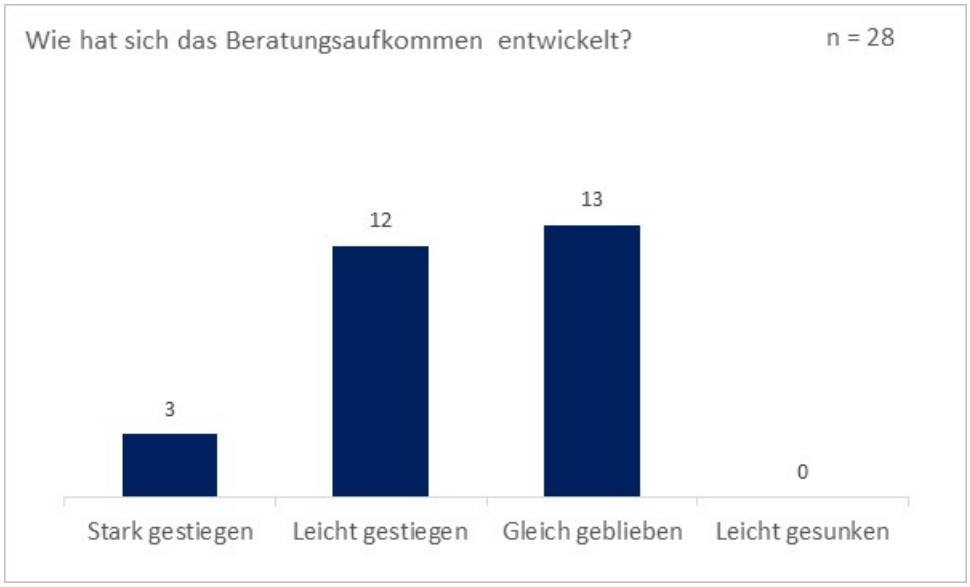
Abbildung 34: Beratung von Familien im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde)



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 25 Projekte)

Die in der standardisierten Befragung abgefragte Einschätzung der Projekte zur Entwicklung des Beratungsaufkommens zeigte, dass nur wenige Projekte (3 Nennungen bzw. 11 %) davon ausgegangen waren, dass die Anzahl der Ratsuchenden stark zugenommen hat (siehe Abbildung 35). Vielmehr waren die meisten der Projekte der Ansicht, dass das Beratungsaufkommen leicht angestiegen (12 Nennungen bzw. 43 %) bzw. gleichgeblieben war (13 Nennungen bzw. 46 %). Beide Unterstützungsschwerpunkte unterscheiden sich in diesen Punkten nur unwesentlich.

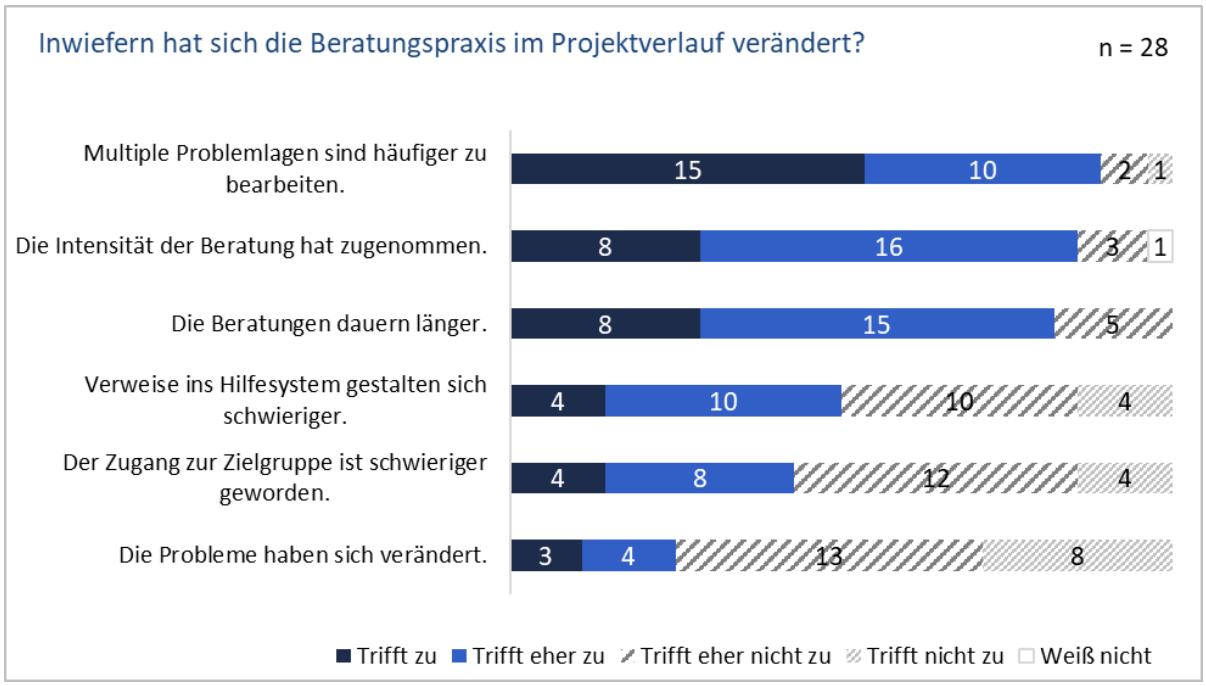
Abbildung 35: Entwicklung des Beratungsaufkommens im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde)



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 28 Projekte)

Auch im Unterstützungsschwerpunkt II überwiegt bei den Projekten der Eindruck, dass multiple Problemlagen häufiger zu bearbeiten sind (25 Nennungen bzw. rd. 90 %) und die Intensität (24 Nennungen bzw. 86 %) sowie die Dauer der Beratung (23 Nennungen bzw. 82 %) zugenommen haben. Dass sich die Verweispraxis ins Hilfesystem und der Zugang zur Zielgruppe schwieriger gestalteten, konnte jeweils von der Hälfte der befragten Projekte (eher) bejaht bzw. (eher) verneint werden. Im Großen und Ganzen scheinen die Probleme unverändert geblieben zu sein (siehe Abbildung 36).

Abbildung 36: Veränderungen in der Beratungspraxis bei Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde)



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 28 Projekte)

Vorgehensweisen in der Beratung und Begleitung

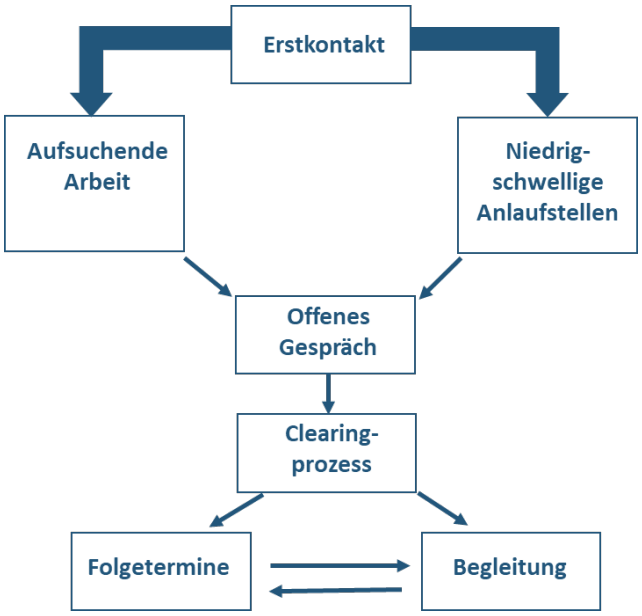
Im Unterstützungsschwerpunkt II nahmen in der Beratungsarbeit – wie bereits in Kapitel 5.2.1 aufgezeigt – die aufsuchende Arbeit und der Zugang über verschiedene niedrigschwellige Anlaufstellen eine wichtige Rolle ein. Bei beiden Zugangswegen stand das Beratungspersonal vor der Herausforderung, die Betroffenen überhaupt anzutreffen, um mit ihnen ins Gespräch zu kommen. Teils wurde bereits im Rahmen dieses Erstkontakts den Ratsuchenden das EHAP-Projekt mit seinen Angeboten vorgestellt, teils erfolgte dies aber auch erst zu einem späteren Zeitpunkt, denn nicht immer war der erste Kontakt erfolgreich. In den meisten Fällen brauchte es mehrere Kontakte bis sich die Ratsuchenden öffneten und bereit waren, die angebotene Hilfe anzunehmen.

Zu Beginn der Beratung muss sehr viel „Beziehungsarbeit“ geleistet werden, um ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, welches für den weiteren Beratungs- und Unterstützungsprozess besonders wichtig ist:

„Für mich ist die größte Herausforderung immer den Kontakt herzustellen, das erste Gespräch zu bekommen und dann halt eine vertrauensvolle Basis aufzubauen, auf der es dann weiter gehen kann." (Fallstudie 18, Beratungspersonal, 24)

War die ratsuchende Person gegenüber der ihr angebotenen Hilfe positiv eingestellt, so folgte in der Regel eine Beratung und Begleitung, deren Beginn durch einen Clearingprozess mit dem Ziel der Hilfe zur Selbsthilfe gekennzeichnet war (siehe Abbildung 37).

Abbildung 37: Typischer Beratungsablauf basierend auf den Erkenntnissen der Fallstudien



Quelle: Eigene Darstellung

Der Clearingprozess diente der Klärung und Stabilisierung individueller als auch familiärer Lebenslagen sowie der Abstimmung über einen möglicherweise weiterführenden Unterstützungsbedarf. Zunächst ging es darum, herauszufinden über welche Fähigkeiten und Kompetenzen die ratsuchende Person verfügte. In einem weiteren Schritt wurde geklärt, welche sozialen und institutionellen Ressourcen der ratsuchenden Person (noch) zur Verfügung standen. Das heißt, im Mittelpunkt stand die Frage nach den persönlichen Kontakten und Netzwerken, an die möglicherweise angeknüpft werden konnte. Ein solches Vorgehen bedeutete, dass in der Regel mehrere Gespräche stattfanden, um eine kontinuierliche Hilfe umsetzen zu können.

Ergänzend zur Beratung fanden auch Begleitungen der ratsuchenden Personen zu anderen Einrichtungen und/oder Behörden statt. In einigen Fällen handelte es sich hierbei um das Jobcenter, um Krankenkassen oder Ärzte, bei denen das Beratungspersonal aufgrund seiner Sprachkenntnisse übersetzen konnte. Für Prostituierte war die Begleitung in Institutionen des Gesundheitswesens aufgrund von Scham, Unsicherheiten und Vorbehalten wichtig. Aus ähnlichen Motiven lassen sich Personen zur Schuldnerberatung begleiten. Die Ratsuchenden hätten dazu nur selten die Initiative ergriffen:

> *„Das ist auch bei der Schuldnerberatung so. Wenn wir nicht mitgehen würden, würden die Betroffenen das von alleine niemals schaffen. Die würden einfach nicht hingehen. Die drücken sich davor. Auch wenn sie die Leute vor einem Termin per Telefon noch einmal erinnern und sie auffordern: »Gehen Sie hin!«. Da können sie wetten, dass die nicht alleine hingehen. Sie müssen sie an die Hand nehmen. Die Hemmschwelle vor einem Amt ist sehr hoch." (Fallstudie 3, Beratungspersonal, 47)*

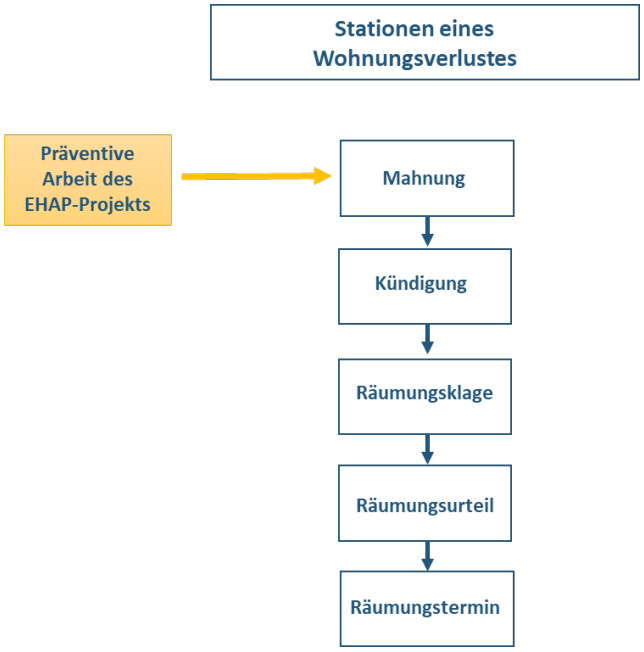
Oftmals äußerten die Ratsuchenden auch den Wunsch nach einer Begleitung, unabhängig von der Art der Einrichtung, da sie in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen gemacht hatten. Nicht selten war die Gesprächssituation eskaliert, da die verantwortliche Person der Einrichtung überfordert war, wenn z. B. die ratsuchenden Personen Sachverhalte nicht sofort verstanden hatten. Das Beratungspersonal übernahm in solchen Situationen die Funktion eines Mittlers bzw. einer Mittlerin:

> *„Und manche bitten auch, dass ich mitgehe und einfach so ein bisschen als Mediator da arbeite, damit das Gespräch einfach in Ruhe verläuft und Informationen ausgetauscht werden können." (Fallstudie 18, Beratungspersonal, 92)*

Für die Einrichtungen des Hilfesystems ist die Begleitung ebenfalls von Vorteil. Die Gespräche sind besser vorbereitet, können strukturierter geführt und mit Ergebnissen abgeschlossen werden. Es gibt aber auch Fälle, in denen Verantwortliche aus Einrichtungen des Hilfesystems skeptisch reagieren: Wenn Beraterinnen und Berater Ansprüche einfordern, auf die Ratsuchende ein Recht haben, kann dies mit einem höheren Aufwand an Bearbeitungsvorgängen verbunden sein; ein Umstand, der nicht auf ungeteilte Zustimmung stößt.

Im Bereich der Prävention gestaltete sich der Ablauf der Beratung und Begleitung nahezu identisch. In Abbildung 38 sind die Stationen eines Wohnungsverlustes aufgezeigt. Die Chance, den Verlust des Wohnraums vermeiden zu können, war umso höher je früher das Beratungspersonal in den Prozess einbezogen wurde. Ziel war es daher, bereits zum Zeitpunkt der ersten Mahnung mit den Ratsuchenden in Kontakt zu treten.

Abbildung 38: Stationen eines Wohnungsverlustes



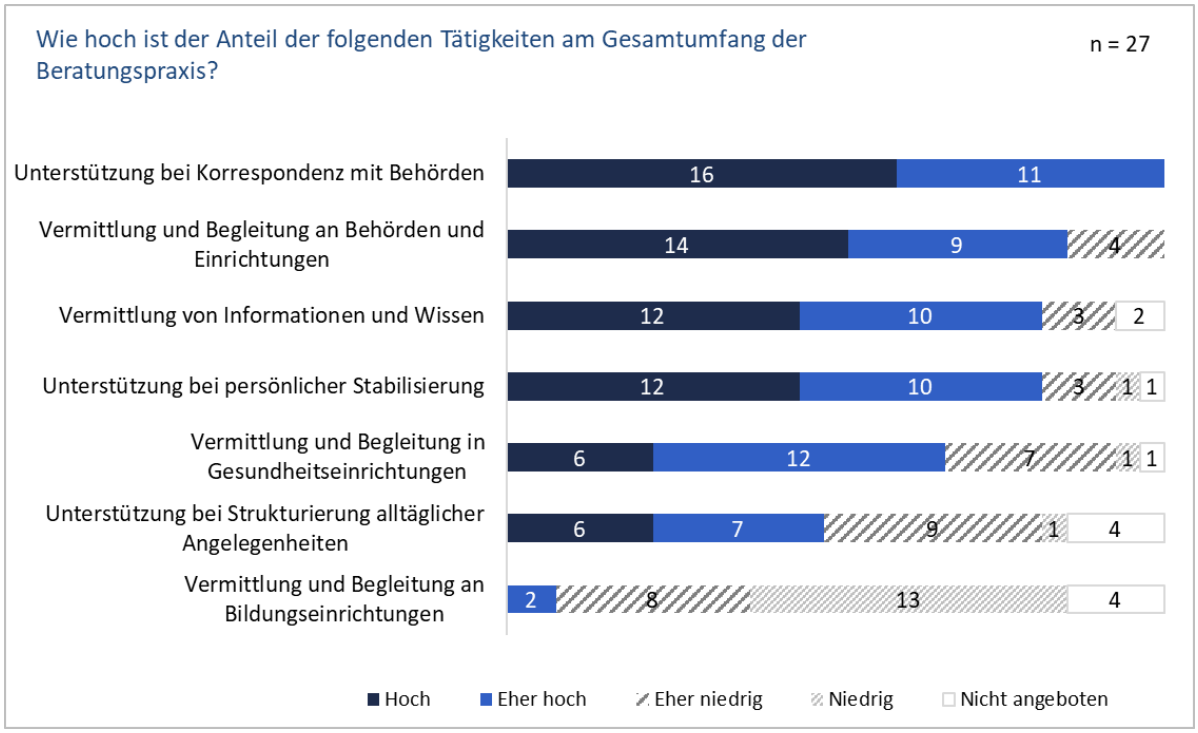
Quelle: Eigene Darstellung

Zudem fanden im Rahmen der Prävention nicht nur Gespräche mit den Ratsuchenden statt, oftmals waren auch gemeinsame Gespräche mit Vermietern bzw. Vermieterinnen sowie *„mit Jobcenter, manchmal auch Rechtsanwälte, Landratsamt, Sozialamt, Ausländerbehörde“* (Fallstudie 18, Beratungspersonal, 38) erforderlich, um auch deren Perspektive in die Beratung einbeziehen zu können.

Inhalte der Beratung und Begleitung

Bei allen Projekten nahm die Unterstützung bei der Korrespondenz mit Behörden einen hohen bzw. eher hohen Anteil in der Arbeit des Beratungspersonals ein. Die Vermittlung und Begleitung an Behörden und Einrichtungen (21 Nennungen) sowie die Vermittlung von Wissen und Informationen, beispielsweise zu den Anforderungen des Jobcenters oder zum Bildungssystem (22 Nennungen), und die Unterstützung bei der persönlichen Stabilisierung (22 Nennungen) stellten weitere Tätigkeiten des Beratungspersonals dar, die einen hohen bzw. eher hohen Anteil am Gesamtumfang der Beratungspraxis ausmachten. Beinahe die Hälfte der befragten Projekte schrieb den Unterstützungsleistungen im Hinblick auf die persönliche Stabilisierung einen hohen bzw. eher hohen Anteil an der Beratungspraxis zu. Einen eher niedrigen bis niedrigen Anteil nahm hingegen die Vermittlung und Begleitung an Bildungseinrichtungen ein (siehe Abbildung 39).

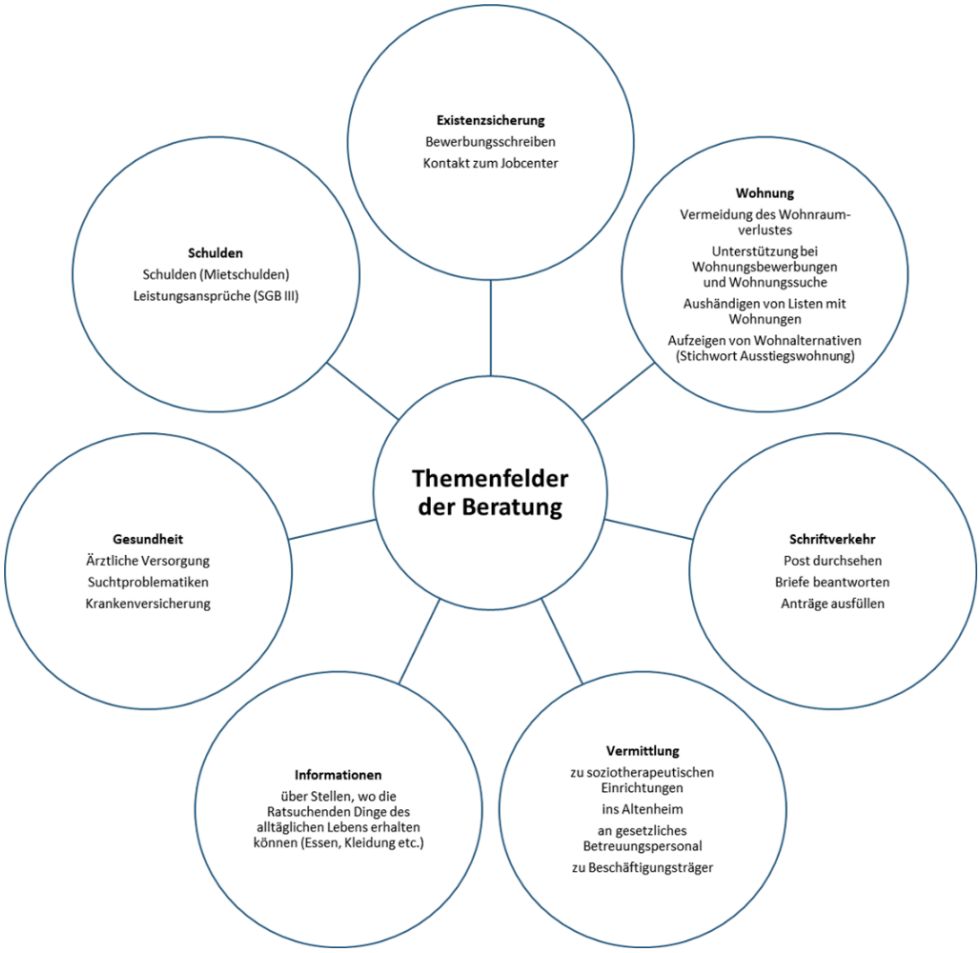
Abbildung 39: Bestandteile der Beratungspraxis im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde)



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 27 Projekte)

Mit den Fallstudien konnte aufgezeigt werden, dass das Spektrum der Beratungsinhalte und der gewährten Hilfen sehr vielfältig war (siehe Abbildung 40). Die Spanne reichte von der Information über Einrichtungen, in denen sich die Ratsuchenden mit Dingen des alltäglichen Lebens versorgen konnten, über entscheidende Informationen zu den Themen Vermeidung des Wohnungsverlustes, Wohnungssuche und Schulden, bis hin zur Klärung von Gesundheitsfragen und von Leistungsansprüchen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II).

Abbildung 40: Themenfelder zu denen Projekte Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde) beraten – Erkenntnisse aus den Fallstudien



Quelle: Eigene Darstellung

Maßgeblich standen jedoch bei den meisten in die Fallstudien einbezogenen EHAP-Projekten Fragen nach der Sicherung und/oder Beschaffung von Wohnraum und nach einer Existenzsicherung im Fokus der Beratung. Teils wurde dies durch das Aushändigen von Listen mit Wohnungen, teils mit der Hilfe bei der Erstellung von Wohnungsbewerbungen oder mit einer Schulung bzw. einem Coaching der Ratsuchenden in Bezug auf das Vorgehen bei der Wohnungssuche unterstützt:

> *„Wir bieten richtige PC Trainings bei uns an, dass wir dann einen Termin vereinbaren, uns dann gemeinsam hinsetzen und den Klienten aufzeigen, was ist die Art von Wohnen überhaupt, was sind Bemessungsgrenzen, wo suchst du überhaupt nach Wohnraum.“ (Fallstudie 20, Projektleitung, 33)*

Grenzen der Beratung und Begleitung

Viele Projekte stießen jedoch bei ihren Unterstützungsbemühungen bei der Wohnungssuche oftmals an Grenzen, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Wohnungslose oder um von

Wohnungslosigkeit bedrohte Personen handelte. Gerade in Fällen, in denen die ratsuchenden Personen über kein oder kein gesichertes Einkommen verfügten, fiel es dem Beratungspersonal schwer, geeignete Lösungen zu finden. Doch nicht nur die Wohnungsmarktsituation stellte für das Beratungspersonal eine Herausforderung dar, sondern auch die Vorbehalte von Vermieterinnen und Vermietern bzw. von Wohnungsgesellschaften gegenüber der EHAP-Zielgruppe.

Die Hilfestellungen bei der Suche nach einer Wohnung oder einer Wohnunterkunft scheiterten aber auch, wenn diese von den betroffenen Personen nicht angenommen wurden. Einige Projekte berichteten, dass sie auch mit Situationen konfrontiert wurden, in denen die ratsuchenden Personen einen Anspruch auf eine Wohnunterkunft gehabt hätten, dies aber abgelehnt wurde. Als Begründung für eine solche Ablehnung wurde angeführt, dass die Annahme von staatlichen Leistungen eine Rückkehr in das Hilfesystem bedeutet hätte, mit der Konsequenz auch wieder dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen zu müssen:

> *„Es gibt aber auch viele Deutsche mit Leistungsansprüchen, die das aber nicht möchten, weil sie z. B. dann wieder ins System müssten und wieder dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen müssten oder sonst was. Also die gibt's auch." (Fallstudie 29, Beratungspersonal, 110)*

Auch individuelle Voraussetzungen der ratsuchenden Personen konnten Grenzen für die Beratung darstellen, wenn etwa keine Motivation vorhanden war, eine Veränderung der eigenen Situation herbeizuführen oder sich auf einen längerfristigen Prozess einzulassen. Weitere Grenzen, die in den Interviews gerade mit Blick auf die aufsuchende Arbeit genannt wurden, waren im ländlichen Raum und in Großstädten lange Anfahrtswege. Auch fehlende Sprachkenntnisse stellten besonders in der Phase des Erstkontaktes eine Barriere für die Arbeit des Beratungspersonals dar.

Erfolge in der Beratung und Begleitung

In den Fallstudien wurde auch behandelt, wodurch sich eine erfolgreiche Beratung und Begleitung definieren soll. Die Antworten, die die subjektiven Wahrnehmungen und Perspektiven der Akteure widerspiegeln, offenbarten ein breites Feld an Faktoren, die für eine erfolgreiche Beratung stehen und sich wie folgt zusammenfassen lassen: Zu den „harten" Erfolgsfaktoren zählten beispielsweise das Finden von und der Einzug in eine Wohnung oder das Abwenden eines drohenden Wohnungsverlusts. Aber auch die Klärung von Schuldenfragen oder die Vermittlung zu einer anderen Beratungsstelle wurden als Erfolgsfaktoren angeführt, die zu einer Stabilisierung der Lebenssituation der Ratsuchenden beitrugen.

Als ein „weicher" Erfolgsfaktor wurde genannt, wenn ein Kontakt mit einer ratsuchenden Person hergestellt werden kann. Weil Wohnungslose häufig eine resignative Haltung einnähmen, bedürfe es einer geduldigen, ermutigenden und motivierenden Beratung, die viel Zeit in Anspruch nähme. Als Erfolg gelte auch, wenn die Ratsuchenden bereit sind, Unterstützung anzunehmen und regelmäßig zu den Beratungsterminen erscheinen. Zu einer erfolgreichen Beratung gehöre auch, wenn Ratsuchende erkennen, wie sie selber handlungsfähiger werden und etwas an ihrer Situation ändern können.

Verweise ins reguläre Hilfesystem im Unterstützungsschwerpunkt II

Im Einzelziel 3 bzw. im Unterstützungsschwerpunkt II der zweiten Förderrunde wird in einem Drittel aller bis zum Stichtag 19.12.2019 registrierten 28.000 Fälle an die Wohnungslosenhilfe verwiesen (siehe Abbildung 41). Dies ist gemeinsam mit der Kategorie „Andere“[35] die deutlich am häufigsten genannte Stelle. Weiterhin relevant sind laut Monitoring Tagestreffs/Tagesaufenthalte und medizinische Beratung und Versorgung.

Abbildung 41: Einrichtungen an die im Unterstützungsschwerpunkt II verwiesen wurde (Einzelziel 3)

Quelle: ZUWES-Datenbank, Monitoring, eigene Berechnungen; Stand: 19.12.2019

Trotz der auch hier vorhandenen Unschärfen aufgrund der Kategorie „Andere“ wird deutlich, dass die Angebote direkt auf den Bedarf von Wohnungslosen bzw. der von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen ausgerichtet sind. Neben der unmittelbaren Frage nach Möglichkeiten zur Unterkunft werden die Personen vor allem an gesundheitliche Dienste vermittelt und an Ämter und Fachdienste in den Kommunen, die sich mit der Regelung sozialer Ansprüche und Schulden befassen.

[35] Auch hier gilt, was bereits für den Unterstützungsschwerpunkt I festgestellt wurde: In der Kategorie „Andere“ haben die Projekte die Namen von Einrichtungen eingetragen, die eigentlich den vorgegebenen Oberkategorien zugeordnet werden konnten. Häufig wurden doppelte Eintragungen gemacht. Aufgrund der zahlreichen Einträge und der z. T. sehr spezifischen Bezeichnungen der Hilfeeinrichtungen konnte keine Auswertung bzw. Zuordnung in die vorgegebenen Kategorien erfolgen.

5.2.3 Zugang zu den Einrichtungen des regionalen Hilfesystems in beiden Unterstützungsschwerpunkten

Allgemeine Einschätzungen zu strukturellen Rahmenbedingungen des Hilfesystems

Die Monitoringdaten zeigen zwar die Zahl der Vermittlungen in das regionale Hilfesystem. Daraus lassen sich aber noch keine Schlussfolgerungen auf die Qualität und den Umfang der Hilfen ziehen, die von den Einrichtungen für die Ratsuchenden erbracht werden können. Auch Migrationsberatungsstellen, Schuldenberatungen, Clearingstellen oder Sozialdienste der Kommunen bieten zunächst nur Beratungsleistungen an. Welche konkreten Hilfen daraus folgen, hängt von strukturellen Rahmenbedingungen ab. Kommunen verfügen nur über eine begrenzte Zahl an Plätzen für die Kinderbetreuung oder Unterkünfte für Wohnungslose. Nicht alle Kommunen können ihren Zugewanderten kostenlose Sprachkurse zur Verfügung stellen oder ihnen Wohnungen zu Preisen anbieten, die sich auch Haushalte mit niedrigem Einkommen leisten können. Strukturelle Grenzen des regionalen Hilfesystems erschweren vor allem im Bereich der Versorgung mit Wohnungen und Kitaplätzen rasche Hilfen für die EHAP-Zielgruppen.

Die Knappheit an bezahlbarem Wohnraum und Unterkünften für Wohnungslose wurde in den Gesprächen mit den Projekten immer wieder als Restriktionen benannt. So seien die Angebote der Wohnungsnothilfe und Notunterkünfte häufig bereits voll belegt, weil aus diesen Einrichtungen nur noch selten der Übergang in den allgemeinen Wohnungsmarkt gelänge. Dementsprechend verringern sich nach Aussage einiger Projekte die Möglichkeiten, Ratsuchende in die entsprechenden Hilfsangebote zu verweisen. Mehrmals wurde darüber hinaus darauf hingewiesen, dass insbesondere zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger vor besonderen Problemen stehen.

> *„Also der Zugang zur Wohnung ist sehr sehr schwer. Für diese Personengruppe natürlich noch mal erschwerter, weil sie am Ende der Schlange stehen. Und deswegen werden Familien, also wenn sie mit Familien kommen, da ist die Obdachlosigkeit nicht nur für den Einzelnen, sondern für die ganze Familie vorprogrammiert.“ (Fallstudie 11, Projektleitung 2, 43)*

Neben der schwierigen Lage in der Versorgung mit Wohnungen und Unterkünften wird der Mangel an Kitaplätzen und an Erziehungspersonal als strukturelle Herausforderung der Projekte beschrieben. Im Vergleich zur Wohnungssituation fällt die Kritik am Kitaplatzmangel in den Projekten aber verhältnismäßig moderat aus. Es gäbe zu wenig Plätze und es müssten lange Wartezeiten in Kauf genommen werden. Die Wartezeit kann durch eigene Angebote überbrückt werden, insbesondere in EHAP-Projekten mit einer ausreichenden Zahl von Beraterinnen und Beratern. Aber auch andere Einrichtungen halten in mehreren Fallstudienorten selbstorganisierte und temporäre Angebote vor. Der Stellenwert dieser Alternativen wurde in der Regel als eine Art Notbehelf beschrieben, der dennoch wichtige Funktionen erfüllt. So äußerte sich die Vertreterin einer Kommune wie folgt:

„Wir haben einen großen Mangel an Kitaplätzen, das ist ein Riesenproblem! Da fehlen bestimmt an die 600 Plätze. Das wird aber versucht zu kompensieren, indem Spielkreise eingerichtet werden, mit Hilfe der Betroffenen, von Ehrenamtlern und mit Hilfe der Sozialarbeit. Das ist zwar nicht vergleichbar mit einem regulären Platz in der Kita, aber immerhin erhalten die Kinder einen sozialen Zusammenhang und sie kriegen was von der Sprache mit. Außerdem halten wir den Kontakt zu den Eltern in den Erziehungsfragen. Mit den Spielkreisen bewirken wir viel." (Fallstudie 34, Projektpartner, 49)

Im Hinblick auf den Zugang zu Einrichtungen der Kinderbetreuung beobachten die Beraterinnen und Berater Unterschiede zwischen zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern und deutschen Ratsuchenden. Diese Unterschiede seien aber keine Folge direkter Diskriminierungen der Zugewanderten aufgrund ihrer Herkunft, sondern die Folge des Vorrechtes berufstätiger Eltern auf Kitaplätze.[36] In der Gruppe der Zugewanderten seien berufstätige Eltern eher eine Ausnahme.

„Denn die knappen Kitaplätze sind zunächst mal denen vorbehalten, die noch berufstätig sind. Das ist die Zielgruppe meist nicht. Und das darf man auch nicht verschweigen, wir müssen auch Überzeugungsarbeit leisten bei dieser Zielgruppe, ihre Kinder überhaupt in ein Kitagruppe zu geben." (Fallstudie 24, Projektleitung, 285)

Verweispraxis der Projekte und Struktur der Hilfesysteme

Themenfeld Gesundheit

Die gesundheitliche Versorgung und der Krankenversicherungsschutz nehmen in der Beratungspraxis einen großen Raum ein. In vielen Zusammenhängen wird im Unterstützungsschwerpunkt I der fehlende Krankenversicherungsschutz als eines der Hauptanliegen (neben der Arbeitssuche) der Ratsuchenden geschildert. In den meisten Fallstudienregionen gibt es Möglichkeiten, den Status des Krankenversicherungsschutzes zu klären, zumeist über regelfinanzierte Dienste oder über projektfinanzierte Förderungen. In den Fällen, in denen eine solche Klärung nicht bzw. nur mit einem hohen Mehraufwand möglich ist, wird dies als eine große Lücke im System wahrgenommen.

Die Erfahrungen mit diesen (Clearing-)Stellen sind ambivalent. Es gibt sowohl Hinweise darauf, dass die Kassen ein großes Interesse an neuen Versicherten haben, als auch Berichte darüber, dass Kassen der Zielgruppe skeptisch gegenüberstehen würden. Mitunter zeigen sich auch zwischen den Krankenkassen und im Zeitverlauf Unterschiede:

„Ich weiß es noch bildlich, wie meine Kollegin mit einer rumänischen Roma-Familie zu einer Krankenkasse gegangen ist. Es hatte sich damals schon sehr früh herausgestellt, dass man sich bei neuen Krankenkassen einfach leichter freiwillig versichern kann. Die anderen überprüfen viel mehr. Es müssen Gewinn- und Verlustrechnungen eingereicht werden und erst wenn den Leuten da alles plausibel erscheint, erst dann wird man versichert. Bis dahin

[36] Diese Einschätzung wird auch durch die Befragung gestützt. Demnach stimmten in den Einzelzielen 1 und 3 von den EHAP-Projekten 30 bzw. 29 % der Aussage zu, dass die Ratsuchenden bei Angeboten des regulären Hilfesystems benachteiligt würden. Im Einzelziel 2 sagten dies vergleichsweise geringe 14 Prozent.

vergehen aber mehrere Monate, bis dieser Versicherungsschutz überhaupt in Kraft tritt. Bei anderen geht das viel unkomplizierter." (Fallstudie 2, Projektleitung 1, 8)

Fehlender Krankenversicherungsschutz und der Mangel an geeigneten gesundheitlichen Dienstleistungen treffen Frauen in der Prostitution besonders hart. Die entsprechenden Projekte aus den Fallstudien berichteten dazu, dass sie in besonderem Maß auf Hilfen angewiesen sind, die ehrenamtlich erbracht werden oder auf der Grundlage anderer öffentlicher Finanzierungsquellen der Kommune oder des Landes. Insbesondere bei gravierenderen Eingriffen, wie z. B. Schwangerschaftsabbrüchen, seien Frauen auf den „guten Willen" der Krankenkassen angewiesen oder sie würden auf ehrenamtliche bzw. alternativ finanzierte Angebote ausweichen. Deren Einsatzmöglichkeiten sind jedoch begrenzt.

Kleinere Behandlungen können durch kostenlose und ehrenamtliche Leistungen gut abgedeckt werden. Hingegen scheint die Frage der Kostenübernahme bei schwerwiegenderen Erkrankungen bzw. größeren Eingriffen häufig ungeklärt bzw. vom Einzelfall abhängig zu sein.

Sprachkurse

Ebenso wie bei den anderen Angeboten werden auch bei Sprachkursen die Querverweise zu anderen Problematiken immer wieder deutlich gemacht. Unisono wird die große Bedeutung der Sprache als wesentlicher Baustein der Integration für Zugewanderte betont. Daher bieten die EHAP-Projekte zum Teil eigenständig Sprachkurse an – mit wechselndem Erfolg.

Es überwiegen eindeutig problemorientierte Aussagen hinsichtlich der Vermittlung in Sprachkurse. Dies hängt wiederum zum Teil mit den programmimmanenten Grenzen zusammen, da ohne Leistungsberechtigung beim Jobcenter ein Teil der Kosten oft selber getragen werden muss.

„Thema Sprachkurse ist bei uns ein großes Problem, weil die Sprachkurse Geld kosten. Geld haben die Leute nicht, also sind wir darauf angewiesen, oder die Träger, dass man entweder über Vitamin Beratungspersonal, wenn noch Restplätze irgendwie frei sind: Okay, der kann noch irgendwie mit an dem Kurs teilnehmen. Oder: Oh der steht da nicht auf der Teilnehmerliste und wird nicht abgerechnet oder es gibt andere Projekte. Die kriegen eine Pauschale, und ob da jetzt 12 oder 13 sitzen, macht den Bock nicht fett. Aber das ist wirklich dann auch Arbeit, die gute Arbeit der Trägerlandschaft, wenn sie sagen: >>Wir können auf unsere Netzwerke zurückgreifen.<< Aber wenn wir mit dem arbeiten müssten, was offiziell angeboten wird, dann ist es schwierig. Das scheitert an der Finanzierung." (Fallstudie 14, Projektleitung, 55)

Selbst wenn Sprachkurse vor Ort vorhanden sind, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass die EHAP-Zielgruppe daran teilnimmt oder teilnehmen kann. So scheint vor allem die Frage, wie Sprachkurse zeitlich angeboten werden, zentral für die Frage zu sein, ob diese wahrgenommen werden oder nicht. Dabei gibt es unterschiedliche Aussagen, worin eine geringe Inanspruchnahme begründet liegt. Bei Männern beispielsweise wurde genannt, dass diese aufgrund der Arbeit nur an Randzeiten Sprachkurse besuchen könnten. Bei Frauen wiederum wurde unter anderem auf deren Aufsichtspflichten gegenüber ihren Kindern verwiesen, für die es nicht immer ein entsprechendes Zusatzangebot gebe. Daher seien für diese Zielgruppe

parallele Betreuungsmöglichkeiten notwendig für die Teilnahme. Übergeordnet wurde diese Problemorientierung mehrmals in Beziehung gesetzt zu den schlechten bildungsbezogenen Ausgangsbedingungen der Zielgruppe. Insbesondere die Langfristigkeit solcher Kurse stelle die Ratsuchenden vor Probleme.

Tafeln und andere ehrenamtliche Unterstützung

Der Zugang zu den Tafeln oder Suppenküchen spielte als Teil ehrenamtlicher Strukturen häufig eine Rolle in den Gesprächen. Mehrmals scheint es so zu sein, dass im Unterstützungsschwerpunkt I Menschen ohne Leistungsbezug keinen Zugang zu den Tafeln haben oder nur unter erschwerten Bedingungen einen solchen Zugang erhalten. Im Unterstützungsschwerpunkt II hingegen gibt es diese Einschränkung grundsätzlich nicht, sofern ein Anspruch auf Sozialleistungen besteht.

Neben den Tafeln gibt es vielfach Hinweise darauf, dass spezifische Angebote vor Ort ehrenamtlich existieren. Vor allem für den Bereich der medizinischen Grundversorgung und der frühkindlichen Unterstützung[37] wurde dies in vielen Fallstudien berichtet. Grundsätzlich wird dem ehrenamtlichen Engagement durch die Träger eine hohe Bedeutung zugemessen (siehe Abbildung 42).

Abbildung 42: Einschätzungen zum ehrenamtlichen Engagement durch die Projektträger

Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018

In den Gesprächen wurde zwischen ehrenamtlichen Personen einerseits und ehrenamtlich tätigen Organisationen andererseits unterschieden. Während die Zusammenarbeit mit den Organisationen als gute, wenn auch oftmals prekäre Ergänzung vorhandener Strukturen eingeordnet wird, fielen die Einschätzungen zur Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Personen zweigeteilt aus. Auf der einen Seite wurde deren grundsätzliche Unterstützung gewürdigt, auf

[37] Ggf. erklären sich dadurch auch die höheren Zustimmungswerte in der Befragung (siehe Abbildung 42). Während ehrenamtliche Angebote in der frühkindlichen Förderung recht eindeutig zugeordnet werden konnten, waren sich die EHAP-Projekte in den Fallstudien vielfach nicht sicher, ob andere Angebote ehrenamtlich organisiert sind oder nicht.

der anderen Seite aber auch deren geringer Beitrag für substantielle Hilfe für die Ratsuchenden angemerkt.

Darüber hinaus sei die Anzahl an Ehrenamtlichen für die spezifische EHAP-Zielgruppe nicht sonderlich groß. Dies wird immer wieder mit dem ehrenamtlichen Engagement für Menschen mit Fluchterfahrung verglichen und kritisiert.

> *„Also was mich immer ärgert, wenn wir sagen Flüchtlinge, haben wir sofort 200 Ehrenamtliche auf der Matte stehen, wenn wir sagen EU-Ost, dann laufen alle weg. Das ist das was mich ärgert, dieses Ranking der Zugewanderten." (Fallstudie 7, Projektleitung 2, 105)*

Trotz dieser Einschränkungen wurde vielfach das vorhandene ehrenamtliche Engagement gelobt. Zwar wiesen mehrere EHAP-Projekte darauf hin, dass die Einsatzfelder der Ehrenamtlichen gut bedacht sein müssten,[38] jedoch könnten diese durchaus nützliche Unterstützung leisten, z. B. Fahrdienste (u.a. im ländlichen Raum).

Übergreifende Bewertung des Hilfesystems

Die Projektverantwortlichen bei Trägern der Wohlfahrt und anderen gemeinnützigen Trägern beschreiben sich selbst und ihr EHAP-Projekt als Teil des regionalen Hilfesystems, in das sie sich über vielfältige Kontaktnetzwerke eingebettet sehen.

> *„Also diese Hilfe für die Unionsbürger ist eine Instanz geworden. Das ist so, das gehört dazu, dass es das gibt, dass da hingeguckt wird und dass sich da einer meldet und sagt, wir müssen da was machen für diese Personengruppe. So würde ich schon sagen, dass es den EHAP gibt, dass es uns gibt, das da sehr viel mehr Aufmerksamkeit kommt." (Fallstudie 33, Beratungspersonal, 218)*

Die Intensität der lokalen und regionalen Zusammenarbeit habe durch den EHAP zugenommen. Bestehende Kooperationen konnten vertieft und z. T. auch neue Netzwerke und Arbeitszusammenhänge geschaffen werden. Diese Einschätzungen der Projektverantwortlichen werden auch von den Kooperationspartnern bestätigt.

Die Zusammenarbeit erfolgt in Gremien mit unterschiedlichen fachlichen Funktionen und Bedeutungen für die kommunale Armutsbekämpfung. Die Projektpartner tauschen untereinander und mit externen Einrichtungen Informationen über ihre Arbeit, über gemeinsame Vorgehensweisen und einzelne Fälle aus, über die beraten wird. Andere Projekte berichten davon, dass sie im Rahmen eines kommunalen Gesamtkonzeptes eingebunden sind, das verlässliche Koordinationsstrukturen zur Verbesserung der Kommunikation und der Kooperation der Träger sichert. In einigen Regionen nehmen die Projekte auch an Gremien teil, in denen die Strategien zur kommunalen Armutsbekämpfung diskutiert und geplant werden. Sie sind damit Teil

[38] So wurde in einem Fall eingeschätzt, dass die Vermittlung von Wohnunterkünften durch professionelles Personal geleistet werden müsste, die Vermittlung von Wohnungen jedoch gut durch Ehrenamtliche zu bewerkstelligen sei. Diese hätten oftmals sehr gute Netzwerke.

des fachlichen Willensbildungsprozesses geworden, in dem die Erfahrungen aus der Armutsbekämpfung im Rahmen des EHAP in kommunalpolitische Strategien überführt werden können.

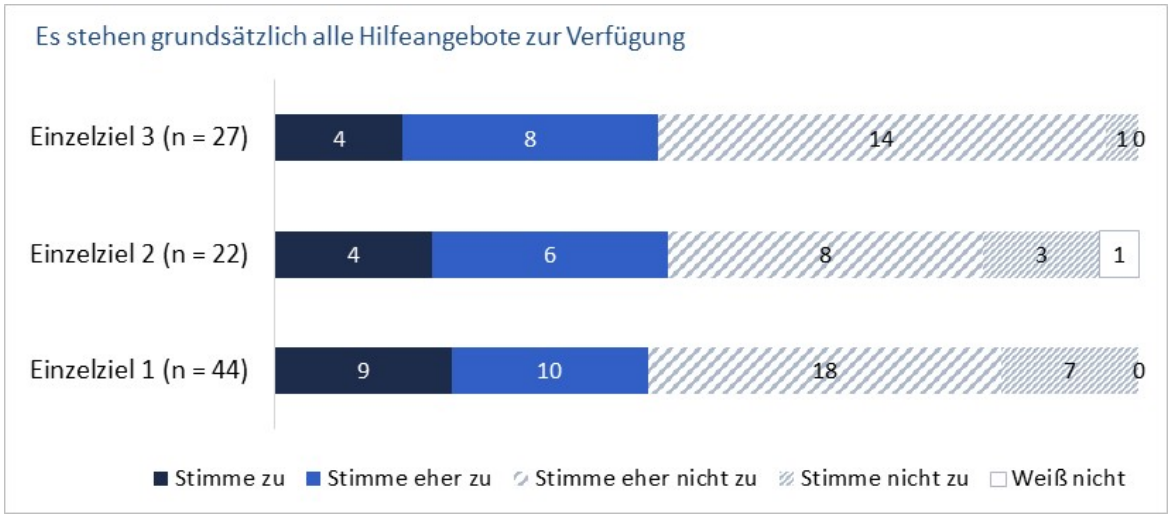
Die Fallstudien vermitteln den Eindruck, dass die EHAP-Projekte gut in die Netzwerke der sozialen Arbeit und kommunaler Hilfesysteme eingebettet sind. Aussagen wie die folgende sind kein Einzelfall:

> *„Da wir uns über die Netzwerkstrukturen alle kennen, haben wir sehr kurze Wege zusammen zu kommen. Ah, da ruf ich mal den (Name) vom Wohnungsamt an und vielleicht hat der eine Idee dazu oder ich gehe direkt zum Ordnungsamt (Name) und sage: ‚Die wohnen in einem Problemhaus. Was macht ihr? Was habt ihr vor? Was hat das Jugendamt vor? Was können wir nun tun?' So funktioniert das." (Fallstudie 2, Projektleitung 2, 126)*

Der Beitrag der EHAP-Projekte wird vor allem darin gesehen, dass sie für eine im bislang bestehenden Hilfesystem wenig beachtete Zielgruppe in einer spezifischen und bedarfsgerechten Form Unterstützung anbieten. Diese Selbsteinschätzung wird auch von den Aussagen der Kooperationspartner und Kommunen gestützt.

Ein Aspekt zur Bewertung der Hilfesysteme ist die Antwort auf die Frage, ob grundsätzlich alle benötigten Hilfeangebote zur Verfügung stehen. Dieser Antwort stimmten die Träger in den Einzelzielen jeweils zu ca. 45 Prozent zu (siehe Abbildung 43).

Abbildung 43: Einschätzungen zum Umfang des Hilfesystems durch die Träger



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2. Befragungswelle, 2018

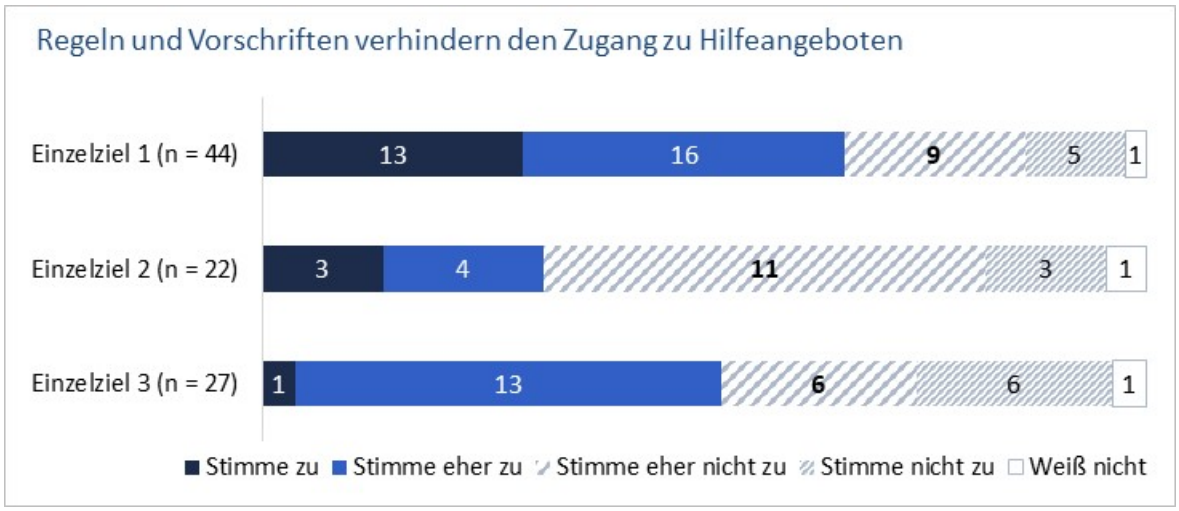
In den Fallstudien gibt es zahlreiche Hinweise darauf, welche Angebote vor Ort fehlen oder nicht dem Bedarf entsprechend mit Ressourcen ausgestattet sind. Projekte berichteten z. B. davon, dass es kein Anschlussprojekt für die Zeit nach der Kita zum Übergang in die Schule gebe oder dass keine Unterstützung vorhanden sei, um die Schulpflicht umzusetzen. Anderen EHAP-Projekten fehlt die Möglichkeit, mit einem Projekt wie „Faire Mobilität" zusammenzuarbeiten. Wieder andere weisen darauf hin, dass eine wichtige Unterstützung aus einem Projekt mit dem Schwerpunkt auf Migration und Gesundheit in absehbarer Zeit enden wird.

Projekte, die für die soziale Integration von zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern wichtig sind, arbeiten bundesweit an verschiedenen Standorten. Ihre Allokation erfolgt nach den Vergaberegeln der jeweiligen Programme. Die damit verbundenen Asymmetrien in den Optionen für eine Zusammenarbeit werden aus der Sicht der Kommunen kritisch beurteilt. Für sie ergeben sich daraus wenige oder nur sehr selektive Möglichkeiten für die Unterstützung aus themenverwandten und komplementären Projekten.

Die größte Hürde für eine erfolgreiche Vermittlung von zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern seien aber die sprachlichen Verständigungsprobleme in den Einrichtungen des regulären Hilfesystems. Dies betrifft sowohl die kommunalen Fachdienste, als auch freie Träger der sozialen Arbeit. Die erforderliche Kombination aus sozialarbeiterischer Kompetenz und den Kenntnissen der Sprachen aus den Herkunftsländern der Zugewanderten ist selten vorhanden.

Aber auch Regeln und Vorschriften stellen Hürden dar, die den Zugang in Hilfesysteme einschränken. Von diesen Einschränkungen sind in erster Linie die Zielgruppen im Unterstützungsschwerpunkt I betroffen. Dies wird auch in den Ergebnissen der Trägerbefragung widergespiegelt (siehe Abbildung 44). Das Verbot der Heranführung der Ratsuchenden an Arbeit und die Leistungseinschränkungen im SGB reduzieren die regulären Hilfeangebote erheblich.

Abbildung 44: Einschätzungen zu Zugangschancen in Hilfesysteme



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2. Befragungswelle, 2018

Fehlende Ansprüche für zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger haben auch Auswirkungen auf andere Unterstützungsangebote.

> *„Zum Beispiel Frauennotunterkunft. Eine Frau aus Bulgarien beziehungsweise aus EU kann da nur drei Nächte bleiben. Sie braucht einen Kostenträger, wenn sie darüber hinaus, zum Beispiel zwanzig Tage oder mehr bleiben muss. Und Kostenträger könnte zum Beispiel das Jobcenter sein oder Amt für Soziale Dienste. Das heißt, man muss Anspruch darauf haben. Das ist dann natürlich von der Bewilligung des Jobcenters abhängig und Jobcenter sagt >>Kein Arbeitnehmerstatus<<. Und damit kein Anspruch. Und dann sitzt die Frau auf der Straße. Und das ist dann immer die Frage: Haben die Menschen sozusagen einen Anspruch,*

ein gewisses Hilfesystem in Anspruch zu nehmen? Und wenn sie das nicht haben, entsteht eine Riesenlücke." (Fallstudie 30, Projektleitung, 178)

Die Fallstudien bekräftigen den Eindruck, dass zwar alle Einrichtungen und Ressourcen in den regionalen Hilfesystemen vorhanden sind, diese aber nicht für alle Bedürftigen zur Verfügung stehen.

5.2.4 Beratung zu Fragen der Arbeitssuche

Im Unterschied zum ESF richtet sich das Programm ausdrücklich nicht an Personen, die arbeitsmarktnah sind oder begründete Aussichten darauf haben, eine Arbeit zu finden, sondern an Personen, bei denen zunächst eine soziale Grundversorgung notwendig ist und die bei ihrer sozialen Stabilisierung unterstützt werden sollen. (BMAS, BMFSFJ, 2014: 2)[39] Diese grundsätzliche Abgrenzung der Armutsbekämpfung von den Programmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hat in der Beratungspraxis jedoch Folgen, die mit den Prämissen einer ganzheitlichen und bedarfsorientierten sozialen Arbeit schwer zu vereinbaren sind. Die Heranführung an den Arbeitsmarkt, und damit die Möglichkeit zu einem eigenen Einkommen, ist den Zielgruppen in beiden Unterstützungsschwerpunkten im Rahmen des EHAP nicht möglich. In der Beratungspraxis sind die EHAP-Teams aber vor allem mit Arbeit suchenden Unionsbürgerinnen und -bürgern konfrontiert. Um deren soziale Stabilisierung wirkungsvoll unterstützen zu können, sind aus ihrer Sicht eigene Arbeit und eigenes Einkommen zentrale Voraussetzungen und die Heranführung an Arbeit eine Erfolgsbedingung ihrer sozialen Arbeit.

In der Perspektive einer sozialen Integration sowie einer umfassenden und ganzheitlichen Beratung sehen die Beratungsteams deswegen die Notwendigkeit, alle Ratsuchenden entsprechend ihrer Motivation und ihrer Möglichkeiten zu unterstützen. Begründet wird dies in den Fallstudien vor allem mit

- der hohen Anzahl von armen oder von Armut gefährdeten, aber zur Arbeit motivierten zugewanderten Einzelpersonen und Familien,
- der engen Verflechtung von Armutsfragen und dem Erwerbseinkommen,
- einem Mangel an verfügbaren Projekten zur Heranführung an den Arbeitsmarkt und den Zugangsvoraussetzungen derartiger Maßnahmen,
- Verständigungsschwierigkeiten mit Leistungsträgern des SGB II sowie
- der Relevanz der Klärung der Einkommenssituation für die Bleibeperspektive.

Die EHAP-Beratungsstellen wurden immer wieder von Personen aufgesucht, die sich trotz (regulärer oder nicht regulärer) Arbeitsverhältnisse in Notlagen befanden. Diese Angaben decken sich mit den Ergebnissen von Berichten und Studien über die Zuwanderungsbewegungen aus den EU-Ländern, wonach eine wesentliche Triebkraft der Migration aus diesen Ländern die Motivation ist, eine bessere Arbeit zu finden, und zahlreiche Zugewanderte bereits mit der Aussicht auf Arbeit nach Deutschland einwandern (vgl. dazu Kapitel 4.1 und 4.2). Das spiegelt

[39] BMAS, BMFSFJ, 2014: Operationelles Programm zur sozialen Inklusion der am stärksten benachteiligten Personen, EHAP-OP, S. 2

sich ferner in Interviews mit zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern wider, die oftmals angaben, Arbeit zu suchen oder bereits in (vorrangig geringfügig entlohnten) Beschäftigungsverhältnissen standen, die prekäre Lebenslagen nicht ausschlossen.

Deswegen sind EHAP-Beraterinnen und Berater in der Praxis immer wieder mit Personen konfrontiert, auf die zwar die Merkmale extremer Armut und starker Benachteiligung zutreffen, die aber dennoch zur Arbeit motiviert sind und Arbeit suchen. Eine eindeutige Zuordnung dieser Personen in die Zielgruppenkategorien des EHAP einerseits und des ESF andererseits ist daher schwer möglich. Zusätzlich erschwert wird die Abgrenzung der Zielgruppen zwischen den Fonds dadurch, dass der Beschäftigungsstatus der neuzugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürger häufig wechseln kann. Ihre Beschäftigungsformen entsprechen meist nicht gängigen Rechtsvorschriften, sie sind von extremen Abhängigkeiten geprägt, prekär und häufig nicht existenzsichernd. Abgesehen davon haben die Ratsuchenden aus der Sicht der Projekte multiple Problemlagen, die häufig nur auf lange Sicht und nicht ohne eigene Arbeit und ein Einkommen zu bewältigen sind (z. B. Schulden).

Auch EU-Zugewanderte, die Leistungen nach dem SGB II beziehen oder die entsprechenden Voraussetzungen dafür erfüllen, leben unter prekären und extremen Armutsbedingungen, wie ihre Landsleute ohne diese Ansprüche, weil sich Phasen der Arbeit häufig mit Phasen extremer Armut und Mittellosigkeit abwechseln. Letzteres ist häufig die Folge von nicht oder nur mit langen Verzögerungen einlösbaren Leistungsansprüchen. In den Fallstudien werden Fälle beschrieben, in denen eine lang andauernde Vervollständigung von Anträgen manche ratsuchende EU-Zugewanderte vor existenzielle Probleme gestellt haben. Andere berichteten davon, dass Leistungsansprüche versagt wurden, obwohl die Voraussetzungen für die Bewilligung vorlagen. Deswegen sei es aus der Sicht der Beratungsteams notwendig, dass sie die Zielgruppen aus dem Unterstützungsschwerpunkt I auch zum Jobcenter begleiten können und sie bei der Kommunikation mit den Einrichtungen unterstützen. Eine Beratungskraft beschreibt dies als präventive Tätigkeit:

> *„Wenn ich weiß, jemand hat Arbeitnehmerstatus, […] gerade die Arbeit verloren, ist zum Jobcenter gegangen, wurde weggeschickt, weil die sagen, ‚Er hat keinen Anspruch.', da helfe ich natürlich […], damit die Person erst gar nicht wohnungslos wird und es keine weiteren Probleme mit den Vermietern und der Miete und allem anderen gibt." (Fallstudie 11, Beratungspersonal, 44)*

Wenn also einerseits eine soziale Stabilisierung für die Zugewanderten angestrebt wird und dazu auch präventive Maßnahmen ergriffen werden sollen, die z. B. eine Wohnungslosigkeit vermeiden helfen, dann sollte es auch möglich sein, die dafür notwendige Unterstützung zu gewähren. Eine Trennung der Ansätze zur Armutsbekämpfung von den Maßnahmen zur Grundsicherung und Arbeitsförderung konterkariert daher aus der Sicht der sozialen Arbeit das Ziel der sozialen Stabilisierung.

Grundsätzlich ist es zwar möglich, dass die EHAP-Zielgruppen in ESF-Projekte zur Förderung der sozialen Integration und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit vermittelt werden. Jedoch sind die vorhandenen projektförmigen Hilfeangebote, mit der Perspektive einer Integration in Beschäftigung, nicht in jeder Region vorhanden. Die regionale Asymmetrie in den Angeboten

zum Thema Arbeit (bspw. das Projekt Faire Mobilität)[40] oder Qualifizierung (ESF-Projekte)[41] ist jedoch nicht am regionalen und zielgruppenspezifischen Bedarf der EHAP-Zielgruppen ausgerichtet, sondern an den jeweiligen Förderlogiken sowie Antrags- und Vergabeverfahren der programmverantwortlichen Einrichtungen. Auch wenn in einer Region ESF-Projekte vorhanden sind, die auch EHAP-Zielgruppen sinnvoll nutzen könnten, erweitert dies nicht automatisch das Spektrum regionaler Hilfeangebote. Denn der Zugang in ESF-geförderte Projekte ist regional unterschiedlich geregelt und häufig an Leistungen der Jobcenter geknüpft. Eine Verweisberatung, z. B. in ESF-Projekte, die Beschäftigungsfähigkeit zum Ziel haben, kann sinnvoll sein, ist aber oftmals nicht möglich, wenn nur Personen im ALG-II-Bezug dazu berechtigt sind. Damit sind für die Zielgruppen im Unterstützungsschwerpunkt I enge strukturelle Grenzen gesetzt für die Vermittlungs- und Verweistätigkeit an Hilfesysteme mit Arbeitsmarkbezug, auch solche, die mit dem ESF gefördert werden.

Projekte, die als Prostituierte tätige EU-Zugewanderte unterstützen, sehen Beratungen zur Grundsicherung nach dem SGB II und die Begleitung zu Jobcentern als einzige Möglichkeit, eine sichere Lebensgrundlage herbeizuführen und weitere Schritte zur Stabilisierung oder sozialen Integration einzuleiten.

Beratungen zum Thema Arbeit oder Grundsicherung nach dem SGB II und SGB XII werden grundsätzlich als wichtiges Mittel bewertet, um Ratsuchenden eine umfängliche Bewertung ihrer Bleibeperspektive liefern zu können. Dies gilt für alle Zugewanderten im Unterstützungsschwerpunkt I, ganz besonders aber für Frauen und Männer, die in der Prostitution arbeiten. Für sie sei die Zusammenarbeit mit dem Jobcenter und damit die Sondierung der Möglichkeiten eines Bezugs von Leistungen nach SGB II von zentraler Bedeutung, da aufgrund der zumeist nicht regulären Arbeitsverhältnisse in diesem Arbeitsbereich kein Anspruch auf Leistungen nach SGB II und SGB XII bestehe, und dadurch mit dem Ausstieg eine existenzielle Notlage und Wohnungslosigkeit drohe.

5.2.5 Zusammenfassung

In beiden Unterstützungsschwerpunkten waren sowohl die Ausgestaltung als auch die Inhalte der Beratung und Begleitung von der Komplexität der Probleme abhängig, mit denen das Beratungspersonal konfrontiert wurde. Dennoch ließen sich einige Aspekte identifizieren, die sich wie ein roter Faden durch die Beratungspraxis in beiden Schwerpunkten zogen. So dauerten die Erstberatungen in der Regel zwischen 30 und 60 Minuten und in den meisten Fällen folgten der Erstberatung weitere Folgegespräche. Die Entwicklung des Beratungsaufkommens zeigte nach Einschätzung der Projekte eine leicht ansteigende Tendenz. Im Projektlauf wurde das Beratungspersonal immer häufiger mit multiplen Problemlagen konfrontiert, sodass die Beratungsintensität und auch die Dauer der Beratungen zunahmen.

---

40 Vgl. dazu die Website des DGB: https://www.faire-mobilitaet.de/ .

41 Vgl. dazu die Website des BMAS: https://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/ESF-Programme/bmas/esf-integrationsrichtlinie-bund.html

Die Projekte kombinieren dazu verschiedene Möglichkeiten der Kontaktaufnahme: Sie richten feste Anlaufstellen und Sprechstundenzeiten in ihren eigenen Räumen oder bei lokal verankerten sozialen Einrichtungen und Initiativen ein, sie machen auf ihre Arbeit in Veranstaltungen und Medien aufmerksam und suchen die Zielgruppen an ihren Orten, in Straßen, Plätzen und z. T. auch in ihren Unterkünften auf. Für Wohnungslose im Unterstützungsschwerpunkt II ist die aufsuchende soziale Arbeit der wichtigste Zugangsweg in die Beratung und die Vermittlung von Hilfen. Unter neu zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern sind die EHAP-Beratungsstellen durch Mundpropaganda rasch bekannt geworden, so dass die aufsuchende Arbeit im Programmverlauf an Bedeutung verloren hat. Dass auch Einrichtungen des regulären Hilfesystems Personen aus den Zielgruppen in EHAP-Beratungsstellen verweisen, damit eine Beratung vorbereitet, strukturiert und ein Gespräch durch Übersetzung und Vermittlung unterstützt werden kann, unterstreicht die Bedeutung des EHAP als Brücke in reguläre Hilfen.

Projekte, die sich an zugewanderte Familien mit Kindern bis sieben Jahren richten, wurden vor allem von Frauen aufgesucht. Die Projekte wiederum orientieren sich in der aufsuchenden Arbeit an den Rollenmustern innerhalb der Familien, um ihren Zugang zu den Zielgruppen zu erleichtern. Im Unterstützungsschwerpunkt II wurden wegen des geringen Frauenanteils in der Zielgruppe mehrheitlich Männer beraten. Der aufsuchenden Arbeit und der Ansprache über niedrigschwellige Anlaufstellen kam bei nahezu allen in die Fallstudien einbezogenen EHAP-Projekten über den gesamten Projektverlauf eine hohe Relevanz zu.

Die Heranführung an den Arbeitsmarkt ist den Zielgruppen in beiden Unterstützungsschwerpunkten im Rahmen des EHAP nicht möglich. In der Praxis sind die EHAP-Beraterinnen und Berater aber vor allem mit Arbeit suchenden Unionsbürgerinnen und -bürgern konfrontiert. Auf sie treffen zwar alle Merkmale extremer Armut und sozialer Benachteiligung zu. Dennoch suchen und finden sie Arbeit als Tagelöhner und Leiharbeiter, als Saisonarbeiter in der Landwirtschaft oder als Aushilfskräfte im Baugewerbe, in Zustelldiensten, in der Gastronomie oder im Lebensmittelgewerbe. Um deren soziale Stabilisierung wirkungsvoll unterstützen zu können, sind aus Sicht der EHAP-Beraterinnen und Berater Arbeit und Einkommen zentrale Voraussetzungen und die Heranführung an Arbeit eine Erfolgsbedingung ihrer sozialen Arbeit. Im Rahmen der Befragungen und der Fallstudien wünschte sich der Großteil der Projekte im Unterstützungsschwerpunkt I diese Reglementierung aufgehoben.

Die aus der Praxis getroffene Einschätzung der Projekte entspricht den bisherigen Berichten über die Ausgangslagen der Zielgruppe. Die Verbesserung der Einkommenssituation und damit die Suche nach Arbeit ist eine wesentliche Triebkraft der Migration aus anderen EU-Ländern, insbesondere aus Rumänien und Bulgarien, nach Deutschland. Dass die Beschäftigungsverhältnisse oftmals prekär und im Bereich der Schwarzarbeit angesiedelt sind, verhindert dies nicht. Weil die regulären Wege der Arbeitsvermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung blockiert sind, bleibt den Arbeitssuchenden häufig nur der Weg in informelle und irreguläre Formen der Beschäftigung.

5.3 Querschnittsziele

5.3.1 Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern

Die Querschnittsziele sind im ESF als eine Doppelstrategie verankert, die einerseits einen Mainstreaming-Ansatz der durchgängigen Berücksichtigung und andererseits die Umsetzung von spezifischen Maßnahmen umfasst. Im EHAP sind zwei Querschnittsziele relevant, die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung. Im Rahmen der Implementationsanalyse, die untersucht, wie der Mainstreaming-Ansatz im EHAP-Programm verankert ist, steht das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern im Vordergrund. Hinsichtlich des Querschnittsziels Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung kann das EHAP-Programm insgesamt als ein spezifischer Ansatz der Förderung besonders benachteiligter Zielgruppen gelten. Im Rahmen dieses Querschnittsziels richtet sich der Fokus des Programms in erster Linie auf Kompetenzentwicklung in Form der vorgesehenen Antidiskriminierungsworkshops und zum anderen auf interkulturelle Beratungsansätze mit Blick auf die spezifischen Zielgruppen der EHAP-Maßnahmen.

Die Implementierungsanalyse des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern im EHAP Deutschland 2014-2020 untersuchte, wie das Querschnittsziel in den Prozessen der Programmumsetzung verankert ist[42]. Sie beruht auf einer Auswertung der vorliegenden Programmdokumente und der Projektanträge der ersten und zweiten Förderrunde sowie ergänzend auf einer Abfrage im Rahmen einer standardisierten Telefonbefragung von Projektträgern und den Fallanalysen. Das Erkenntnisinteresse der Implementationsanalyse bestand vorrangig in der Entwicklung von Empfehlungen für die zweite Förderrunde. Deshalb wurde eine ausführliche Analyse und Bewertung der Implementierung vorgenommen und ein ausführlicher Zusatzbericht zum ersten Zwischenbericht erstellt[43], mit dem Ziel der Identifikation von Verbesserungsmöglichkeiten für eine nachhaltige Verankerung des Querschnittsziels Gleichstellung im EHAP. Im Folgenden werden die Befunde des Zwischenberichts zur ersten Förderrunde sowie die Aktualisierungen und Auswertungen zur zweiten Förderrunde zusammenfassend dargestellt.

Implementation auf Programmebene

Die Analyse der Verankerung des Querschnittsziels Gleichstellung auf Programmebene erfolgt entlang des Programmzyklusmodells, das in der vorangegangenen ESF-Förderperiode für die Umsetzung von Gender Mainstreaming in Förderprogrammen des Bundes-ESF entwickelt worden ist (Pimminger, 2012a; vgl. auch CoP GM, J.o.A.). Die folgenden Ausführungen zur Implementation des Querschnittsziels auf Programmebene sind nach den Programmschritten dieses Modells – Analyse, Ziele, Planung, Auswahl (Antragstellung und Begutachtung), Steuerung und Evaluation – strukturiert.

---

42 Zu den konzeptionellen Grundlagen der Implementationsanalyse siehe den Zusatzbericht zum Zwischenbericht „Evaluation des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern im EHAP-Programm“.

43 Siehe auch ergänzende Ausführungen ebd.

Analyse

Das Operationelle Programm enthält unter Punkt 2.1.3 zum ersten Unterstützungsschwerpunkt „Armutszuwanderung“ und zum zweiten Unterstützungsschwerpunkt „Wohnungslosigkeit“ jeweils eine kurze Beschreibung der Problemlage in dem jeweiligen Interventionsfeld. Die Problembeschreibung zum ersten Unterstützungsschwerpunkt enthält keine Differenzierung nach Geschlecht und keine Aussagen zu geschlechtsbezogenen Problemlagen und Unterstützungsbedarfen. In der Beschreibung der Ausgangslage im zweiten Unterstützungsschwerpunkt wird die Geschlechterverteilung (z. T. nach Alter) in der Zielgruppe nach der Statistikberichterstattung der Wohnungslosenhilfe angeführt. Erläuterungen zu dem nach dieser Statistik abgebildeten Frauenanteil in der Zielgruppe (25 %) erfolgen darüber hinaus nicht. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Datenquelle aus dem Hilfeprozess stammt, d.h. Klientinnen und Klienten von Einrichtungen und Diensten der Wohnungslosenhilfe umfasst[44]. In der Fachliteratur (GISS 2019, Tab. 4.26) wird jedoch von einer tendenziellen Untererfassung von wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Frauen im System der Wohnungslosenhilfe ausgegangen und verdeckte Wohnungslosigkeit als typische Form der Wohnungslosigkeit von Frauen beschrieben. Eine Darlegung von geschlechtsbezogenen Problemlagen im Interventionsfeld und geschlechtsbezogenen Bedarfen der Zielgruppe ist in den Ausführungen zum zweiten Unterstützungsschwerpunkt nicht enthalten. Auch Punkt 2.1.4 zu den Querschnittszielen enthält keine Aussagen zu geschlechtsbezogenen Problemlagen und Förderbedarfen der jeweiligen Zielgruppen der EHAP-Förderung. Dadurch fehlt die fachliche Grundlage für eine strategische Planung und empirische Begründung von gleichstellungsorientierten Ansätzen und fachlichen Anforderungen für die Umsetzung des Querschnittsziels in den EHAP-Maßnahmen.

Im Hinblick auf die Kohärenz der Implementierung des Querschnittsziels zwischen Programm- und Projektebene ist vor allem die Förderrichtlinie entscheidend. Auch die EHAP-Förderrichtlinien enthalten keine Aussagen zu geschlechtsbezogenen Problemlagen und Bedarfen, die den Antragstellenden eine Orientierung in Bezug auf den spezifisch zu berücksichtigenden Förderbedarf von Frauen und Männern der Zielgruppen geben könnten.

Im Rahmen der Evaluation wurde deshalb eine Literaturanalyse zu geschlechtsbezogenen Aspekten in den Handlungsfeldern des EHAP-Programms durchgeführt. Diese im Zwischenbericht präsentierten Befunde wurden auch in Form eines Fact Sheets dargestellt und von der Fondsverwaltung in der laufenden zweiten Förderrunde online veröffentlicht[45].

---

44 Siehe Statistikberichterstattung der BAG Wohnungslosenhilfe, URL: http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte/ .

45 Vgl.https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2018/ehap-factsheet.pdf;jsessionid=82FACAD7FACB7CCE49B8A103129FB76E?__blob=publicationFile&v=1 .

Ziele

Als Zielstellung im Rahmen des Querschnittsziels Gleichstellung ist im EHAP-OP unter Pkt. 2.1.4 angeführt, *dass Frauen und Männer „anteilig entsprechend ihres Förderbedarfs berücksichtigt werden“* sollen (OP, S. 6). Diese Zielformulierung ist in der Förderrichtlinie der ersten Förderrunde (unter Pkt. 7 Sonstige Zuwendungsbestimmungen, Querschnittsziele) entsprechend aufgenommen worden, ergänzt um die Vorgabe, dass insbesondere im Förderschwerpunkt, der auf Kinder von Neuzugewanderten gerichtet ist, *„über die Zielgruppe der Kinder die Mütter erreicht und angesprochen werden“* sollen (RL, S.14).

Die Zielvorgabe *„anteilig entsprechend ihres Förderbedarfs“* lässt sich sowohl quantitativ als auch qualitativ verstehen. Der Begriff „anteilig“ legt eine Bezugnahme auf die Frauen- und Männeranteile an den jeweiligen Zielgruppen nahe. Die Definition einer entsprechenden Baseline wurde hierfür nicht vorgenommen und ist insbesondere im ersten Unterstützungsschwerpunkt (Armutszuwanderung) im Hinblick auf die dafür notwendige Zielgruppenabgrenzung und Datenverfügbarkeit schwierig. Zudem ist davon auszugehen, dass in der Umsetzung die Zielgruppe in diesem Unterstützungsschwerpunkt hauptsächlich im Familienverband, der bei Neuzuwanderungsgruppen einen primären Bezugs- und Orientierungspunkt bildet (Kurtenbach, 2013), adressiert wird, weshalb ein Benchmark, der rein auf die Geschlechterverteilung bei den Teilnahmen zielt, hier wenig steuerungsrelevant erscheint. Im zweiten Unterstützungsschwerpunkt (Wohnungslosigkeit) steht für eine Festlegung eines Benchmarks zur quantitativen Operationalisierung der Maßgabe *„anteilig entsprechend des Förderbedarfs“* als Datenquelle die Statistikberichterstattung der Wohnungslosenhilfe zur Verfügung, die im OP unter Punkt 2.1.3 angeführt wurde sowie eine aktuelle Studie zu Wohnungslosigkeit (GISS, 2019). Unter Berücksichtigung von Erkenntnissen aus der Fachliteratur, die darauf schließen lassen, dass betroffene Frauen in der Wohnungslosenhilfe (und damit in dieser Datengrundlage als Baseline) tendenziell unterrepräsentiert sind, erscheint in Bezug auf den angestrebten Frauenanteil im zweiten Unterstützungsschwerpunkt ein Benchmark nicht anteilig sondern überproportional zur Baseline angemessen.

In einem qualitativen Sinne lässt sich die Zielformulierung, Frauen und Männer *„anteilig entsprechend ihres Förderbedarfs“* zu berücksichtigen, auch als Vorgabe verstehen, dass die Maßnahmen geschlechtsbezogene Problemlagen und Förderbedarfe spezifisch adressieren und in der Umsetzung gezielt entsprechende Unterstützung bieten sollen. Für die Interventionsschwerpunkte und Zielgruppen des EHAP-Programms erscheint eine solche in erster Linie pragmatische Zielstellung als ein adäquates qualitatives Gleichstellungsziel für die Implementierung des Querschnittsziels. Denn Maßnahmen, in denen es um Hilfestellung zur Sicherung existenzieller Grundbedürfnisse für multipel belastete Zielgruppen geht, scheinen wenig dazu

geeignet, strukturelle Gleichstellungsziele im Sinne einer strategischen Zielstellung zu verfolgen[46]. So ist beispielsweise das Leitziel der gleichen wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Frauen und Männern, wie es in der europäischen Gleichstellungspolitik[47] und im Operationellen Programm des Bundes-ESF formuliert ist, vor dem Hintergrund der Interventionslogik und Zielstellung des EHAP für dieses Programm nicht adäquat. Denn Ziel des EHAP-Programms ist nicht die Integration in den Arbeitsmarkt[48], sondern die Heranführung an Hilfesysteme, die wiederum auf den Familienverband (Bedarfsgemeinschaft), nicht jedoch auf eine eigenständige Existenzsicherung von Frauen und Männern ausgerichtet sind.

Die im Operationellen Programm und in der Förderrichtlinie der ersten Förderrunde formulierte Zielvorgabe, Frauen und Männer entsprechend ihres Förderbedarfs zu berücksichtigen, stellt also für die Interventionsfelder des EHAP-Programms ein adäquates Gleichstellungsziel und als solches einen guten Anknüpfungs- und Orientierungspunkt für die Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung in den EHAP-Maßnahmen dar. Die Form der getroffenen Formulierung ist jedoch insofern nicht ausreichend klar, als sie eine gewisse „Interpretationsleistung“ erfordert, ob die Vorgabe quantitativ und/oder qualitativ zu verstehen ist. Zum anderen erfordert sie als quantitative Zielvorgabe eine Konkretisierung der jeweiligen Baseline, einschließlich Definition eines Benchmarks, und/oder als qualitatives Ziel eine fachliche Konkretisierung des geschlechtsbezogenen Förderbedarfs im jeweiligen Interventionsfeld. Solche Konkretisierungen der Zielstellung wurden in den Programmdokumenten der ersten Förderrunde nicht vorgenommen und da es – siehe Schritt „Analyse“ – keine Ausführungen zu geschlechtsbezogenen Problemlagen und Bedarfen gab, bot die Programmebene hierfür keine fachlichen Grundlagen.

In der zweiten Förderrunde wurde die Förderrichtlinie insgesamt stark gekürzt. Zu den Querschnittszielen enthält sie nun nur mehr die Vorgabe, dass sich die Zuwendungsempfänger verpflichten, die Einhaltung der Querschnittsziele bei der Planung, Durchführung und Begleitung von Aktivitäten zu beachten (S. 6). Die für die zweite Förderrunde erfolgten Konkretisierungen zu den Querschnittszielen wurden demgegenüber in den Leitfaden zur Einreichung von Interessenbekundungen aufgenommen.

---

46 Die analytische Unterscheidung in pragmatische und strategische Ansätze (Pimminger 1999 in Anlehnung an das Moser Framework) beschreibt ein Spannungsfeld der Frauen- und Gleichstellungsförderung. Pragmatische Frauenförderung zielt auf Unterstützung bei bestehenden Problemlagen von Frauen und setzt primär auf der individuellen Ebene an, kann damit jedoch bestehende Geschlechterverhältnisse tendenziell reproduzieren. Teilzeitausbildungen beispielsweise eröffnen insbesondere jungen Müttern die Chance auf einen Berufsabschluss, bergen jedoch auch das Risiko der Förderung von „Teilzeitkarrieren“, die dem Gleichstellungsziel der wirtschaftlichen Unabhängigkeit entgegenstehen. Strategische Ansätze zielen langfristig auf die Verringerung struktureller Ungleichheiten wie beispielsweise die horizontale und vertikale Segregation des Arbeitsmarktes, sie können jedoch – zumal für multipel belastete Zielgruppen – für eine unmittelbare und individuell positive Wirksamkeit höhere Hürden haben (bspw. geringere Chancen auf einen Ausbildungsplatz und auf Übernahme nach Abschluss in geschlechtsatypischen Ausbildungsberufen).

47 vgl. Positionspapier der Europäischen Kommission (2015)

48 siehe Förderrichtlinie der 1. Förderrunde, Pkt. 4: „Eine Heranführung der Zielgruppen an den Arbeitsmarkt ist im Rahmen dieser Förderrichtlinie nicht vorgesehen.“ (S. 7) und der 2. Förderrunde Pkt. 2, S.6

Planung

Im OP werden unter Punkt 2.2 „*Interventionslogik*“ aus den zwei Unterstützungsschwerpunkten des EHAP-Programms drei Einzelziele abgeleitet und die Aufgaben der geplanten Maßnahmen umrissen. Hier werden außer dem Beispiel Schwangerschaftsberatung keine möglichen Unterstützungen genannt, die spezifisch geschlechtsbezogene Bedarfe adressieren. Es gibt hier also kaum explizite Hinweise, dass und wie die geplanten Maßnahmen auf geschlechtsbezogene Förderbedarfe reagieren sollen. Bei der Zielgruppenbeschreibung (OP, S.11f) finden sich keine Hinweise auf mögliche geschlechtsbezogene Problemlagen und Förderbedarfe, aus denen sich konkrete Anforderungen an die Maßnahmengestaltung ableiten ließen. Unter Punkt 3.1 „*Maßnahmen*“ schließlich werden die Angebote und Aktivitäten der geplanten Maßnahmen beschrieben. Auch hier werden mögliche oder geforderte Angebote und Aktivitäten, die spezifisch geschlechtsbezogene Förderbedarfe adressieren, nicht explizit genannt. Insgesamt werden im EHAP-OP also keine konkreten Anforderungen an die Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen formuliert, die im Sinne einer kohärenten Implementierung des Querschnittsziels geeignet sind, zu gewährleisten, dass der Zielvorgabe, Frauen und Männer „*anteilig entsprechend ihres Förderbedarfs*“ zu berücksichtigen, in der Maßnahmenumsetzung wirksam entsprochen wird. Gleiches gilt analog für die Förderrichtlinie der ersten Förderrunde bei der Beschreibung der Zielgruppen (Pkt. 2) und des Fördergegenstands (Pkt. 4).

Unter Punkt 2.1.4 „*Querschnittsziele*“ ist im EHAP-OP angeführt, dass die „*Prinzipien [...] der Gleichstellung von Männern und Frauen [...] in den Prozessen zur Vorbereitung, Planung und Umsetzung sämtlicher Aktivitäten Beachtung [finden]*“. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass diese Maßgabe im OP und in den Förderrichtlinien weder methodisch noch fachlich ausreichend konkretisiert worden ist, um die inhaltlich-strategische Ausrichtung der Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung in den Maßnahmen zu bestimmen und entsprechend steuern zu können.

In der zweiten Förderrunde ist die formale Implementierung des Querschnittsziels in der Richtlinie zwar insofern schwächer, als sie anstelle einer Zielvorgabe nunmehr lediglich eine Prozessvorgabe enthält. Jedoch wurde in dem begleitenden Leitfaden zur Einreichung einer Interessenbekundung nunmehr eine ausführliche fachliche Konkretisierung des Querschnittsziels Gleichstellung mit einer Reihe von konkreten Vorschlägen zur Umsetzung in den Projekten aufgenommen. Hierzu wurden die Vorschläge der Evaluation aufgegriffen, die auf Grundlage einer Literaturanalyse zu geschlechtsbezogenen Aspekten in den EHAP-Handlungsfeldern sowie einer Auswertung der Projektanträge der ersten Förderrunde entwickelt wurden.

Antragsstellung

In den Förderrichtlinien wird für das Interessenbekundungsverfahren verlangt, dass Interessenbekundungen bei der Darstellung des Handlungskonzepts u. a. eine Beschreibung „der Angaben zu den Querschnittszielen Gleichstellung von Frauen und Männern und Nichtdiskriminierung“ enthalten müssen (S. 18 bzw. S. 11). Die in das Antragsformular integrierte Abfrage zum Querschnittsziel Gleichstellung folgte in der ersten Förderrunde im Prinzip dem Projektzyklusmodell der 4 GeM-Schritte zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in Projekten

(Pimminger/Bergmann 2004b; Pimminger 2012b). Die Verankerung ist dabei jedoch nicht ganz kohärent erfolgt, da explizite Abfragen zu geschlechtsbezogenen Aspekten in den einzelnen Schritten einmal im Formular selbst, ein anderes Mal nur im Leitfaden dazu enthalten sind. Die Abfragen waren zudem so allgemein (bspw. „gendersensible Vorgehensweise“) gehalten, dass sie den Antragstellern wenig Anleitung und Unterstützung in Bezug auf die konkrete fachliche Ausrichtung der Umsetzung des Querschnittsziels in den Projekten gaben.

In der zweiten Förderrunde wurde ebenso bei der Beschreibung der Ausgangssituation eine *„Beschreibung der aktuellen Problemlagen vor Ort und des daraus abgeleiteten migrations- und geschlechterspezifischen Handlungsbedarfs“* verlangt. Anders als in der ersten Förderrunde waren nun die geplanten Zielwerte zum Output nicht mehr nach Geschlecht zu differenzieren. Anstelle der Beschreibung des Handlungskonzepts enthielt die Vorlage zur Einreichung einer Interessenbekundung in der zweiten Förderrunde eine Liste von Aktivitäten, die angekreuzt werden konnten und dann in einem Feld zu beschreiben waren. Eine Beschreibung einer gendersensiblen Vorgehensweise wird hier nicht mehr verlangt. Die Liste der auszuwählenden Aktivitäten enthält jedoch einen eigenen Punkt „Unterstützung bei geschlechtsbezogenen Problemlagen und Förderbedarfen“. In einem eigenen Punkt werden Angaben zu „den geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Querschnittsziele Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Nichtdiskriminierung“ verlangt, getrennt in einem jeweils eigenen Feld einzugeben.

Die wesentliche Veränderung besteht in der zweiten Förderrunde darin, dass im Leitfaden zur Einreichung einer Interessenbekundung nun eine ausführliche Erläuterung zu den Querschnittszielen mit einer Reihe von konkreten Umsetzungsvorschlägen aufgenommen wurde. Damit wurde eine fachliche Konkretisierung des Querschnittsziels Gleichstellung für die EHAP-Umsetzung vorgenommen und den Antragstellenden eine weitgehende Unterstützung für ihre Konzeptionierung der Umsetzung der Querschnittsziele geboten.

Begutachtung und Bewertung von Projektanträgen

Im EHAP-OP ist dargelegt, dass die *„Berücksichtigung der Querschnittsziele zudem ein wichtiges Kriterium zur Auswahl der Projekte dar(stellt)“* (S. 6, siehe auch S. 15). Bei dem für die erste und unverändert für die zweite Förderrunde veröffentlichten Dokument zu Methodik und Kriterien für die Auswahl der Vorhaben[49] sind die Querschnittsziele im Kriterium *„Qualifiziertes Projektkonzept“* enthalten, d.h. sie werden nicht als eigenes Kriterium für die Bewertung von Anträgen in Form einer Punktevergabe angeführt. Folglich ist nicht ersichtlich, mit wie vielen Punkten spezifisch die Querschnittsziele in einem Antrag bewertet werden können oder sollen, womit der Stellenwert der Querschnittsziele für die Bewertung einer Interessenbekundung nicht quantifiziert bzw. nicht quantifizierbar ist.

Im Leitfaden für die Gutachterinnen und Gutachter zur Bewertung von Interessenbekundungen in der ersten Förderrunde ist bei den einführenden inhaltlichen Erläuterungen angeführt,

[49] Dokument „Methodik und Kriterien für die Auswahl der Vorhaben gemäß Artikel 12 Abs. 3(a) der Verordnung (EU)223/2014“

dass der EHAP *„besonderes Gewicht (...) auf die Gleichbehandlung von Männern und Frauen und die Vermeidung jeglicher Art von Diskriminierung*“ legt (S.4). Diese begriffliche Unschärfe – denn „Gleichbehandlung“ ist ein Begriff, der in Zusammenhang mit den EU-Antidiskriminierungsrichtlinien und dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz steht, jedoch nicht mit dem Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern im Sinne der ESF-Verordnung und des EHAP-Programms[50] – wurde in der zweiten Förderrunde geändert in „Gleichstellung von Frauen und Männern“. Anders als in der ersten Förderrunde wurden in dem Begutachtungsleitfaden zur zweiten Förderrunde die Querschnittsziele für die Bepunktung der Interessenbekundungen als eigenes Kriterium mit max. 5 zu vergebenden Punkten quantifiziert.

Wie in der ersten Förderrunde wird auch im Begutachtungsleitfaden der zweiten Förderrunde darauf hingewiesen, dass bei den Ausführungen zum Handlungsbedarf geschlechtsspezifische Aspekte und bei der Kurzbeschreibung des Projekts eine Beschreibung der gendersensiblen Vorgehensweise enthalten sein sollen. Während jedoch der Leitfaden der ersten Förderrunde keine konkreten Leitfragen oder Kriterien enthielt, die die Prüfung und Bewertung des Querschnittsziels Gleichstellung in Interessenbekundungen sowohl erleichtern als auch vereinheitlichen könnten, wurden im Begutachtungsleitfaden der zweiten Förderrunde die Ausführungen aus dem Leitfaden zur Einreichung einer Interessenbekundung übernommen, um als konkrete Orientierung für die Bewertung der Querschnittsziele zu dienen.

Steuerung

Entsprechend den Vorgaben der Europäischen Kommission werden die Projektträger verpflichtet, für das EHAP-Monitoring alle Daten zu Teilnehmenden geschlechterdifferenziert auszuweisen (OP S.6). Zudem wird kohärent zu den Vorgaben im Antragsverfahren in der Vorlage zum Sachbericht (als Bestandteil des Zwischennachweises) unter Punkt 3.5 abgefragt, welche *„Aktivitäten/Maßnahmen*“ die Träger *„zur Verbesserung der Querschnittsziele Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Nichtdiskriminierung vorgenommen*“ haben. Der Sachbericht soll Projektträgern ermöglichen, *„potenzielle Fehlentwicklungen in einem sehr frühen Stadium zu erkennen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Aber auch besonders positive Trends werden schnell sichtbar und können aufgegriffen werden*.“ (S.1). Er soll also dezidiert nicht nur ein Prüf- sondern auch ein Steuerungsinstrument sein. Insofern wäre es auch in Bezug auf die Querschnittsziele weiterführender, vergleichbar zur Abfrage des Stands der Projektumsetzung (Pkt. 2.2) neben einer Aufzählung von Aktivitäten auch Umsetzungsstand, Abweichungen und Ursachen abzufragen.

[50] Zur Begriffsabgrenzung von Gleichbehandlung, Chancengleichheit und Gleichstellung im Kontext des ESF siehe Pimminger (2013).

Im Begleitausschuss zum EHAP-Programm ist keine Gleichstellungs- oder Frauenorganisation vertreten[51]. Das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern wird von keinem Mitglied spezifisch vertreten.

Implementation auf Projektebene

Die Analyse der Implementierung des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern auf Projektebene richtet den Blick darauf, wie das Querschnittsziel in den EHAP-Projekten konzeptionell angelegt wurde, d.h. in diesem Rahmen werden Aussagen zu Konzepten, jedoch nicht zur Umsetzungspraxis getroffen. Im Fokus der Auswertung von Projektkonzepten steht die Frage der methodischen Kohärenz und der fachlichen Konkretheit in der Implementierung des Querschnittsziels (in Anlehnung an Pimminger, 2014). Zweck der Untersuchung ist es zu prüfen, inwieweit es auf Projektebene gelungen ist, die Vorgaben des EHAP-Programms zum Querschnittsziel Gleichstellung konzeptionell zu entwickeln und zu implementieren.

Die Analyse der Implementation des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern auf Projektebene erfolgte in Form einer Auswertung der vorliegenden Interessenbekundungen bzw. Projektanträge der ersten und zweiten Förderrunde sowie ergänzend im Rahmen einer standardisierten Telefonbefragung der Projektträger und der Fallanalysen. Insgesamt lagen 84 Projektanträge der ersten Förderrunde und 67 Anträge der zweiten Förderrunde zur Auswertung für die Implementationsanalyse vor, davon ein Teil zu jeweils einem und ein Teil zu mehreren Einzelzielen. Die Auswertung erfolgte jeweils getrennt nach Einzelzielen. In der ersten Förderrunde lagen im Einzelziel 1 für die Implementationsanalyse insgesamt 57 Projektanträge zur Auswertung vor. Darunter waren fünf Projektkonzepte, die sich mit der Zielgruppe Prostituierte spezifisch bzw. hauptsächlich an Frauen wandten. In die Auswertung wurden deshalb 52 Projektanträge einbezogen. In den Einzelzielen 2 und 3 gab es jeweils ein frauenspezifisches Projekt. In Einzelziel 2 wurden deshalb 30 von 31 Anträgen ausgewertet, in Einzelziel 3 waren es 33 von 34 Anträgen. In der zweiten Förderrunde lagen zum Einzelziel A 54 und zum Einzelziel B 31 Projektanträge vor, darunter insgesamt vier Konzepte, die sich mit der Zielgruppe Prostituierte spezifisch bzw. hauptsächlich an Frauen wandten. Somit wurden für die zweite Förderrunde insgesamt 80 Anträge ausgewertet, 51 zum Einzelziel A und 29 zum Einzelziel B.

Methodische Kohärenz

Zur Analyse der methodischen Kohärenz in der Implementierung des Querschnittsziels Gleichstellung auf Projektebene wurde als analytischer Rahmen das Projektzyklusmodell der 4 GeM-Schritte (Analyse, Ziele, Umsetzung, Evaluierung) zugrunde gelegt, das zur Umsetzung von

[51] siehe URL: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Internationales/ehap-liste-mitglieder.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Gender Mainstreaming in ESF-Projekten entwickelt wurde (Bergmann/Pimminger, 2004a,b). Dieses Modell entspricht der für den ESF in Deutschland empfohlenen Methode zur Umsetzung von Querschnittszielen in Projekten[52].

Die Befunde der auf dieser Grundlage erfolgten Auswertung der Projektanträge wurden für die erste Förderrunde im Zusatzbericht zum Zwischenbericht „Evaluation des Querschnittsziels Gleichstellung" im Detail dargelegt. Die Projektanträge der zweiten Förderrunde wurden nach gleichem Schema untersucht. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine methodische Kohärenz in der Implementierung des Querschnittsziels im Sinne eines Projektzyklusmodells bislang eher als Ausnahme denn als Regelfall erkennbar ist. Die Ausführungen zur Umsetzung des Querschnittsziels bleiben häufig punktuell und lassen selten eine stringente Konzipierung des Querschnittsziels in Form einer kohärenten Ableitung von Implementierungsansätzen und Maßnahmengestaltung aus Zielvorgaben und Problemanalyse erkennen. Die in den Projektanträgen beschriebenen Ansätze zur Umsetzung des Querschnittsziels erscheinen meist mehr als eine Abbildung punktuellen und wenig systematisierten Erfahrungswissens als das Ergebnis einer systematischen Planung auf Grundlage eines fundierten Verständnisses des Mainstreaming-Prinzips und der damit verbundenen methodischen und fachlichen Anforderungen.

Eine methodisch kohärente und gut strukturierte Konzeptionierung des Querschnittsziels in Projektanträgen auf Grundlage eines Projektzyklusmodells erleichtert nicht nur eine einheitliche Begutachtung und Bewertung von Projektkonzepten. Projektzyklusmodelle der Implementierung von Querschnittszielen sind nicht bloß zur Formalisierung von Förderanforderungen gedacht. Vielmehr sollen sie den Projektträgern als methodische Unterstützung bei der fachlichen Entwicklung der Projektkonzepte dienen und damit die fachliche Qualität der Projektumsetzung im Hinblick auf die Implementierung des Querschnittsziels Gleichstellung gewährleisten. Insbesondere in der ersten Förderrunde, in der den Antragstellenden noch keine konkreten fachlichen Implementierungsvorschläge vorlagen, wurde deutlich, dass mangelnde methodische Kohärenz – im Sinne einer kohärenten Ableitung von Maßnahmengestaltung aus Zielvorgabe und Problemanalyse – und mangelnde fachliche Konkretisierung bei der Implementierung des Querschnittsziels häufig Hand in Hand gehen.

Fachliche Konkretisierung

Während den Antragstellenden in der ersten Förderrunde wenig Hinweise für die fachliche Implementierung des Querschnittsziels Gleichstellung in EHAP-Projekten vorlagen, wurde ihnen in der zweiten Förderrunde im Leitfaden zur Einreichung einer Interessenbekundung dazu eine Reihe von konkreten Vorschlägen gemacht. Die Befunde werden deshalb im Folgenden nach Förderrunde getrennt dargestellt und verglichen.

---

52 Siehe „Leitfaden der Agentur für Querschnittsziele im ESF zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in Projekten", URL: http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/GM_in_Projekten/gm_projekte.pdf

1. Förderrunde

Anknüpfend an die Prüfung der methodischen Kohärenz wurden die Projektanträge der ersten Förderrunde daraufhin ausgewertet, welche geschlechtsbezogenen Problemlagen und Bedarfe beschrieben werden, welche konkreten Gleichstellungsziele für das Projekt formuliert werden und welche Ansätze zur Gestaltung der Maßnahmen im Hinblick auf die Umsetzung des Querschnittsziels ausgeführt werden (ausführlich dazu siehe Zusatzbericht zum Zwischenbericht „Evaluation des Querschnittsziels Gleichstellung"). Den Referenzrahmen bildeten hierfür die – auch in einem qualitativen Sinne verstandene – Vorgabe in der EHAP-Richtlinie, Frauen und Männer anteilig entsprechend ihres Förderbedarfs zu berücksichtigen, sowie die Befunde der Fachliteratur zu geschlechtsbezogenen Problemlagen und Unterstützungsbedarfen.

Ausgehend von der Vorgabe in der Richtlinie, Frauen und Männer anteilig entsprechend ihres Förderbedarfs zu berücksichtigen, ist festzustellen, dass die Projektanträge bei den Ausführungen zum Querschnittsziel auffällig selten bzw. wenig ausführlich eine Identifikation und Beschreibung des spezifischen geschlechtsbezogenen Förderbedarfs vornehmen. Vor dem Hintergrund der Befunde der Fachliteratur lässt sich festhalten, dass die Nennung oder (seltener) Beschreibung von geschlechtsbezogenen Problemlagen und Förderbedarfen in den Projektkonzepten sehr punktuell erfolgt, d. h. jeweils nur einzelne Aspekte genannt werden. In Einzelziel 3 finden sich im Vergleich zu den anderen beiden Einzelzielen mehr Angaben zu spezifischen geschlechtsbezogenen Problemlagen im Interventionsfeld. Zum Handlungsfeld Wohnungslosigkeit gibt es auch mehr spezifische Fachliteratur zu geschlechtsbezogenen Fragestellungen. Andererseits wird hier deutlich, dass die Projektkonzepte insgesamt hinter dem Stand des Fachdiskurses zu geschlechtsbezogenen Problemlagen und Förderbedarfen im Handlungsfeld zurückbleiben, obwohl für das spezifische Interventionsfeld nicht nur praxisnahe Forschungsliteratur, sondern ganz konkret auch Positionspapiere und Qualitätsstandards für die Umsetzungspraxis von der Wohnungslosenhilfe vorliegen.

Auch die Beschreibung in den Anträgen, wie das Querschnittsziel im Projekt fachlich umgesetzt wird, bleibt in den meisten Fällen punktuell, d. h. auf einzelne Aspekte (bspw. weibliche Fachkräfte oder Kooperation mit einer Fraueneinrichtung) beschränkt, oder aber so allgemein, dass auf dieser Grundlage nicht nachzuvollziehen ist, was der Antragsteller darunter versteht oder auf welche Art und Weise dies umgesetzt werden soll. Beispielsweise wird kaum näher definiert oder beschrieben, was mit „gendersensibel" oder vergleichbaren Begriffen konkret gemeint ist und welches Konzept dem zugrunde liegt. Auf dieser Grundlage ist es kaum möglich nachzuvollziehen, ob bzw. welcher fachlich-methodische Beratungsansatz und welches Genderkonzept dem zugrunde liegt oder ob damit ein auf der Reflexion von Praxiserfahrungen beruhendes Vorgehen beschrieben wird oder aber ob der Begriff eher als ein Stichwort verwendet wird, das in der Projektumsetzung kaum wirkliche Praxisrelevanz entfaltet.

Unklar bleibt dabei in manchen Fällen, ob die häufig eher rudimentären und punktuellen Ausführungen zum Querschnittsziel in den Anträgen auf nicht ausreichendes Fachwissen zu geschlechtsbezogenen Problemlagen und Bedarfen zurückzuführen sind oder ob vorhandenes Erfahrungswissen zu Geschlechterfragen und Kompetenzen ihrer praktischen Bearbeitung im

Projektalltag konzeptionell nicht mit der Anforderung zur Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung in Zusammenhang gebracht werden bzw. es nicht gelingt, Praxiswissen in einen fachlich kohärenten Mainstreaming-Ansatz zu „übersetzen“ und im Antrag stringent darzulegen. Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass für die Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern in den EHAP-Maßnahmen noch kein gemeinsamer Wissensstand der Projektträger zu geschlechtsbezogenen Problemlagen und Förderbedarfen in den Handlungsfeldern vorhanden ist.

Im Rahmen der standardisierten Befragung der Projektträger in der ersten Förderrunde wurden zum Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern eine Reihe von Items zur Implementierung abgefragt, die auf Grundlage der Fachliteratur entwickelt wurden. Der auffälligste Befund daraus ergibt sich aus dem Vergleich der Befragungsergebnisse mit den Projektkonzepten. Denn zwischen den Ergebnissen dieser Abfrage und der Auswertung der Projektkonzepte zeigt sich eine enorme Diskrepanz. So wurde in der Befragung das Vorhandensein von konkret abgefragten Ansätzen sehr viel häufiger bejaht als diese Ansätze in den Projektkonzepten genannt wurden (im Detail siehe Zusatzbericht zum Zwischenbericht). Zu den Gründen hierfür können auf Grundlage des vorliegenden empirischen Materials nur Vermutungen angestellt werden. Ein möglicher Erklärungsfaktor könnte sein, dass Träger bestimmte Handlungsansätze in der Projektpraxis verfolgen, diese jedoch von sich aus nicht als Implementierung des Querschnittsziels verstanden und deshalb in den Anträgen nicht als solche deklariert hatten. Ein weiterer Erklärungsfaktor, gestützt durch die Auswertung der Projektanträge, ist sicherlich auch ein Moment der „Selbstüberschätzung“ im Antwortverhalten, das sich insbesondere am Item „gendersensibler Beratungsansatz“ illustrieren lässt. Denn während in der standardisierten Befragung insgesamt 43 % der befragten Träger angaben, einen dezidiert ausformulierten gendersensiblen Beratungsansatz umzusetzen, bejahten im Vergleich dazu nur 9 % die Frage nach erfolgten Schulungen in Gender-Kompetenz. Auch Hinweise aus den Fallanalysen unterstützen diese Thesen.

2. Förderrunde

Auf Grundlage dieser Befunde aus der ersten Förderrunde wurden von der Evaluation Vorschläge für eine Konkretisierung der fachlichen Implementierung des Querschnittsziels Gleichstellung im EHAP-Programm erarbeitet. Diese Vorschläge wurden in der zweiten Förderrunde in den Leitfaden zur Einreichung einer Interessenbekundung aufgenommen. Im Zentrum der Auswertung der Projektanträge der zweiten Förderrunde stand deshalb die Frage, ob sich in den Konzepten Unterschiede in der Implementierung des Querschnittsziels zeigen. Da die Mehrheit der bewilligten Projektanträge der zweiten Förderrunde von Trägern aus der ersten Förderrunde stammen, lassen sich daraus Rückschlüsse auf Effekte einer stärkeren fachlichen Konkretisierung eines Querschnittsziels auf Programmebene ziehen.

Insgesamt werden in den Projektanträgen der zweiten Förderrunde am häufigsten der Austausch mit bzw. die Vermittlung an Fraueneinrichtungen genannt, gefolgt von spezifischen Angeboten für Frauen (bspw. Frauensprechstunde) als Umsetzungsansätze (siehe Tabelle 5).

Auffällig ist, dass gendersensible Beratungsansätze mit einer konzeptionellen Definition bzw. Erläuterung weiterhin relativ wenig genannt werden, obwohl im Leitfaden eine Definition hierzu vorgeschlagen wurde. Dies kann möglicherweise daran liegen, dass Ansätze wie Kooperationen unmittelbar praktisch implementierbar sind, während spezifische Beratungsansätze konzeptionell und methodisch besonders anspruchsvoll sind und längerfristigerer Vorkehrungen wie etwa Kompetenzentwicklung bedürfen.

Tabelle 5: Ansätze zum Querschnittsziel Gleichstellung in den Projektanträgen der 2. Förderrunde

Ansätze in der zweiten Förderrunde	Nennungen	
	abs.	%
Austausch, Kooperation, Vermittlung an Fraueneinrichtungen	41	65%
Spezifische Angebote für Frauen	30	48%
Schulung erfolgt oder geplant / Erfahrung mit Frauenprojekten	29	46%
Gezielter Zugang („Frauenorte“ aufsuchen, in Familienverbänden ansprechen, Infomaterial für wohnungslose Frauen)	20	32%
Gendersensibler Beratungsansatz / zu sensiblen Themen (mit Definition oder Erläuterung)	13	21%
Interne Arbeitsgruppe / Netzwerk zum Thema / Ansprechperson	12	19%
Keiner der genannten Ansätze	6	10%
Gesamtanzahl der ausgewerteten Projektanträge	63	100%

Quelle: Auswertung der Projektanträge aus erster und zweiter Förderrunde

Ein Vergleich der Projektkonzepte der ersten und zweiten Förderrunde zeigt, dass in den Anträgen der zweiten Förderrunde konkrete Ansätze zur Implementierung des Querschnittsziels Gleichstellung deutlich häufiger angeführt werden (siehe Tabelle 6 und 7). Dies trifft insbesondere auf jene Ansätze zu, die im Leitfaden zur Einreichung einer Interessenbekundung genannt wurden.

Tabelle 6: Ansätze zum Querschnittsziel in Projektanträgen im Einzelziel „Armutszuwanderung" nach Anzahl der Nennungen in der 1. und 2. Förderrunde (in % an allen Anträgen im EZ)

Ansätze zur Implementierung des Querschnittsziels	1. FR (EZ 1+2)	2. FR (EZ A)
ZUGANG zu Frauen der Zielgruppe		
„Frauenorte" identifizieren und aufsuchen	8%	31%
in Familienverbänden Frauen gezielt ansprechen	0%	2%
GESTALTUNG der Maßnahme		
Kooperation mit, Vermittlung an Fraueneinrichtungen	39%	67%
Spezifische Angebote für Frauen (z. B. Sprechstunde)	19%	55%
Gezielte Gelegenheiten, Frauen alleine zu beraten	3%	12%
Beratungsansatz:		
Ansatz für sensible Themen	3%	10%
Gendersensibler Ansatz: mit Erläuterung	0%	22%
Gendersensibler Beratungsansatz: insgesamt	32%	45%
Nennung frauenspezifischer Themen der Beratung	21%	20%
Reflexion traditioneller Rollenbilder	21%	22%
Beratungsansatz zusammen (und/oder)	58%	73%
Geschlechtergerechte Sprache / Öffentlichkeitsarbeit	13%	12%
BEGLEITENDE AKTIVITÄTEN		
Schulung (erfolgt oder geplant)	11%	35%
Ansprechperson für Fachkräfte	0%	6%
Arbeitsgruppe / Netzwerk	2%	16%

Quelle: Auswertung der Projektanträge aus erster und zweiter Förderrunde

Tabelle 7: Ansätze zum Querschnittsziel in Projektanträgen im Einzelziel „Wohnungslosigkeit" nach Anzahl der Nennungen in der 1. und 2. Förderrunde (in % an allen Anträgen im EZ)

Ansätze zur Implementierung des Querschnittsziels	1. FR (EZ 3)	2. FR (EZ B)
ZUGANG zu Frauen der Zielgruppe		
„Frauenorte" identifizieren und aufsuchen	3%	24%
Informationsmaterial für Frauen in Wohnungslosigkeit	0%	10%
GESTALTUNG der Maßnahme		
Kooperation mit, Vermittlung an Fraueneinrichtungen	33%	66%
Spezifische Angebote für Frauen (z. B. Sprechstunde)	6%	38%
Beratungsansatz:		
Ansatz für sensible Themen	0%	7%
Gendersensibler Ansatz: mit Erläuterung	0%	10%
Gendersensibler Beratungsansatz: insgesamt	42%	38%
Nennung frauenspezifischer Themen der Beratung	0%	21%
Reflexion traditioneller Rollenbilder	3%	7%
Beratungsansatz zusammen (und/oder)	42%	59%
Geschlechtergerechte Sprache / Öffentlichkeitsarbeit	3%	14%
BEGLEITENDE AKTIVITÄTEN		
Schulung (erfolgt oder geplant)	0%	41%
Ansprechperson für Fachkräfte	0%	7%
Arbeitsgruppe / Netzwerk	0%	10%

Quelle: Auswertung der Projektanträge aus erster und zweiter Förderrunde

Fazit

Das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern ist im EHAP-Programm durchgängig als eine Anforderung für die Umsetzung verankert. Das Gleichstellungsziel, *„Frauen und Männer anteilig entsprechend ihres Förderbedarfs"* zu berücksichtigen (lt. Richtlinie der ersten Förderrunde), ist eine für das Handlungsfeld und die Interventionslogik des Programms adäquate Zielsetzung. In der ersten Förderrunde sind diese Zielstellung und die daraus abzuleitenden Umsetzungsanforderungen auf Programmebene fachlich kaum konkretisiert worden. Damit blieb die fachliche Ausrichtung und Qualität der Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung weitgehend den Projektträgern überlassen. Eine überwiegend formale Verankerung des Querschnittsziels, ohne spezifische, für die Interventionsfelder und Zielgruppen fachlich konkretisierte Ziele und Umsetzungsanforderungen, hat zur Voraussetzung, dass die Projektträger über einen gemeinsamen Wissensstand zu Geschlechterfragen im Interventionsfeld und ein hohes Kompetenzniveau in Bezug auf Gleichstellung als Querschnittsziel verfügen, um eine methodisch kohärente und fachlich fundierte Umsetzung des Querschnittsziels in den Maßnahmen und damit insgesamt im Programm gewährleisten zu können.

Die Auswertung der konzeptionellen Implementierung des Querschnittsziels in den Projekten der ersten Förderrunde ließ den Schluss zu, dass für die Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern in den EHAP-Maßnahmen noch kein ausreichender gemeinsamer Wissensstand zu geschlechtsbezogenen Problemlagen, Förderbedarfen und Implementationsansätzen als gegeben angenommen werden konnte. Auch die Fallanalysen bestätigten diesen Befund. Die in den Projektanträgen beschriebenen Ansätze zur Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung erschienen meist mehr als eine Abbildung punktuellen, d. h. wenig systematisierten Erfahrungswissens, als das Ergebnis einer systematischen Planung auf Grundlage eines fundierten Verständnisses des Mainstreaming-Prinzips und der damit verbundenen methodischen und fachlichen Anforderungen. Unklar blieb dabei in manchen Fällen, ob die häufig eher rudimentären und punktuellen Ausführungen zum Querschnittsziel in den Anträgen auf nicht ausreichendes Fachwissen zu geschlechtsbezogenen Problemlagen und Bedarfen zurückzuführen war oder ob es nicht gelang, vorhandenes Erfahrungswissen zu Geschlechterfragen und Kompetenzen ihrer praktischen Bearbeitung im Projektalltag konzeptionell in einen kohärenten Mainstreaming-Ansatz zu „übersetzen“ und im Antrag stringent darzulegen. Die Fallanalysen ließen darauf schließen, dass in der Praxis sowohl ersteres – nicht ausreichendes Fachwissen – als auch letzteres – Erfahrungswissen, das konzeptionell wenig systematisiert wurde – zu finden ist.

In der zweiten Förderrunde wurde die Empfehlung der Evaluation, auf Programmebene eine stärkere fachliche Konkretisierung der Ziele und Umsetzungsanforderungen zur Implementierung des Querschnittsziels Gleichstellung im EHAP vorzunehmen, aufgegriffen. Im Leitfaden zur Einreichung einer Interessenbekundung wurde eine Reihe von Vorschlägen zur Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung in den Projekten aufgenommen. Ein Vergleich der Projektanträge der ersten und zweiten Förderrunde zeigt, dass deutlich häufiger konkrete Umsetzungsansätze genannt wurden, d. h. eine stärkere fachliche Implementierung des Querschnittsziels in den Projektkonzepten erreicht werden konnte. Dabei ist zu beobachten, dass insbesondere jene Vorschläge aufgegriffen wurden, die unmittelbar praktisch implementierbar sind (bspw. Kooperationen mit Fraueneinrichtungen, Frauensprechstunde), während spezifische Beratungsansätze, die in der Implementierung konzeptionell und methodisch besonders anspruchsvoll sind und längerfristigerer Vorkehrungen wie Kompetenzentwicklung bedürfen, weiterhin relativ wenig genannt werden. Dies spricht dafür, dass für die Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung im EHAP eine kontinuierliche Aufmerksamkeit und Entwicklung erforderlich ist.

Um aufbauend auf den erzielten Fortschritten eine durchgängige fachliche Implementierung des Querschnittsziels Gleichstellung im EHAP weiter zu stärken, empfiehlt es sich, Konzepte und Mindeststandards für die Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern festzulegen, d.h. die im IB-Leitfaden der zweiten Förderrunde formulierten Umsetzungsvorschläge verbindlicher zu machen. Zudem empfiehlt es sich, die Umsetzung der Querschnittsziele im EHAP kontinuierlich zu begleiten und die fachlichen und methodischen Wissensgrundlagen an die Projektträger und weitere Akteure zu vermitteln, etwa in gemeinsamen Schulungen und Workshops.

5.3.2 Querschnittsziel Anti-Diskriminierung

Implementation auf der Programmebene

Die Zielsetzungen des EHAP richten sich im Kern auf Personengruppen, die einem hohen Diskriminierungsrisiko ausgesetzt sind (BMAS, BMFSFJ 2014, 6). Das Programm versteht sich daher insgesamt als Beitrag dazu, Diskriminierung und soziale Ausgrenzung von Personen mit Migrationshintergrund sowie von wohnungslosen bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen zu reduzieren (a.a.O.). Der Ausschluss von Gruppen aus staatlichen Leistungen zur sozialen Inklusion ist gesetzlich geregelt und lässt den Ausführenden in Ämtern und Behörden keine Ermessenspielräume. Aus der Perspektive der Ratsuchenden können diese Regelungen jedoch als Ungleichbehandlung und Diskriminierung durch die Institutionen des Rechts und seiner ausführenden Organe wahrgenommen werden. Mit dem EHAP sollen deswegen auch jene Gruppen unterstützt werden, die nur einen begrenzten Zugang zu regulären Hilfen haben, weil sie z. B. per Gesetz davon ausgeschlossen sind, nur über unzureichende Informationen verfügen, weil es ihnen an Sprachkenntnissen mangelt, weil sie sich von professionellen Hilfen abgewendet haben oder zu weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind, um Hilfen der Grundsicherung und Arbeitsförderung des SGB oder der Sonderprogramme des ESF in Anspruch nehmen zu können. Der EHAP trägt diesem Umstand mit einer sogenannten Doppelstrategie Rechnung. Zum einen soll Diskriminierung im Zuge der Programmumsetzung vermieden und Gleichbehandlung gewährleistet werden. Zum anderen soll der EHAP eine „Brückenfunktion“ zwischen bereits bestehenden regulären Hilfen und den Zielgruppen übernehmen. Im Kern geht es darum, die Hürden beim Zugang zu Hilfen zu überwinden, die den Zielgruppen u. a. aufgrund von Diskriminierungen vorenthalten bleiben. Gesetzliche Leistungsausschlüsse kann der EHAP nicht überwinden; er kann jedoch Ratsuchende dabei unterstützen, Leistungen, auf die sie ein Anrecht haben, auch in Anspruch zu nehmen.

Das OP unterbindet ferner jegliche Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Glaube, Alter oder sexueller Orientierung. Das Anliegen, Diskriminierungen entgegenzuwirken, stellt auch ein wichtiges Kriterium zur Auswahl von Projekten dar.

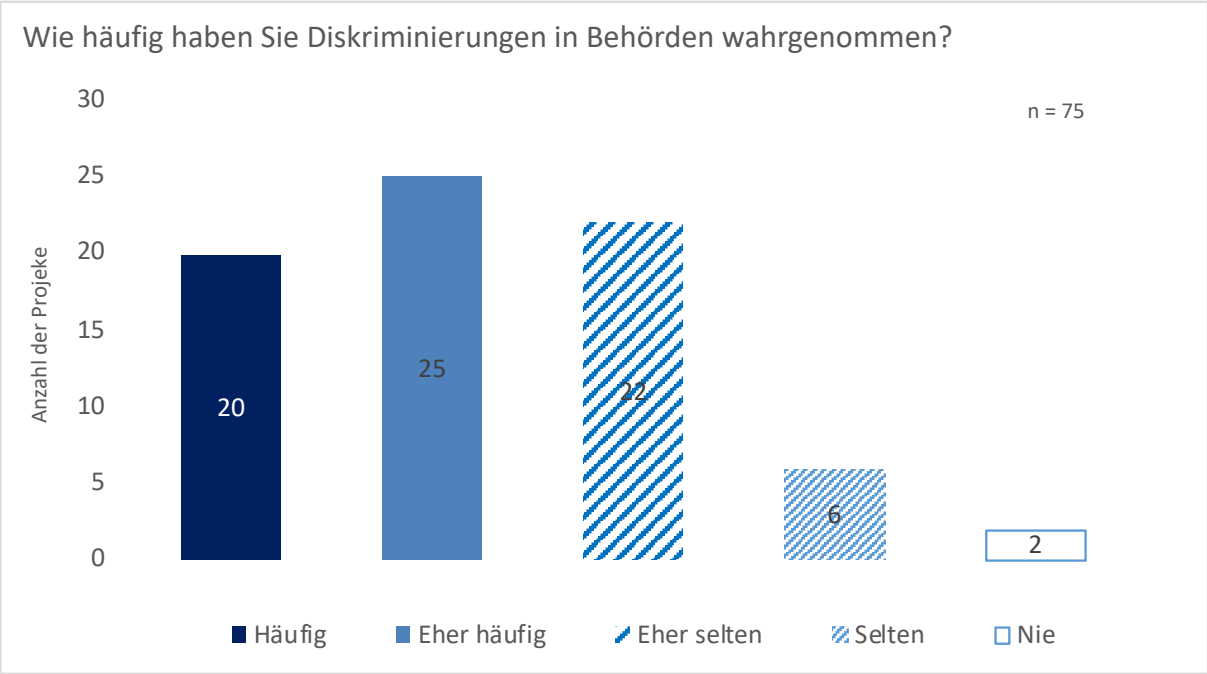
Das Anti-Diskriminierungsziel ist auf der Programmebene deutlich verankert. Es bildet den strategischen Rahmen für die Arbeit der Projekte, deren Aufgabe darin besteht, die Zielgruppen beim Zugang zu Leistungen, auf die sie Ansprüche haben, zu unterstützen. Wie wichtig diese Funktion der Projekte ist, zeigen die Ergebnisse der Evaluierung. Diskriminierungen sind für die Zielgruppen des EHAP eine alltägliche Erfahrung und die EHAP-Projekte werden in den Gesprächen mit EU-Zugewanderten und Wohnungslosen, die sie im Rahmen ihrer Beratungspraxis führen, immer wieder damit konfrontiert.

Diskriminierungserfahrungen der Zielgruppen

Im Rahmen der ersten Welle der standardisierten Befragung und in allen drei Fallstudienwellen wurden die Beraterinnen und Berater 2017 gefragt, wie häufig sie Diskriminierungen ge-

genüber Ratsuchenden wahrnehmen und in welcher Weise die Zielgruppen diskriminiert werden.[53] Abbildung 45 zeigt die Häufigkeit, mit der die Beraterinnen und Berater in den Projekten Diskriminierungen wahrgenommen haben.

Abbildung 45: Häufigkeit wahrgenommener Diskriminierung bei Behörden oder anderen Einrichtungen in beiden Unterstützungsschwerpunkten



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2017, 1. Befragungswelle, (n = 75 Projekte)

Der Abbildung ist zu entnehmen, dass 45 Projekte (60 %) angaben, im Laufe des ersten Jahres der Programmumsetzung Diskriminierungen ihrer Zielgruppe häufig oder eher häufig festgestellt zu haben. 28 Projekte (37 %) gaben an, dies sei eher selten und selten vorgekommen und nur zwei Projekte haben keine Diskriminierung festgestellt. Damit war beinahe allen befragten Projekten dieses Phänomen geläufig und die Mehrheit der Projekte nahm diskriminierende Handlungen oder Äußerungen in erhöhtem Umfang wahr.[54]

Die Projekte wurden zudem gefragt, mit welcher Häufigkeit sie bestimmte Formen von Diskriminierung wahrgenommen haben. Aufgrund der Tatsache, dass Befragte von Projekten nicht immer in der Lage waren, die Diskriminierungserfahrungen von Wohnungslosen und Zugewanderten exakt zu unterscheiden, wurden, um zielgruppenspezifische Aussagen treffen zu können, nur Angaben von Projekten ausgewertet, die *entweder* ausschließlich die Zielgruppe

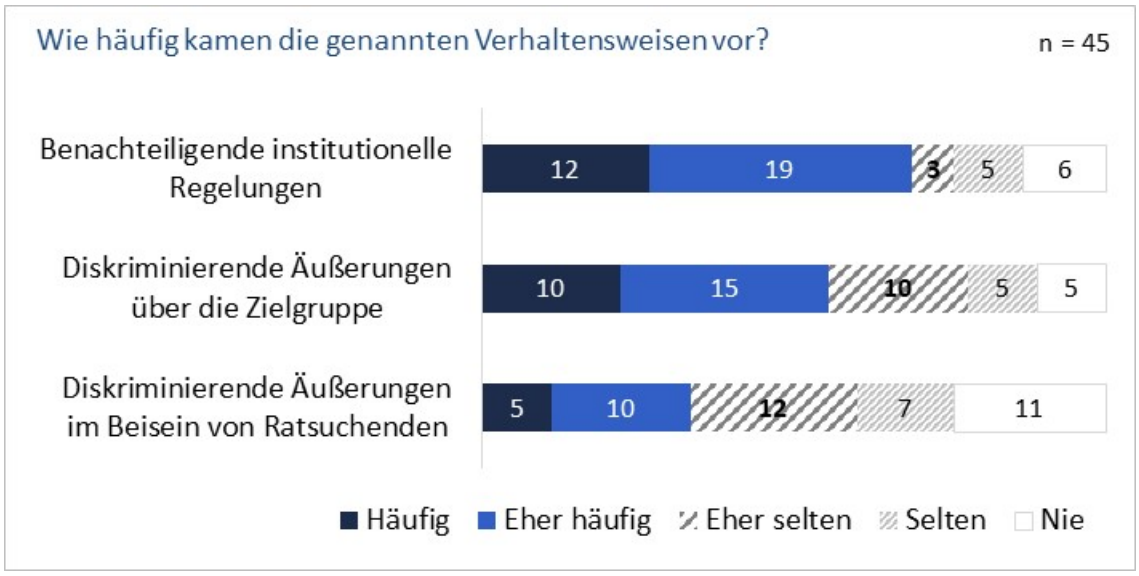
[53] Klare und leicht verständliche Formulierungen der Fragen im Fragebogen und den Interviewleitfäden sollten eine möglichst eindeutige Identifikation von Diskriminierungserfahrungen ermöglichen. Es wurde hierbei nicht nach spezifischen Diskriminierungsformen, etwa nach Herkunft, Rasse oder Glaube unterschieden. In der Auswertung der Fallstudiengespräche wurden ausschließlich Aussagen in die Analyse einbezogen, die eine Situation oder ein Verhalten direkt als diskriminierend interpretieren.

[54] Es sei darauf hingewiesen, dass den Zuordnungen zu den Kategorien, welche die Befragten vorgenommen haben, unterschiedliche Zahlenverhältnisse zugrunde liegen können, je nachdem welche Anzahl von Ratsuchenden die Beratung eines Projektes aufsuchten.

im Unterstützungsschwerpunkt I (45 Projekte) *oder* die Zielgruppe im Unterstützungsschwerpunkt II (15 Projekte) zum Zeitpunkt der Befragung beraten haben. Aufgrund der geringen Fallzahlen für Angaben zur Zielgruppe im Unterstützungsschwerpunkt II muss von einem Vergleich der Ergebnisse für beide Unterstützungsschwerpunkte abgesehen werden.

Abbildung 46 stellt die Antworten der befragten Projekte auf die Frage dar, wie häufig sie direkte diskriminierende Äußerungen im Beisein von betreffenden Ratsuchenden, abwertende Äußerungen über die Zielgruppe im Allgemeinen und Diskriminierung aufgrund institutioneller Regelungen, beispielsweise durch unangemessen hohe Zugangshürden zu Dienstleistungen oder Angebote, wahrgenommen haben.

Abbildung 46: Wahrgenommene Formen der Diskriminierung in Behörden oder anderen Einrichtungen – Unterstützungsschwerpunkt I



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2017, 1. Befragungswelle, (n = 45 Projekte)

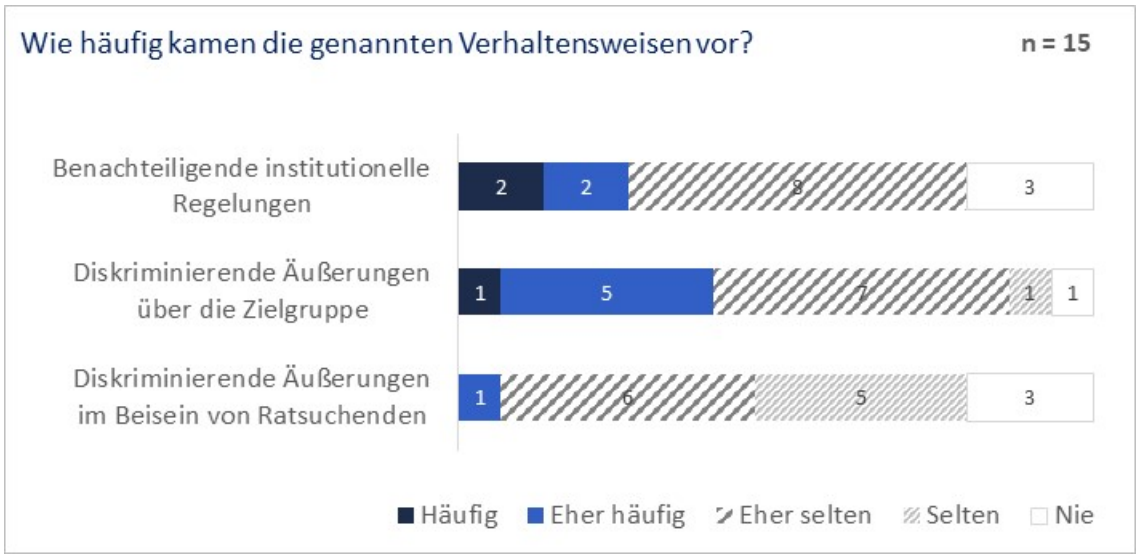
Die Antworten spiegeln eine deutliche Rangfolge wider: Am häufigsten erleben die Projekte institutionelle Regelungen, die Ratsuchende benachteiligen. 31 der 45 befragten Projekte (69 %) nahmen dies wahr. Auch mit diskriminierenden Äußerungen über die Zielgruppe sind die Beraterinnen und Berater im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit häufig konfrontiert. 25 Projekte (56 %) gaben an, dies häufig bzw. eher häufig wahrzunehmen. Diskriminierende Äußerungen im Beisein von Ratsuchenden kommen weniger häufig vor. Dennoch gaben noch 15 Projekte (30 %) an, dass dies vorgekommen sei.

Zugewanderte sind mit den Leistungseinschränkungen durch das Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung nach dem SGB II und in der Sozialhilfe nach dem SGB XII explizit von den dort verankerten Hilfen ausgeschlossen. Dies hat weitreichende Folgen für ihre Unterstützung: Sie können u. a. nicht am Angebot der lokalen Tafeln teilhaben, sie haben Leistungseinschränkungen in der gesundheitlichen Versorgung hinzunehmen, können nicht bei der Suche nach Arbeit unterstützt werden und z. T. auch nicht die Angebote der Wohnungshilfe annehmen (siehe Kap. 5.2). Um dennoch bestimmte Leistungen in

Anspruch nehmen zu können, müssen Nachweise erbracht werden. Häufig ist dies für neuzugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger nicht möglich. Dies wird in der Beratungspraxis ebenfalls als institutionelle Hürde wahrgenommen.

Projekte, die ausschließlich Wohnungslose unterstützen, haben auf die Frage nach den Diskriminierungserfahrungen ihrer Klientel deutlich anders geantwortet, als Projekte, die mit zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern arbeiten.

Abbildung 47: Wahrgenommene Formen der Diskriminierung in Behörden oder anderen Einrichtungen – Unterstützungsschwerpunkt II



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2017, 1. Befragungswelle, (n = 15 Projekte)

Auch wenn die Aussagen wegen der geringen Fallzahl mit Vorsicht zu interpretieren sind (siehe Abbildung 47), wird doch deutlich, dass Projekte im Unterstützungsschwerpunkt II weniger häufig Diskriminierungen ihrer Ratsuchenden wahrnehmen. Keines der Projekte gab an, diskriminierende Äußerungen im Beisein von Ratsuchenden häufig wahrgenommen zu haben; nur ein Projekt war damit eher häufig konfrontiert. Dahingegen gaben sechs Projekte an, häufig und eher häufig diskriminierende Äußerungen über die Zielgruppe bemerkt zu haben. Benachteiligende institutionelle Regelungen trafen laut vier Projekten häufig oder eher häufig zu.

Es liegt nahe, anzunehmen, dass die geringere Häufigkeit, mit der Wohnungslose (und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen) institutionelle Diskriminierungserfahrungen machen, unmittelbar mit dem deutlich größeren Unterstützungsangebot aus der Grundsicherung und der Sozialhilfe zusammenhängt. Weil im Unterstützungsschwerpunkt II überwiegend Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft beraten werden, haben die Diskriminierungen im ersten Unterstützungsschwerpunkt ihre Ursache auch in der Herkunft der Ratsuchenden.

Die Ergebnisse der Fallstudien liefern für die bisher allgemein dargestellten Formen von Diskriminierung konkrete Beispiele. Die Herkunft der Zielgruppe, insbesondere aus den Ländern Südosteuropas, ist der häufigste Grund für Diskriminierungen. Mit diesen Einschätzungen bestätigen die Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter die programmatischen Schwerpunkte

des EHAP: Die am stärksten benachteiligten Gruppen sind Personen aus Bulgarien und Rumänien. Sie sind zugleich auch die Gruppe, die am häufigsten als Ratsuchende die Unterstützung der EHAP-Projekte kommen (vgl. dazu die Monitoringdaten im Kap. 4.3.1). Im Unterstützungsschwerpunkt II ist die Herkunft dagegen weniger relevant. Zwar weist das Monitoring auch hier einen geringen Anteil an EU-Zugewanderten aus; der überwiegende Teil der Ratsuchenden hat jedoch keinen Migrationshintergrund.

Diskriminierende Handlungen und Äußerungen wurden von verschiedenen Einrichtungen ausgehend beschrieben. Berichtet wurde von Behörden, Banken, Krankenkassen sowie von sozialen Hilfseinrichtungen mit sozialpädagogisch geschultem Personal. Genannt wurden Formen von nicht professionellen Verhaltensweisen, vorurteilsbehafteten Äußerungen bis hin zu Verzögerungen oder gar der Verweigerungen von Diensten, zu denen die Ratsuchenden laut Aussagen der befragten Akteure berechtigt waren.

Für die Projekte sind direkt diskriminierende Erfahrungen ihrer Klientel schwieriger zu erfassen, als indirekte Formen der Diskriminierung durch Regeln und Routinen für die Gewährung bzw. Verweigerung von Leistungen. Dennoch berichteten Projekte in den Interviews auch davon. *Dem Beratungspersonal eines Projektes fiel die s*chlechte Behandlung in Behörden im Zuge von Begleitungen auf, weil *„durch eine visuelle Einordnung oder klischeehafte Kategorisierung auf Behörden […] Stigmatisierung stattfindet und die Menschen entsprechend anders behandelt werden, sei es dann einfach nur durch eine harsche und unfreundliche Art und Weise“. (Fallstudie 14, Beratungspersonal, 32*)

Oftmals jedoch wurde beschrieben, dass Leistungen verzögert wurden, auf die ein Anspruch bestanden habe. Berechtigte Hilfeansprüche wurden auch verweigert oder mit der Begründung zurückgewiesen, sie (die Ratsuchenden) seien nicht anspruchsberechtigt. Ein Projekt berichtete davon, dass seine begleitende Unterstützung in der Kommunikation in einem Fall nicht erwünscht gewesen sei. Eine angestellte Person einer Behörde habe die Möglichkeit eines Dolmetscherdienstes für das Gespräch mit einer Ratsuchenden nicht nutzen wollen und habe damit willentlich eine Kommunikationshürde für Ratsuchende aus dem EU-Ausland provoziert:

> *„Das erste Mal waren wir [die Beraterin und die Ratsuchende] zusammen, sie [die Ratsuchende] wurde aber ein zweites Mal eingeladen. Ich wusste, dass der Dienst die Möglichkeit hat, [einen] Dolmetscher zu bestellen und da habe ich gesagt, ob es beim nächsten Termin erforderlich wäre? Die haben gesagt: ‚Nein, hier sind wir in Deutschland, entweder sprechen die Menschen Deutsch oder ihnen kann nicht geholfen werden‘.“ (Fallstudie 28, Beratungspersonal, 73)*

Die Verweigerung von Diensten durch Personal von Behörden oder anderen Einrichtungen traf ebenso Personen der Zielgruppe im Unterstützungsschwerpunkt II. An einem anderen Standort berichtete das Personal eines Projektes im Unterstützungsschwerpunkt II, dass es auf Diskriminierung hindeutende Handlungen beim Umgang mit deutschsprachigen wohnungslosen Klienten wahrgenommen hatte, wie etwa:

> *„bei einer einfachen Basiskontoeröffnung, wo man dreimal alleine hingeht und es klappt nicht, obwohl man alle Unterlagen und ein Begleitschreiben mitgegeben hat, mit Information zur Kenntnisnahme, dass auch obdachlose Personen ein Recht auf ein solches Konto haben. Und geht man einmal mit, schon ist das Konto da." (Fallstudie 33, Beratungspersonal, 241)*

Für die Zielgruppe im Unterstützungsschwerpunkt I konnten laut Aussage des Beratungspersonals bereits Merkmale, die auf eine andere Herkunft hindeuteten, wie der Nachname, ein Ausschlusskriterium von bestimmten Leistungen darstellen. Das verdeutlicht folgende Aussage einer Beraterin, die das Verhalten von Mitarbeitenden der Familienkasse kritisiert: *„Das sind richtige Stimmungen. Wenn der richtige Name dasteht, geht die Klappe runter, sodass wir als Berater keine vernünftigen Gespräche am Telefon zustande kriegen". (Fallstudie 7, Beratungspersonal, 141)*

Die Zuschreibungen über die Gründe für diese beschriebenen Handlungen divergieren. Manche Interviewte sahen darin grundlegende strukturelle Probleme bestimmter Behörden und Einrichtungen, mit denen die Zielgruppe konfrontiert wurde; häufig jedoch wurde das Verhalten als personenabhängig beschrieben, wie eine Projektleiterin beispielhaft beschreibt:

> *„Ich finde, beim Umgang mit Behörden ist es […] sachbearbeiterabhängig. Es gibt welche, die sind super engagiert, die kümmern sich und da hat man auch nicht das Gefühl, die verdrehen die Augen, wenn man reinkommt. Und es gibt welche, die haben schon am Telefon eine klare Meinung, obwohl sie die [ratsuchende] Familie nicht kennen." (Fallstudie 4, Projektleitung, 118)*

Auf den Wohnungsmärkten sind die Ratsuchenden mit besonders hartnäckigen Vorurteilen und daraus folgenden Benachteiligungen konfrontiert. Vermieter und Vermieterinnen bzw. Wohnungsgesellschaften würden hierbei stark nach Herkunft und etwa Sprachkenntnissen selektieren. Ebenso wurden ähnliche Ausschlussmechanismen, die sich auf Grundlage von Stigmatisierungen vollzogen, für Ratsuchende im Unterstützungsschwerpunkt II beschrieben. Für diese Zielgruppe, so wurde berichtet, konnte bereits die Meldeadresse, die auf eine Wohnungslosenunterkunft hindeutete, dazu führen, dass eine Wohnungsbewerbung abgelehnt wurde:

> *„Viele Personen, die das Wort „wohnungslos" hören, also auch viele Vermieter, denken automatisch an irgendjemanden, der obdachlos, verwahrlost, alkoholkrank ist. Da begegnen wir ganz viel Diskriminierung, auf der Ebene. Da ist es schwierig, zeitweise eine Wohnung anzumieten, wenn man ganz offen sagt: ‚Ich lebe im Wohnheim'." (Fallstudie 20, Projektleitung, 211)*

Die EHAP-Intervention ermöglicht es durch die Beratung und Begleitung der Zielgruppen prinzipiell, Diskriminierung zu thematisieren und mitunter vorzubeugen sowie in bestimmten Fällen zu vermitteln. Das setzten die interviewten Projekte auf unterschiedliche Weise um. Die Vorgehensweisen reichten von dem Einrichten eines Dokumentationssystems, um den Umfang diskriminierender Handlungen gegenüber der Zielgruppe darstellen zu können, über das Melden derartiger Diskriminierungsfälle an entsprechende Einrichtungen bis hin zum Suchen eines klärenden Telefonats mit den betreffenden Stellen. Andere verfassten Beschwerde-,

Brandbriefe oder Dienstaufsichtsbeschwerden. Ferner gaben Projekte an, Kontakte zu Antirassismusstellen gesucht zu haben, um mit diesen Stellen weitere Vorgehensweisen zu besprechen.

Einige Interviewpartnerinnen und -partner gaben an, Veranstaltungen zur Informierung der Öffentlichkeit anzubieten und Schulungen für das Sachbearbeitungspersonal der kommunalen Verwaltung angeboten zu haben. Der Erfolg solcher Vorgehensweisen war dabei nicht immer gegeben. Ernüchtert berichtete eine Projektkoordinatorin von ihrer Erfahrung mit Antidiskriminierungsworkshops, die sie für das Verwaltungspersonal ihrer Stadt initiiert hatten:

> *„Wir hatten […] einen Antidiskriminierungsworkshop organisiert, hatten die tolle Vorstellung, dass wir verschiedene Ämter von der [Name des Standorts] dazu holen […]. Wen wir alles angesprochen haben! Die ganzen Bereiche haben leider nicht die Zeit gefunden, um sich dem Thema zu widmen [...]. Es war letztlich eine Veranstaltung, die für unsere Beratungskräfte und die [Netzwerkpartner wird genannt] durchgeführt wurde. War interessant, aber den Beratungskräften konnte da nicht sehr viel Neues erzählt werden, weil es täglich Brot für die ist." (Fallstudie 14, Projektleitung, 91)*

Mehr Erfolg wurde der persönlichen Begleitung und Unterstützung der Ratsuchenden beigemessen. Die Begleitung durch das Beratungspersonal zu Einrichtungen oder Behörden habe dabei geholfen, einen Aufklärungsprozess zu initiieren und bei einigen Stellen das Verständnis für die Belange der Zielgruppe zu fördern. Dies wurde beispielhaft deutlich an der Aussage einer Projektleitung, die beschreibt, wie durch die Begleitung einer Familie zu einer Kindertagesstätte das Personal davon überzeugt werden konnte, das Kind aufzunehmen, obwohl im Vorfeld große Vorbehalte existierten:

> *„Das war öfters der Fall, dass die Kita nicht offen war, aber dann haben wir gesagt, „Hier das machen wir.", wir helfen euch bei Verständigungsproblemen, halten den Kontakt. Und wenn dann ein Fall gut über die Bühne ist und die Kita überzeugt ist, […] dann ist die Tür offen – sofern es Plätze gibt." (Fallstudie 8, Projektleitung, 168)*

Solche Fälle verdeutlichen, welche zentrale Rolle die EHAP-Beratung im Abbau von diskriminierenden Einstellungen und Verhaltensweisen haben kann. Es ist zu vermuten, dass dies insbesondere auf die Arbeit mit Diensten zutrifft, die einen sozialen Auftrag haben. Resignierter äußerten sich hingegen Beraterinnen und Berater über die geringe Einflussmöglichkeit auf Vorgänge am Wohnungsmarkt, der eine zentrale Rolle für viele Ratsuchende spielt, aber kaum Möglichkeiten zu Vermittlung bieten würde.

Implementation auf der Projektebene

Um die Projekte bei der Umsetzung des Anti-Diskriminierungsziels zu fördern, hat das BMAS für die erste Förderrunde Mittel für insgesamt 12 sogenannte Antidiskriminierungsworkshops zur Verfügung gestellt.[55] Die Workshops waren ein Angebot des BMAS zur interkulturellen Bildung und Sensibilisierung insbesondere gegenüber Herkunft, Kultur und Lebensweisen der

[55] In der zweiten Förderrunde können die Projekte mit den Mitteln der Restkostenpauschale selbst bestimmen, welche Art der Fortbildung bzw. interkulturellen Bildung sie wahrnehmen wollen.

Zielgruppen aus Südosteuropa. Sie richten sich sowohl an Mitarbeitende aus der Verwaltung, den Einrichtungen des Hilfesystems und der Jobcenter als auch an die Beraterinnen und Berater der EHAP-Projektteams. Mit ihnen wurde das Ziel verfolgt, die Projekte und ihre Partner aus dem regionalen Hilfesystem bei der Reflexion von Vorurteilen und Stereotypen insbesondere in Bezug auf die Zielgruppe der Roma und Sinti zu unterstützen. Die Workshops sollten einen Beitrag dazu leisten, die Beraterinnen und Berater über die Lebenssituation, die kulturellen Hintergründe und die Traditionen der Zielgruppe zu informieren und sie für ihre sozialen Lagen und ihre alltäglichen Diskriminierungserfahrungen zu sensibilisieren.

Ziele und Methoden der Evaluierung

Im Rahmen der Evaluation wurden insgesamt 10 Antidiskriminierungsworkshops hospitiert. Die Evaluierung verfolgte das Ziel, die Workshops daraufhin zu überprüfen, ob sie die Reflexion über die eigene Kultur befördern und bei den Teilnehmenden die interkulturelle Sensibilisierung und Handlungskompetenzen für interkulturelle Interaktionen fördern.

Die Evaluierung der Antidiskriminierungsworkshops erfolgte durch die teilnehmende Beobachtung (Hospitation) der Workshops, die Auswertung von Ad-hoc-Fragebögen, die den Teilnehmenden unmittelbar nach Beendigung der Workshops ausgeteilt wurden und auf Basis telefonischer Interviews mit den jeweiligen Projektleitungen der EHAP-Projekte bzgl. deren Einschätzungen zum Ergebnis der Workshops.

Bedeutung der Antidiskriminierungsworkshops für die Projekte und Einrichtungen des Hilfesystems

Die Workshops haben einen großen Informationsbedarf sowohl in der Verwaltung als auch bei den Beratungsteams offenbart. Deutlich wurde, dass Ressentiments insbesondere gegenüber der Gruppe der Roma und Sinti in den Verwaltungen und anderen Einrichtungen der regulären Hilfesysteme verbreitet und tief verankert sind. Deswegen war es für die Projekte wichtig, vor allem Verwaltungskräfte für die Workshops zu gewinnen. Mit ihnen sollten kulturelle Hintergründe reflektiert und Verhaltensweisen der Zielgruppen in den Kontext von Traditionen und kulturellen Werten und Normen gestellt werden. Das Verständnis von der Zielgruppe sollte vertieft und die Grundlage für eine interkulturelle Verständigung verbessert werden. Fragen und Unsicherheiten der Beraterinnen und Berater aus den EHAP-Projekten bezogen sich dagegen auf praktische Hinweise zum Umgang mit den zugewanderten Gruppen. Sie erwarteten sich von den Workshops nicht nur Informationen über soziale und kulturelle Hintergründe der Zielgruppen, sondern auch Antworten auf Fragen zum Umgang mit Konflikten in der Beratungspraxis.

Eine immer wiederkehrende Frage in der Beratungspraxis sei z. B., ob bestimmte Verhaltensweisen von Personen der Zielgruppe als kulturell bedingt zu bewerten und ggf. zu dulden seien – weil niemand wegen seiner Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft benachteiligt werden darf – oder ob die Beraterinnen und Berater bestimmten Verhaltensweisen auch entschieden entgegentreten könnten. Ähnliche Erwartungen und Fragen gäbe es auch bei den Verwaltungsfachkräften. Auch für sie sei es nicht immer zu erkennen, welche Haltungen als kulturell

bedingt zu tolerieren seien und in welchen Fällen Anpassungsbereitschaft vorausgesetzt werden könne.

Beraterinnen und Berater, die selbst entweder aus den Herkunftsländern der Zugewanderten stammen oder einen deutschen Hintergrund haben, aber über zahlreiche Erfahrungen mit den Zielgruppen verfügen, kennen in der Regel deren Traditionen und soziale Lagen und haben deswegen auch andere Fragen, die sie im Workshop diskutieren wollen. Zum einen erwarten sie Argumente, mit denen sie rassistischen Äußerungen und diskriminierendem Verhalten von Seiten der Verwaltungen entgegentreten können. Zum anderen haben sie einen Diskussionsbedarf zum konkreten Umgang mit den Zugewanderten in Konfliktsituationen, sei es in der Kita, in der Nachbarschaft oder in Fragen der Lebensführung (z. B. Verschuldung), der Rolle der Töchter (frühe eheähnliche Verbindungen und Mutterschaft) und anderes mehr. Vom Workshop erwarten sie den Erfahrungsaustausch über praktische Handlungsansätze zum Umgang mit Männern, Frauen und ihren Kindern in konkreten Konfliktsituationen und Hinweise dazu, wie eine Verständigung stattfinden und Lösungen entwickelt werden könnten.

Bewertung der Antidiskriminierungsworkshops

Die Teilnehmenden beurteilen die Workshops insgesamt positiv, weil sie von den Kenntnissen und Kompetenzen des Moderators überzeugt sind und sein umfangreiches Wissen über Geschichte und Kultur, soziale Lagen und Diskriminierungserfahrungen der Zielgruppen schätzen. Auch wenn einzelne Beurteilungen kritisch ausfallen, ist der größte Teil der Workshop-Teilnehmenden von dem informativen Gehalt und den kritischen Reflexionen zur Diskriminierung der Zielgruppen überzeugt.

Unterschiedliche Medien der Informationsvermittlung sorgen dafür, dass der Workshop abwechslungsreich bleibt, verschiedene Sichtweisen auf die Zielgruppen möglich werden und Perspektivwechsel der Teilnehmenden unterstützt werden. Kritisch wurde von den Teilnehmenden das Ungleichgewicht zwischen Vorträgen und Informationen einerseits und dem Erfahrungsaustausch andererseits beurteilt. Dem Austausch über praktische Handlungsansätze im Umgang mit Konflikten und Problemen in der Beratungspraxis müsse mehr Raum gegeben werden. In der Frage, wie Konflikte und Probleme mit Roma und Sinti zielorientiert aufgelöst werden könnten, könnten die Teilnehmenden noch mehr Unterstützung gebrauchen.

Ansätze zur Eindämmung von Diskriminierungen

Die Antidiskriminierungsworkshops haben den Bedarf nach einer Vertiefung der interkulturellen Handlungskompetenz der Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter deutlich gemacht. Unabhängig von ihren eigenen Wissenslücken in diesem Feld gaben die Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter jedoch mehrheitlich an, bereits eigene interkulturelle Beratungsansätze zu praktizieren. In der standardisierten Befragung wurde danach gefragt, ob die Projekte interkulturelle Beratungsansätze implementiert hatten und ob sie mit Einrichtungen vernetzt waren oder kooperierten, welche mit Minderheiten oder Zugewanderten zusammenarbeiten.

Die Mehrheit der befragten Projekte gab an, einen interkulturellen Beratungsansatz zu verfolgen. Von den 71 Projekten, die auf diese Frage antworteten, gaben 59 % (42 Nennungen) an, diese Beratungsform etabliert zu haben. Fast alle Projekte (rund 90 %) gaben an, mit Einrichtungen zusammenzuarbeiten, die Minderheiten oder Zugewanderte beraten und vertreten. Genannt wurden vor allem Migrationsberatungen, Vereine, die Roma beraten und vertreten, sowie bulgarische oder rumänische Kirchengemeinden. Unterstützung erfahren die EHAP-Beratungsteams auch von Projekten, die aus den Mitteln des jeweiligen Bundeslandes gefördert werden. Eine Beraterin berichtete von einem „Griffbereit"-Projekt, das als Familienbildungsprogramm für Familien mit und ohne Einwanderungsgeschichte und ihre Kinder zwischen dem ersten und dritten Lebensjahr angeboten und von Kindertageseinrichtungen oder Familienzentren, Familienbildungsstätten und Migrantenorganisationen in NRW umgesetzt wird.

> *„Und es war auch relativ klar, wir haben nicht für alle Kindergartenplätze, aber irgendwie muss ein Einstieg ins Bildungssystem passieren. Und dann haben wir eine eigene ‚Griffbereit'-Gruppe eingerichtet, wo wir eine türkischsprachige und bulgarischsprachige Elternbegleiterin gefunden haben, weil oft ist es so, dass es bulgarische Familien gibt, die auch türkisch sprechen, aber halt nicht alle. Und wir haben praktisch alle Familien angesprochen bei Hausbesuchen oder so und haben das bekannt gemacht. (Fallstudie 24, Projektpartner, 63)*

Wichtige Kooperationspartner sind auch mehrsprachige Beratungsstellen für Menschenhandel und Prostitution, mit denen sich die Beraterinnen und Berater aus EHAP-Projekten gemeinsam über einzelne Fälle verständigen:

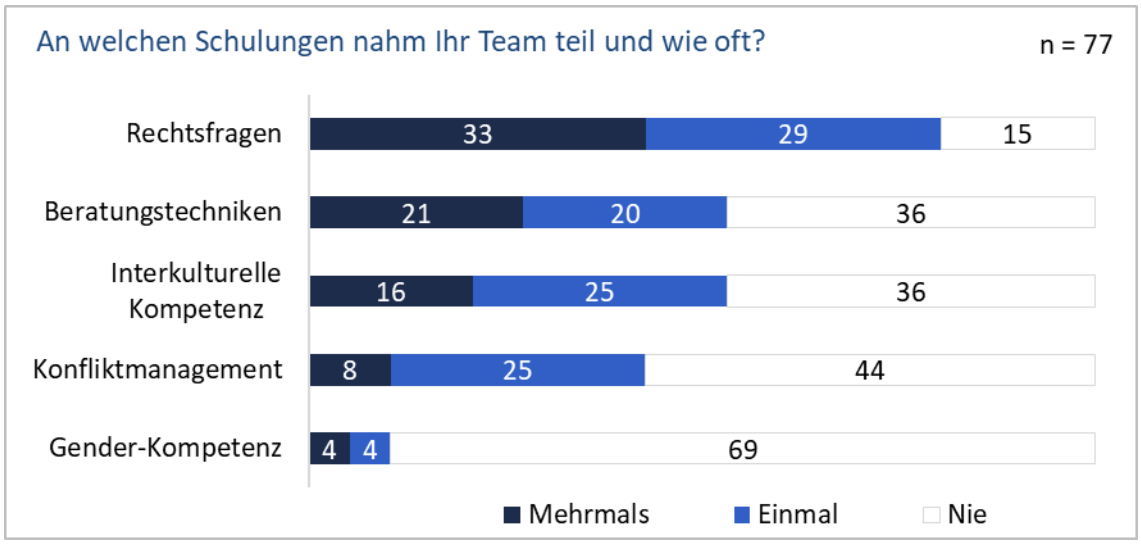
> *„Da sozusagen ist auch regelmäßig, muss man leider sagen, eine enge Kooperation, weil immer wieder Menschen aus europäischen Ländern auflaufen, die vom Menschenhandel betroffen sind, Zwangsprostitution. Und die führen dann zusammen mit uns, wo wir als Begleitung fungieren, die Fachberatung durch und unterstützen die Menschen. Mit dem Beratungszentrum, um wieder auf den Weg der Fortbildungen zu kommen, entwickeln wir grad einen Fragebogen, welche Fortbildungsbedarfe noch hier im Raum sind. Was angedacht ist, sind übergreifende Beratungsstandards, also wie wollen wir uns sozusagen qualitativ gut aufstellen als beratende Person." (Fallstudie 30, Beratungspersonal, 113)*

Generell sind Initiativen von und für Migrantinnen und Migranten wichtige Partner, an die sich EHAP-Beratungsteams wenden, um sie z. B. in gemeinsamen Fallbesprechungen zu integrieren. Von ihnen erwarten sie sich eine fachliche Entlastung und eine kompetente Ergänzung in der Beurteilung von Fällen und geeigneten Hilfeansätzen.

Um die interkulturelle Kompetenz und das fachliche Know-how der eigenen Beratungsteams zu erweitern, konnten die Projekte selbst Schulungen organisieren und über Programmmittel abrechnen. In der ersten Förderrunde erfolgte das über die Position der direkten Sachausgaben und erforderte eine Prüfung durch das BVA; in der zweiten Förderrunde wurde dafür die Restkostenpauschale auf 15 % erhöht, um eine vereinfachte Abrechnung zu ermöglichen und Unsicherheiten der Projekte darüber, welche Fortbildungen erstattet werden können, zu verringern.

Wie unter Kapitel 5.1.1 im Abschnitt über Personalschulung beschrieben, wurde diese Möglichkeit in der 1. Förderrunde von zahlreichen Projekten genutzt. Daraus lässt sich der Stellenwert von Schulungen zur interkulturellen Kompetenz erschließen. Aus Abbildung 48 geht hervor, welche Themen wie häufig in Fortbildungen bearbeitet wurden.

Abbildung 48: Häufigkeit der Teilnahme des Personals an verschiedenen Schulungen. Beide Unterstützungsschwerpunkte



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018 (n = 77) Projekte

Werden die Angaben zur einmaligen oder mehrmaligen Teilnahme an Schulungen zusammengefasst, nehmen die Schulungen zur interkulturellen Kompetenz, bezogen auf alle befragten Projekte, die dritte Position ein (41 Nennungen bzw. 53 %). An erster Stelle stehen Schulungen zu rechtlichen Fragen (62 Nennungen bzw. 80 %), gefolgt von Schulungen zu spezifischen Beratungstechniken (41 Nennungen bzw. 53 %), die von einem größeren Teil der Projekte mehrmals besucht wurden. Schulungen zur Gender-Kompetenz sind für die Projekte insgesamt von geringer Bedeutung.

Fazit und Bewertung

Die Ergebnisse zeigen, dass Projekte häufig mit diskriminierendem Verhalten von Einrichtungen des Hilfesystems konfrontiert worden sind und verschiedene Strategien verfolgen, um dem entgegenzuwirken oder vorbeugend tätig zu sein. Das wichtigste Instrument ist die Begleitung der Ratsuchenden und die Möglichkeit zur praktischen Unterstützung der Kommunikation mit Einrichtungen des Hilfesystems. Ebenso können Veranstaltungen oder Schulungen, die für das Personal von Behörden und anderen Einrichtungen des Hilfesystems angeboten werden, dazu beitragen, Vorurteile abzubauen und einen professionellen Umgang mit Personen der Zielgruppen zu fördern. Allerdings wurden die Antidiskriminierungsworkshops, die fester Bestandteil der ersten Förderphase waren, nur zu einem geringen Teil von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Ämtern und Behörden besucht.

Ferner geben die Ausführungen des Projektpersonals zu verstehen, dass es Bereiche gibt, zum Beispiel den Wohnungsmarkt, in denen die Möglichkeiten der Vermittlung begrenzt sind.

Des Weiteren wurde dargestellt, dass mehr als die Hälfte der Projekte die Gelegenheit nutzte, die interkulturelle Kompetenz des eigenen Personals einmalig und mehrmals zu schulen. In welchem Umfang damit dem zweiten Teilziel des Querschnittsziels Rechnung getragen wurde kann hier nicht gesagt werden, weil der Erfolg einer Vermittlung auch von dem individuellen Geschick und der Erfahrung der jeweiligen Beraterinnen und Berater abhängt. Wichtig aber bleibt festzuhalten, dass die Beraterinnen und Berater bereits mit ihrer Anwesenheit auf Ämtern, Behörden und anderen Einrichtungen eine mäßigende und konfliktvermeidende Wirkungen haben und einen wichtigen Beitrag zur Vermittlung der Anliegen von Ratsuchenden leisten können.

Insgesamt lässt sich auf Grundlage der Gespräche zusammenfassend sagen, dass zwar Fälle beschrieben wurden, die laut den Interviewten auf Diskriminierung hinweisen, das Ausmaß von Diskriminierung jedoch von den Projekten nicht als wesentliche Hürde in der Beratungsarbeit beschrieben wurde.[56] Gravierender als personengebundene Vorurteile und diskriminierendes Verhalten einzelner Personen sind strukturelle Hürden, die der sozialen Integration insbesondere der zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürger Grenzen setzen würden. Sowohl von den Verantwortlichen aus den Projekten als auch von Fachleuten aus Verbänden und Wissenschaft wird betont, dass der Schlüssel zur Integration ein eigenes Erwerbseinkommen sei. Die gesetzlichen Regelungen und die EHAP-Richtlinie schließen dies jedoch für die Zielgruppen im Unterstützungsschwerpunkt I aus (vgl. dazu Kap. 5.1 und 5.2).

5.3.3 Fazit und Handlungsempfehlungen zum Umgang mit den Querschnittszielen

Gleichstellung

Das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern ist im EHAP-Programm durchgängig als eine Anforderung für die Umsetzung verankert. Das Gleichstellungsziel, „Frauen und Männer anteilig entsprechend ihres Förderbedarfs“ zu berücksichtigen (lt. Richtlinie der ersten Förderrunde), ist eine für das Handlungsfeld und die Interventionslogik des Programms adäquate Zielsetzung. Die Auswertung der Implementierung des Querschnittsziels in den Projektkonzepten der ersten Förderrunde hat gezeigt, dass für die Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern in den EHAP-Maßnahmen noch kein ausreichender gemeinsamer Wissensstand zu geschlechtsbezogenen Problemlagen und Förderbedarfen als gegeben angenommen werden konnte. Die Empfehlung der Evaluation, auf Programmebene eine stärkere fachliche Konkretisierung der Ziele und Umsetzungsanforderungen vorzunehmen, wurde in der zweiten Förderrunde aufgegriffen, indem im Leitfaden zur Einrei-

[56] Ergänzend angemerkt werden muss, dass im Rahmen der Fallstudien auch positive Berichte über diskriminierungssensiblen und professionellen Umgang des Personals programmexterner Einrichtungen mit der Zielgruppe sowie über Verbesserungen in den kommunalen Rahmenbedingungen oder Strategien zur Sprache kamen. Eine interviewte Projektleitung erläutert, dass Behörden gerade um Schulungen baten, um sich auf die Zielgruppe einstellen zu können: „Diejenigen [Behörden], mit denen wir kooperieren, geben das auch selber zu und sagen: ‚Wir haben keine Ahnung von der Zielgruppe. Wir brauchen mehr Input von Euch. Wir kennen die Problematiken nicht‘“. (Fallstudie 29, Projektleitungen, 99)

chung einer Interessenbekundung eine Reihe von Umsetzungsvorschlägen für das Querschnittsziel aufgenommen wurde. Ein Vergleich der Projektanträge der ersten und zweiten Förderrunde zeigt, dass eine deutlich häufigere Nennung von konkreten Umsetzungsansätzen, d. h. eine stärkere fachliche Implementierung des Querschnittsziels in den Projektkonzepten erreicht werden konnte. Um darauf aufbauend eine durchgängige fachliche Implementierung des Querschnittsziels Gleichstellung im EHAP weiter zu stärken, empfiehlt es sich, Konzepte und Mindeststandards für die Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern verbindlicher zu machen. Zudem empfiehlt es sich, die Umsetzung der Querschnittsziele im EHAP weiter zu begleiten und die fachlichen und methodischen Wissensgrundlagen an die Projektträger und weitere Akteure zu vermitteln, etwa in gemeinsamen Schulungen und Workshops. Für ein künftiges Programm wird außerdem empfohlen, im Begleitausschuss ein Mitglied aufzunehmen, das spezifisch das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern vertritt.

Antidiskriminierung

In der zweiten Förderrunde wurden keine Antidiskriminierungsworkshops vom BMAS angeboten; die Projekte konnten selbst die Schwerpunkte und Themen für Schulungen und Workshops wählen. In der ersten Förderrunde wurden sie aber von den Projekten stark nachgefragt und positiv beurteilt. Auch wenn einige der teilnehmenden Projekte ihre Zielgruppe aus der kommunalen Verwaltung nicht im erwünschten Umfang dafür gewinnen konnte, haben sie dennoch für ihre Projektarbeit nützliche Informationen und Erkenntnisse erhalten. Um die Workshops aber nicht mit Erwartungen an Aufklärung über die Zielgruppen einerseits und praktischen Handlungsanleitungen für die Projektarbeit andererseits zu überfrachten, ist es sinnvoll, ihre Ziele vorab zu klären und ihre inhaltliche Gestaltung an Schwerpunkten auszurichten.

Wenn Beratungsteams künftig eigene Workshops oder Schulungen zur Verbesserung ihrer interkulturellen Kompetenz planen, und ihr praktisches Handlungswissen unterstützt werden soll, dann sollten ihre Erfahrungen zum Ausgangspunkt für die unterstützte aber eigenständige Entwicklung von Erkenntnissen genommen werden. Anhand praktischer Beispiele aus Problemsituationen der Beratung können kontextbezogene Informationen vermittelt und Lösungsvorschläge entwickelt oder im Kreis der Beraterinnen und Berater ausgetauscht werden. Wenn sich Projekte für die handlungsorientierte Alternative entschieden haben, sollte das Workshop-Programm stärker mit Modulen gestaltet werden, die die Beteiligung und Interaktion zulassen und unterstützen. Das schließt die Vermittlung von Wissen über Diskriminierung und die Funktionsweisen von Stereotypisierungen nicht aus, setzt aber eine Präferenz für interaktive didaktische Elemente voraus.

6. Effektivität – Output und Wirkung

6.1 Output des Programms

6.1.1 Datenerfassung

Grundlage des Monitoringsystems ist ein Fragebogen für Beraterinnen und Berater, auf dem jeder Beratungsfall erfasst und in ein digitales Erfassungssystem übertragen wird. Ein Fall gilt als abgeschlossen, wenn eine Verweisberatung oder Begleitung ins Hilfesystem erfolgt ist und den Beraterinnen und Beratern bekannt ist, ob das Angebot angenommen wurde. Auf dem Fragebogen werden persönliche Merkmale der Beratenen wie Geschlecht, Alter sowie als freiwillige Angabe das Herkunftsland von Zugewanderten, der Migrationshintergrund und Merkmale wie eine Behinderung, Wohnungslosigkeit oder die drohende Wohnungslosigkeit dokumentiert.

Um den Erfolg der Beratung und Begleitung zu erfassen, geben die Beraterinnen und Berater an, zu welchen Einrichtungen des regulären Hilfesystems die Ratsuchenden verwiesen wurden. Eine Beratung/Begleitung gilt als erfolgreich, wenn das Angebot angenommen wird. In 53 % der Fälle überzeugen sich die Beraterinnen und Berater selbst davon, ob ein Angebot angenommen wird, weil sie die Ratsuchenden zu der Einrichtung im Hilfesystem persönlich begleiten. In jedem vierten Fall wird der Erfolg auf der Grundlage einer Selbstauskunft der Ratsuchenden festgestellt. Das eigens für die Erfolgsprüfung entwickelte Ticketsystem[57] dagegen wird kaum genutzt (2 % der Fälle).[58] In 10 % der Fälle erkundigen sich die Beraterinnen und Berater bei den Einrichtungen, ob die Ratsuchenden das Angebot angenommen haben. In 11 % der Fälle nutzen die Beratungsteams „Sonstige“ Möglichkeiten, um den Erfolg zu überprüfen, z. B. Rückmeldungen aus anderen Projekten oder Auskünfte von Ehrenamtlichen, die die Ratsuchenden begleiten.

6.1.2 Output- und Ergebnisindikatoren

Als Outputs werden, je nach den Einzelzielen des EHAP-OP, beratene neuzugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger, darunter Eltern mit ihren Kindern im Vorschulalter bis zu sieben Jahren sowie Wohnungslose bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen gezählt. Die im OP festgelegten Outputzielwerte für die Anzahl an beratenen Personen aus den Zielgruppen wurden auf der Grundlage von Erfahrungswerten von Trägern und Kommunen entwickelt, die bereits vergleichbare Maßnahmen durchgeführt haben (BMAS, BMFSFJ, 2016: 9). In derselben

[57] Ratsuchende erhalten durch die Beraterinnen und Berater ein „Ticket“ für das Angebot, das sie bei der aufnehmenden Stelle abgeben. Die Tickets werden durch die Beratungsteams in selbstgewählten Abständen eingesammelt, um festzustellen, ob die Ratsuchenden tatsächlich in der Einrichtung waren.

[58] BMAS EHAP-Monitoring, ZUWES-System, eigene Auswertung mit Datenstand vom 18.10.2019

Weise wurden auch die Zielwerte für die Ergebnisindikatoren geschätzt, d. h. der Anteil derjenigen, die ein Hilfeangebot angenommen haben im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Beratungsfälle im jeweiligen Einzelziel. Tabelle 8 gibt einen Überblick zu den Indikatoren:

Tabelle 8: Übersicht zu den Indikatoren und Zielwerten des EHAP-OP

Einzelziele des EHAP-Programms	Outputzielwert 2015 – 2020	Ergebnisindikator Zielwert
Einzelziel 1: Neuzugewanderte erwachsene Unionsbürgerinnen und -bürger	**18.044**	**70 %**
Einzelziel 2a: Elternteil von einem neuzugewanderten Kind (bis 7 Jahre)	**19.700**	**50 %**
Einzelziel 2b: Kind (bis 7 Jahre) von neuzugewanderten Eltern	**19.700**	**50 %**
Einzelziel 3: Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen	**21.450**	**70 %**

Quelle: EHAP-OP, eigene Zusammenstellung

Zum Zeitpunkt der Berichtslegung konnten die im Datenerfassungssystem ZUWES dokumentierten Fälle bis zum Stichtag 19.12.2019 ausgewertet werden.

6.1.3 Erreichte Ziele

Das Programm übertrifft in allen Einzelzielen die Erwartungen, die in den Zielwerten des OP zum Ausdruck kommen. Dies trifft sowohl auf die Outputs zu, als auch auf die Ergebnisse des Programms.

Um die Outputs zu bewerten, wurden die Zielwerte des OP, die für den Zeitraum von fünf Jahren berechnet waren (von 2015 bis 2020), anteilig für den Zeitraum bis 2019, für vier Jahre berechnet. In der folgenden Tabelle 9 sind die Planungswerte des OP den tatsächlich erreichten Leistungen gegenübergestellt.

Tabelle 9: Erreichte Outputs und Ergebnisse zum Stichtag 19.12.2019

	Outputwerte				Ergebniswerte		
	Geplante Zahl beratener Personen von 2015 - 2020	Anteiliger Planungswert von 2015 - 2019	Erreichte Zahl von beratenen Personen	Zielerreichung bis 2019 in %	Erfolgreich beratene Personen	Anteil der erfolgreich beratenen Personen	Geplanter Anteil erfolgreich beratener Personen (OP)
Einzelziel 1: Erwachsene Unionsbürgerinnen und -bürger	18.044	14.435	90.740	**628,6 %**	63.221	**86,9 %**	70%
Einzelziel 2a: Eltern von zugewanderten Kindern unter 7 Jahre	19.700	15.760	17.635	**111,9 %**	12.535	**87,3 %**	50%
Einzelziel 2b: Kinder von zugewanderten Eltern	19.700	15.760	15.632	**99,2 %**	11.470	**86,3 %**	50%
Einzelziel 3: Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte	21.450	17.160	27.454	**160,0 %**	19.436	**81,9 %**	70%

Quelle: ZUWES, EHAP-Monitoring. Eigene Berechnungen

Im Einzelziel 1 wurden die Outputs bis zum Ende des Jahres 2019 bereits um das Sechsfache des anteiligen Zielwertes übertroffen. Auch im Einzelziel 3 liegen die Outputwerte mit 60 % deutlich über den Erwartungen. In den beiden Einzelzielen 2a und 2b liegen die Outputs im erwarteten Bereich bzw. leicht darüber.

Die Ergebniswerte zeigen an, dass über alle Einzelziele hinweg mehr Personen erfolgreich beraten wurden als im OP vorgesehen ist. Erwartet wurde, dass in den Einzelzielen 1 und 3 jeweils 70 % der beratenen Personen das vorgeschlagene Angebot annehmen und damit der Verweis in das reguläre Hilfesystem erfolgreich durchgeführt werden kann. Tabelle 9 zeigt, dass im Einzelziel 1 der Anteil der erfolgreichen Verweise in das reguläre Hilfesystem um rund 17 % über dem Planungswert liegt, im Einzelziel 3 werden die Erwartungen um rund 12 % übertroffen. In den beiden Einzelzielen 2a und 2b liegen die Anteile der erfolgreichen Verweise ins reguläre Hilfesystem sogar um 37 bzw. 36 % über den Zielwerten des OP.[59]

Insgesamt kann also von einer sehr erfolgreichen Programmimplementation ausgegangen werden. Trotz der erfolgreichen Implementation des Einzelziels 2 sind aber die im Vergleich zu den anderen beiden Einzelzielen niedrigeren Outputwerte auffallend. Sie sind auf verschiedene Details der Programmierung in den Einzelzielen zurückzuführen. Sie betreffen die unterschiedliche Höhe der Outputzielwerte und den inhaltlichen Fokus des Einzelziels 2. Während der ersten Förderrunde konnten Projekte, die das Einzelziel 2 beantragt und bearbeitet haben, den Eltern und Kindern der zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürger lediglich Hilfen zur frühkindlichen Erziehung anbieten, d. h. Eltern oder Erziehungsberechtigte konnten bei der Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgaben unterstützt und ihre Kinder konnten in Kitas und andere Einrichtungen zur frühkindlichen Erziehung und Bildung vermittelt werden. Weil die zugewanderten Familien grundsätzlich dieselben Problem- und Ausgangslagen haben wie erwachsene Unionsbürgerinnen und -bürger im Einzelziel 1, konnten Hilfen zur sozialen Stabilisierung nur dann vermittelt werden, wenn beide Einzelziele beantragt wurden. Grundsätzlich aber mussten die Projekte mit den Familien zunächst die drängenden Probleme der sozialen Sicherung klären, bevor sie sich um Fragen der frühkindlichen Erziehung kümmern konnten. Die Folge davon sind geringere Outputs im Einzelziel 2 und sehr viel höhere Outputs im Einzelziel 1. Der enge inhaltliche Fokus des Einzelziels 2 war Anlass für eine Anpassung der EHAP-Richtlinie am Übergang zur zweiten Förderrunde. Beide Einzelziele wurden daraufhin zu einem Ziel zusammengefasst.

Weitere Gründe für die Unterschiede in der Zielerreichung sind zum einen die höheren Outputzielwerte, die für die Einzelziele 2a und 2b im Vergleich zum Einzelziel 1 festgelegt wurden. Im Verhältnis zu den tatsächlich durchgeführten Beratungen ergibt sich dadurch ein niedriger Anteilswert. Zum anderen haben in der ersten Förderrunde deutlich mehr Projekte das Einzelziel 1 (58 Projekte) bearbeitet als das Einzelziel 2 (32 Projekte). Die Folge davon ist ein deutlich höherer Output im Einzelziel 1 im Verhältnis zum Einzelziel 2.

[59] Der Grund für die hohe Überschreitung ist der um 20 % niedriger angesetzte Zielwert (Anteil der erfolgreich beratenen Personen).

Die hohen Anteile an erfolgreichen Vermittlungen ins reguläre Hilfesystem in allen Einzelzielen ist darauf zurückzuführen, dass die Beratungsteams die Zielgruppen nicht nur im Hinblick auf mögliche Hilfen beraten haben, sondern sie zu den entsprechenden Einrichtungen auch begleitet und die Kommunikation mit den Verantwortlichen im Hilfesystem unterstützt haben. Auf diese Weise konnte den Ratsuchenden der Zweck der Hilfen besser vermittelt und eventuelle Hürden im Hilfesystem konnten besser bewältigt werden. Der Verweis auf die angebotenen Hilfen erhielt insgesamt eine stärkere Verbindlichkeit. Nicht zuletzt konnten sich die Beraterinnen und Berater während der Begleitung in über der Hälfte der Fälle selbst davon überzeugen, dass die Ratsuchenden das Angebot auch tatsächlich angenommen haben.

6.2 Wirkungen

Im vorangegangenen Kapitel 6.1. wurde gezeigt, in welchem Umfang es dem Programm gelungen ist, Menschen Unterstützungsleistungen zugänglich zu machen. Welche weiteren Wirkungen von der Intervention ausgingen, soll im Folgenden dargestellt werden. Grundlage dieses Kapitels bilden die Ergebnisse der abschließenden zweiten Welle der standardisierten Befragung der Projekte im Jahr 2018 und insbesondere die Hinweise auf weitere Wirkungsdimensionen, die auf Grundlage der drei Fallstudienwellen gewonnen wurden. Ergänzend wird anhand der Sachberichte zum Verwendungsnachweis für den Abschluss der ersten Förderrunde dargestellt, in welchem Umfang und in welcher Form die Nachhaltigkeit der Intervention sichergestellt wurde.

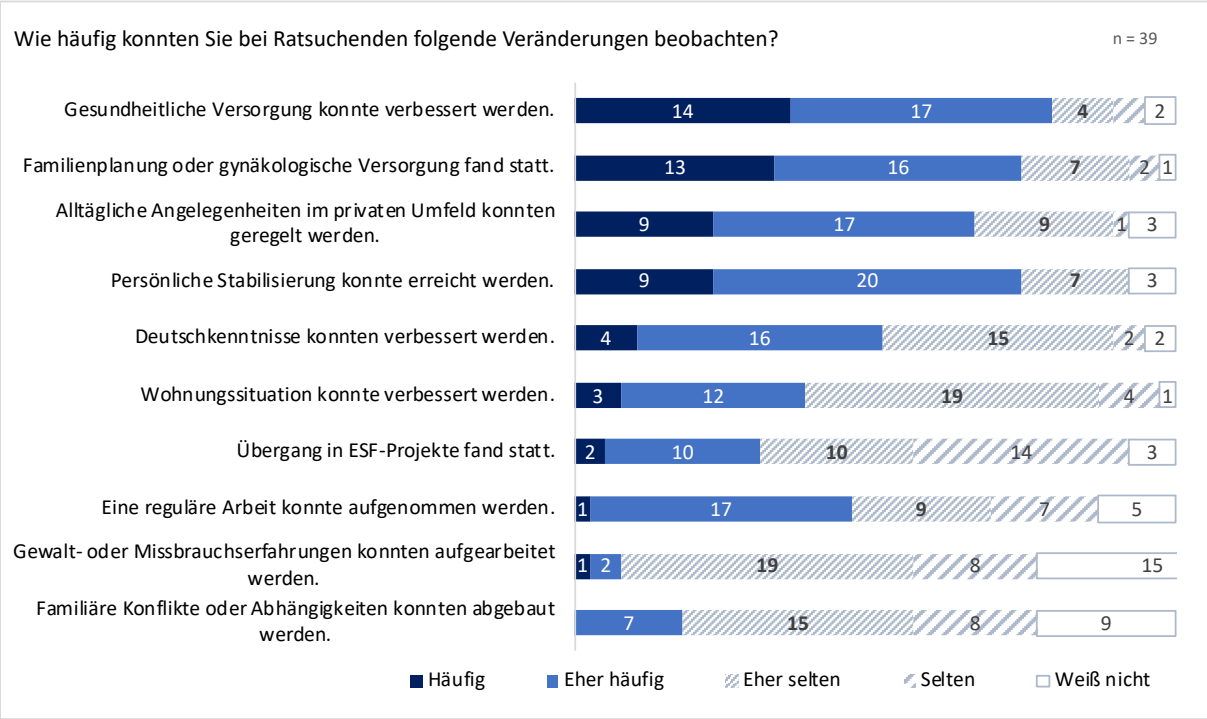
6.2.1 Mikroebene – Wirkungen bei Ratsuchenden

Direkte Wirkungen auf individueller Ebene

Verbesserungen der Lebenssituation der Ratsuchenden zeigen sich auf verschiedenen Ebenen. Das Beratungspersonal, das im Rahmen der Intervention tätig ist, unterstützt die Zielgruppe bei der Bearbeitung von Problemen in nahezu allen Lebensbereichen. Aus diesem Grund ist von Wirkungen in unterschiedlichen Dimensionen auszugehen. Mittels der zweiten standardisierten Befragung der Projekte wurden zentrale Dimensionen erfasst. Die Bewertung der Wirkungen folgt im Wesentlichen den Einschätzungen der Projektverantwortlichen. Sie haben in der schriftlichen Befragung die Ergebnisse ihrer eigenen Arbeit bewertet, indem sie ihre Eindrücke über die Wirkungen der Hilfeangebote auf die Ratsuchenden dokumentiert haben. Ihre Einschätzungen, die im Folgenden berichtet werden, beziehen sich auf den Zeitraum der ersten Förderrunde.

Alle Projekte wurden gefragt, mit welcher Häufigkeit sie verschiedene Wirkungen bei Zugewanderten, ihren Kindern und den Wohnungslosen feststellen konnten. In Abbildung 49 ist dargestellt, wie häufig die befragten Projekte die jeweiligen Wirkungen im Zuge ihrer Beratungs- und Begleittätigkeit während der ersten Förderrunde wahrgenommen haben.

Abbildung 49: Häufigkeit wahrgenommener Wirkungen bei Zugewanderten ohne Kinder – Unterstützungsschwerpunkt I



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 39 Projekte)

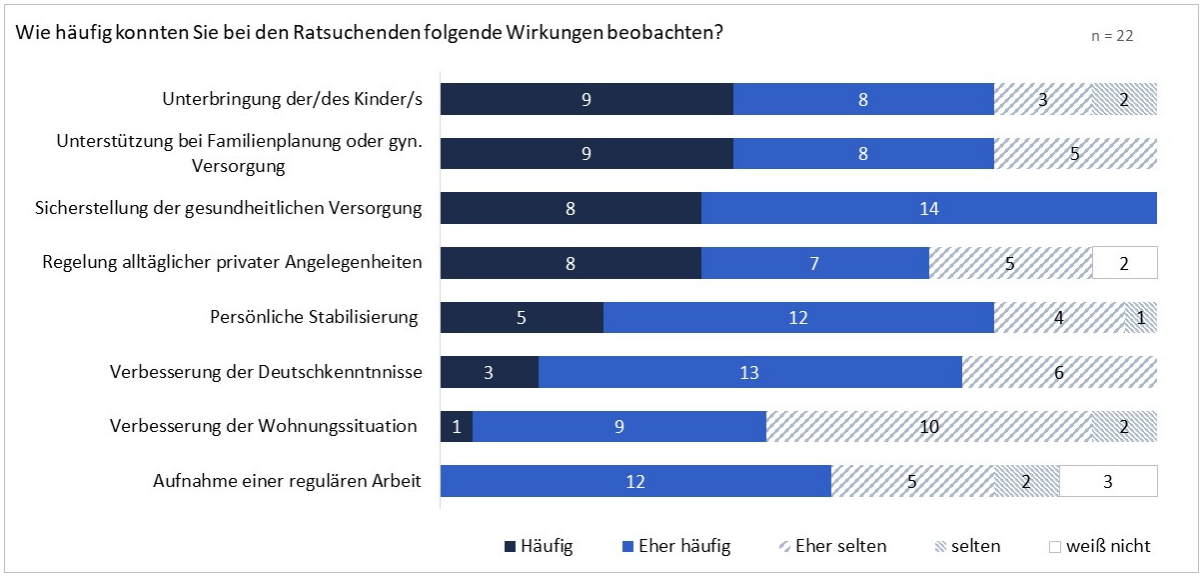
Besonders häufig kamen die Projekte zu der Einschätzung, dass die gesundheitliche Versorgung sichergestellt werden konnte (31 Nennungen „häufig“ u. „eher häufig“) sowie bei der Familienplanung unterstützt und die gynäkologische Versorgung gewährleistet werden konnte (29 Nennungen „häufig“ u. „eher häufig“). Dass eine persönliche Stabilisierung erreicht und alltägliche Angelegenheiten geregelt werden konnten, wird ebenso von der überwiegenden Mehrheit der Projekte, häufig und eher häufig wahrgenommen.

Weniger Projekte geben hingegen an, die Verbesserung von Deutschkenntnissen und der Wohnsituation sei häufig oder eher häufig aufgetreten. Verbesserungen in diesen Bereichen können nur über längere Zeiträume erreicht werden; sie lassen sich daher auch seltener feststellen. Insbesondere die Unterstützung von Ratsuchenden bei der Wohnungssuche wird im Zuge der Fallstudiengespräche von interviewten Projekten als zeitintensives Unterfangen beschrieben, das mit zahlreichen Hürden und geringen Erfolgen verbunden ist.

Ein geringer Anteil von 12 Projekten gab an, häufig oder eher häufig den Übergang von Ratsuchenden in ESF-Projekte festgestellt zu haben. Jedes dritte Projekt kann demnach von ESF-Projekten profitieren, die in erreichbarer Nähe für die Vermittlung arbeiten. Und immerhin 18 von 39 Projekten gaben an, dass unter den neuzugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern auch häufiger Personen Arbeit gefunden haben.

Für zugewanderte Eltern mit ihren Kindern ist die Vermittlung in Einrichtungen der frühkindlichen Erziehung und Bildung relevant. Abbildung 50 zeigt, wie häufig dieses Segment der Zielgruppen in Fragen der Kinderbetreuung und Familienhilfe unterstützt werden konnte.

Abbildung 50: Häufigkeit wahrgenommener Wirkungen bei Zugewanderten Eltern/Erziehungsberechtigten mit Kindern unter 7 Jahren – Unterstützungsschwerpunkt I

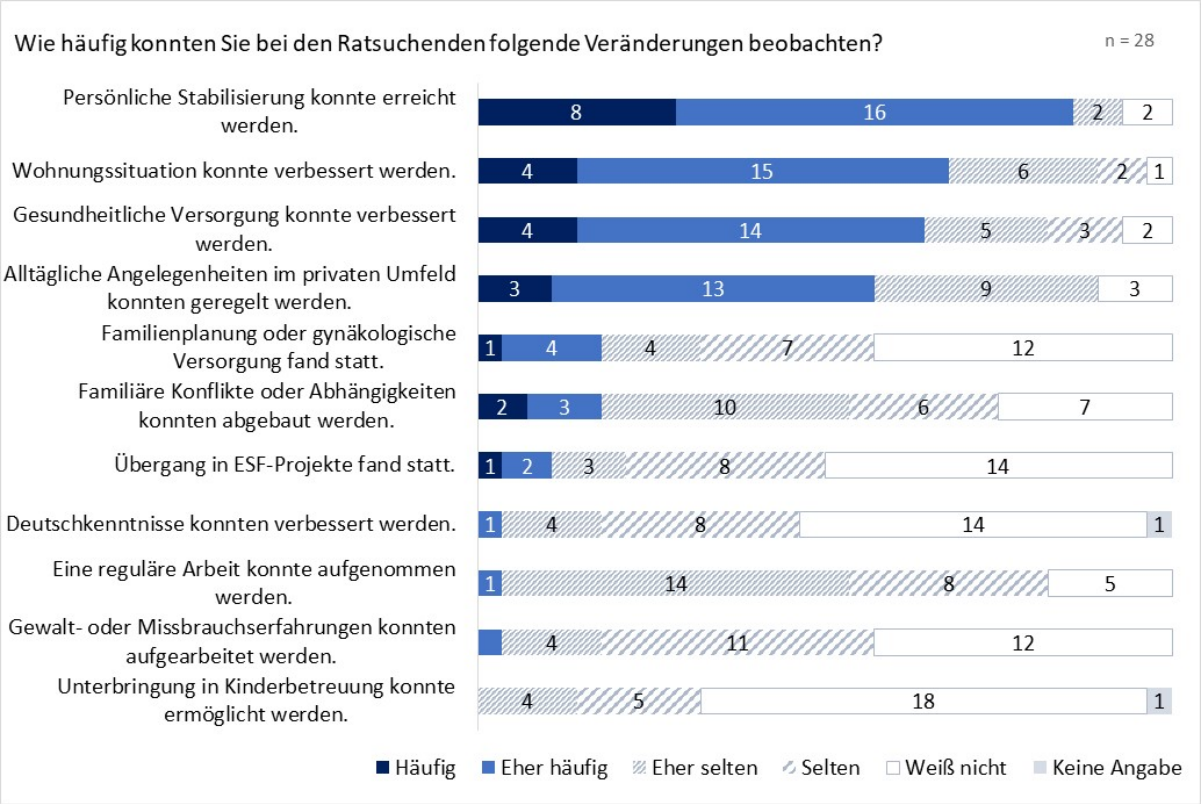


Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 22 Projekte)

Drei von vier Projekten, die sich dieser Zielgruppe widmeten, haben festgestellt, dass für Eltern die Kinderbetreuung ermöglicht werden konnte. Vor dem Hintergrund der Probleme mit der Knappheit von Kitaplätzen und der großen Nachfrage nach Kinderbetreuung kann dieser Befund als Erfolg der EHAP-Projekte bewertet werden. Das Kernziel in diesem Unterstützungsschwerpunkt und für diese Zielgruppe scheint damit erreicht zu werden. Eltern wurden darüber hinaus auch bei der Familienplanung unterstützt und besonders häufig medizinisch versorgt. 16 von 21 Projekten haben eine persönliche Stabilisierung bei den Ratsuchenden beobachten können.

Deutliche Unterschiede zeigen sich für die Zielgruppe der Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit Betroffenen. Abbildung 51 gibt wider, mit welcher Häufigkeit Verbesserungen in den abgefragten Lebensbereichen für diese Zielgruppe festgestellt wurden.

Abbildung 51: Häufigkeit wahrgenommener Wirkungen bei Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit Bedrohten – Unterstützungsschwerpunkt II



Quelle: SÖSTRA-IAW-Befragung, 2018, 2. Befragungswelle, (n = 28 Projekte)

Im Vergleich zu den EU-Zugewanderten werden für diese Zielgruppe positive Wirkungen in geringerem Umfang bei den Deutschkenntnissen, der Kinderbetreuung und der Aufnahme regulärer Arbeit festgestellt. Für den überwiegenden Teil der Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt II ist Deutsch ihre Muttersprache. Die Verbesserung von Deutschkenntnissen ist daher nicht relevant. Die Kinderbetreuung ist für diese Gruppe von geringer Bedeutung, weil in diesem Schwerpunkt generell weniger Familien beraten und Frauen mit Kindern betreut werden. Dass in dieser Gruppe Arbeit gefunden und aufgenommen wird, kommt selten vor. In der Wahrnehmung der Projekte ist die Gruppe der Wohnungslosen offenbar deutlich arbeitsmarktferner als die Gruppe der zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürger.

Wesentlich häufiger werden aber grundlegende persönliche Fortschritte wahrgenommen. 23 von 27 Projekten im Unterstützungsschwerpunkt II stellen häufiger eine persönliche Stabilisierung fest. Darauf folgt die Verbesserung der Wohnsituation (18 Nennungen der Kategorien „häufig“ oder „eher häufig“), die eine der Hauptaufgaben der Projekte in diesem Schwerpunkt bildet. Das Sicherstellen der gesundheitlichen Versorgung wird von über der Hälfte der Projekte (17 Nennungen) häufig oder eher häufig festgestellt. In etwa demselben Umfang wird die Regelung alltäglicher Angelegenheiten als Wirkung bemerkt. Lediglich acht Projekte geben häufig oder eher häufig an, dass als Wirkung die Unterstützung bei der Familienplanung und gynäkologischen Versorgung wahrgenommen wurde. Ausschließlich drei Projekte nahmen Übergänge in ESF-Projekte häufig oder eher häufig wahr.

Weitere Wirkungen der Beratungsarbeit, die von Projekten im Unterstützungsschwerpunkt II angegeben wurden, sind die Verbesserung der finanziellen Situation, Regulierung von Schulden, Aufbau des Vertrauens in das Sozialhilfesystem oder die Einsicht in die individuelle Suchtproblematik.

Auffällig an diesen Befunden ist, dass in der Wahrnehmung der Projekte den Wohnungslosen eine Verbesserung ihrer Lebenslagen weniger häufig gelingt, als zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern. Zwar wird das Kernziel für diese Zielgruppe erreicht und die überwiegende Mehrzahl kann persönlich stabilisiert werden und eine Verbesserung der Wohnsituation erreicht werden. Unter den neuzugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern beziehen sich die Fortschritte aber auf viele Facetten ihres Alltags und sie werden insgesamt häufiger von den Projekten wahrgenommen.

Indirekte Wirkungsdimensionen auf individueller Ebene - Förderung der Selbstbefähigung

Ratsuchende erhalten durch die EHAP-Beratung, über die Unterstützung bei der Lösung von Schwierigkeiten in verschiedenen Lebensbereichen hinaus, eine Orientierung in den sozialstaatlichen Sicherungssystemen und lokalen Hilfsangeboten und werden über ihre Lebensperspektive aufgeklärt. Verschiedene Projekte weisen darauf hin, dass mit der Zahl der Begleitungen ins Hilfesystem auch die Eigenständigkeit der Ratsuchenden im Umgang mit Einrichtungen wachse und Angelegenheiten von ihnen zunehmend auch allein bewältigt werden können. So wird von einigen Standorten berichtet, dass sich das Wissen über verwaltungstechnische Abläufe oder arbeitsrechtliche Sachverhalte durch die Beratung wesentlich verbessert habe und auch innerhalb der Zielgruppe weitergegeben werde.

Mit der Vermittlung von Wissen über soziale Sicherungssysteme und lokale Hilfsangebote ist auch die Stärkung des Vertrauens in sozialstaatliche Einrichtungen verbunden. Deutlich wird das besonders in Gesprächen mit Projekten, die sich den Belangen von zugewanderten Familien widmen und angeben, dass sich durch ihre Arbeit einige Familien für das ihnen bisher fremde Konzept der außerfamiliären Betreuung von Kindern öffneten. Auch die Begleitung in Einrichtungen sowie die Vermittlung zwischen Ratsuchenden und Angestellten öffentlicher Träger hilft allen Zielgruppen, dieses Vertrauen aufzubauen und Furcht- oder Schamgefühle abzubauen. Hierbei spielt sowohl die sprachliche Unterstützung sowie kulturelle Mediation eine Rolle, wie die Integrationsbeauftragte einer Kommune berichtet, zu der EHAP-Beraterinnen oder -Berater Ratsuchende begleiteten:

> *„Es hilft sehr mit den Sprachen, gerade bei der Beratung. Viele kommen her und können kein Deutsch und können keine Dokumente lesen, viele sind Analphabeten. Und es ist nicht wirklich nur die Übersetzung, die Sprachvermittlung an sich […], sondern es geht auch darum, wie ich [mich] verhalte, als Deutsche, wie ich gestikuliere, wie ich diese Sachen erkläre […]. Das ist etwas ganz Anderes, als wenn eine Deutsche [EHAP-Beraterin] etwas erklärt und die Sprache kann.“ (Fallstudie 5, Netzwerkpartner, 63)*

Der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses wird im Besonderen relevant bei der Heranführung und Begleitung von Familien mit Kindern bis sieben Jahren zu Kinderbetreuungseinrichtungen.

Die Leiterin in der Kindertagesstätte beschreibt, dass die Kooperation mit dem EHAP-Projekt, bei Ratsuchenden zur Steigerung des Vertrauens in die Kita geführt habe, weil die Ratsuchenden, wie sie performativ äußert, sähen: *„‚Oh, da ist jemand, die können schnell jemanden besorgen, zum Übersetzen oder zum Erklären. Die gehen mit, die unterstützen Dich bei Ämtergängen oder wenn andere Probleme [auftreten], häusliche Gewalt oder so.‘“* Insbesondere die Unterstützung von Frauen, welche die Erfahrung häuslicher Gewalt gemacht haben, wird von der Interviewten hervorgehoben, da viele Frauen nicht wüssten, wie sie damit umgehen sollen, *„weil sie Angst vor ihren Männern haben“* (Fallstudie 8, Netzwerkpartner, 136). Die Unterstützung durch das Beratungspersonal des EHAP-Projektes wirke dem entgegen.

Die EHAP-Beratung kann darüber hinaus das Selbstvertrauen von Menschen stärken, deren Persönlichkeit durch Erfahrungen von Armut, Diskriminierung und Ausbeutung geprägt ist. Besonders deutlich tritt das bei Frauen in der Prostitution hervor. Die Beraterin eines Projektes, dass sich im Speziellen dieser Zielgruppe widmet, berichtet vom positiven Einfluss der Begleitung auf das Selbstbewusstsein von Frauen, die aus der Prostitution aussteigen wollen:

> *„Das finde ich einen schönen Effekt, dieses Weiterverbreiten und immer selbstständiger zu werden, wenn man die länger begleitet. […] Weil die Frauen, die dann tatsächlich so weit sind und sagen, ‚Ich will nicht mehr, ich will jetzt was Anderes.‘, die sind motiviert und die wollen auch was und die nehmen dann auch die Hilfe an. Auch wenn es ein langer Prozess ist dahin, und dann das zu sehen, wie die immer weiterkommen und sich hier ein normales Leben aufbauen, das finde ich schon schön.“ (Fallstudie 9, Beratungspersonal, 129)*

Die Erleichterung des Zugangs zu notwendigen Hilfen sowie die Aufklärung über sozialstaatliche Systeme und rechtliche Belange, fördert zudem die Stärkung der persönlichen Rechte. Wie in Kapitel 5.2.2 erläutert, hilft die Beratung und Begleitung durch EHAP-Personal Ratsuchenden dabei, die ihnen rechtlich zustehenden Ansprüche geltend machen zu können. Das betrifft sowohl Rechte gegenüber öffentlichen Trägern, Arbeitgebern, Vermietern als auch, wie berichtet wird, gegenüber Privatpersonen, etwa bspw. bei sexueller Ausbeutung oder häuslicher Gewalt, die Frauen erfahren haben.

6.2.2 Mesoebene - Kommunales Hilfesystem

Ergänzung kommunaler Hilfesysteme

Die Implementation der EHAP-Beratungsstruktur wirkte sich nicht nur auf die Zielgruppen, sondern auch auf die kommunalen Hilfesysteme aus. Mit der Intervention wurde ein Bedarf aufgenommen und das Angebot von lokalen Unterstützungseinrichtungen mitunter wesentlich ergänzt. Insbesondere Vertreterinnen und Vertreter von kommunalen Netzwerkpartnern verdeutlichen, welchen zusätzlichen Beitrag EHAP-Projekte an ihren Standorten leisteten. Das EHAP-Programm füllte nach Meinung der Interviewpartnerinnen und -partner einiger Standorte Lücken im Hilfesystem. Es ermögliche nicht nur die dringend benötigte Unterstützung, wie etwa für verarmte EU-Zugewanderte, sondern schaffe eine intensivere Unterstützungsstruktur, die in Teilen umfassender und nachhaltiger als eine reine Notversorgung ist.

Insbesondere wird für die Zielgruppe der Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit Bedrohten die präventive Wirkung der EHAP-Unterstützung hervorgehoben, die in diesem Umfang nicht durch andere Einrichtungen bereitgestellt werden könne. Wie groß der Bedarf in manchen Kommunen war und wie die Ergänzung der lokalen Hilfsstruktur weitere kostenintensive Investitionen in Nothilfeeinrichtungen verhindern konnte, beschreibt die Projektleiterin eines Projektes, dass ebenso Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte unterstützt:

> *„Das Thema Prävention beschäftigt uns nicht erst seit dem EHAP, aber wir haben eben keinen Erfolg gehabt, bei der Realisierung. Und das muss man jetzt wirklich EHAP eins zu eins zu Gute schreiben, dass uns das jetzt das Sprungbrett geboten hat, ein Angebot zu entwickeln, was aus meiner Sicht ganz eindeutig eine Lücke schließt. Das hat der Bürgermeister in einer entscheidenden Sozialausschusssitzung dann auch so gesagt: Wenn es [Name des Projektes] im Rückblick nicht gegeben hätte, hätten sie eigentlich schon eine neue Obdachlosenunterkunft bauen müssen." (Fallstudie 26, Projektleitung, 134)*

Für die Einrichtungen der regionalen Hilfesysteme sind damit deutliche Entlastungen verbunden, weil der Zugang zur Zielgruppe und die Verständigung mit den Ratsuchenden leichter gelingen. Insbesondere von Netzwerkpartnern der Projekte im Unterstützungsschwerpunkt I (Notunterkünfte, Schuldnerberatungen, Schwangerenberatungen u. a.) wird vermerkt, dass die Beratungs- und Begleitungsaktivitäten des EHAP-Beratungspersonals erstmals eine Grundlage zur gezielten Verständigung mit der Zielgruppe ermöglicht habe, die es vorher nicht gegeben hätte oder die nur mit übermäßigem Zusatzaufwand hätte geschaffen werden können.

Entlastung des kommunalen Haushalts

Eng verzahnt mit der Ergänzung des kommunalen Hilfesystems ist auch die Entlastung des kommunalen Haushalts. Die Implementation von EHAP-Projekten konnte laut Angaben interviewter Personen an einigen Standorten zur Entlastung der kommunalen Finanzen führen. Kommunale Vertreterinnen oder Vertreter geben an, dass mit der EHAP-Förderung der Haushalt gestützt werde, da ihre Kommune nicht in der Lage sei, die Unterstützung in der benötigten Form bereitzustellen:

> *„EHAP ermöglicht, dass wir noch unterschwelliger dieses Angebot anbieten können. […] Selbst [die Beratungsstelle für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohter des Landkreises] ist keine Pflichtleistung für den Landkreis, […], aber wir haben es für notwendig und wichtig gesehen, diesen Standard anzubieten. Der Standard konnte durch das Absenken der Zugangsschwelle und auch präventiver Informationsarbeit und alles verbessert werden. Wenn EHAP nicht wäre, wäre das sicherlich schwer politisch durchzusetzen, zu sagen, wir müssen nochmal in der Größenordnung 25.000 Euro investieren, um den Standard, den wir zu Zeiten EHAPs hatten, zu halten." (Fallstudie 1, Netzwerkpartner, 19)*

Dieser Sachverhalt wird ebenso von anderen Vertreterinnen und Vertretern kommunaler Behörden beschrieben. Die Leiterin eines Ordnungsamtes in einer ländlichen Gemeinde gibt zu verstehen, dass ohne die Ergänzung des lokalen Hilfesystems durch das EHAP-Beratungsangebot, die Kommune keine präventive Hilfemaßnahme hätte implementieren können.

Darüber hinaus bemerkten Gesprächspartnerinnen und -partner den Rückgang von Verwaltungstätigkeiten der Ordnungs- und Gesundheitsämter durch die Hilfen, die durch das EHAP-Programm bereitgestellt werden konnten. Der Abteilungsleiter in einem Amt für Zuwanderung und Integration einer städtischen EHAP-Kommune nimmt eine starke Verbesserung der Wohnsituation der von Armut geprägten EU-Zugewanderten durch die Tätigkeiten des EHAP-Personals war: *„Am Anfang gab es - 2015, 2016 - immer Berichte in der Zeitung. Das Ordnungsamt ist immer wieder ausgerückt, mit dem Gesundheitsamt, haben die x-te Wohnungen geschlossen, die Leute umgesiedelt und dann sind die [Leute] irgendwo anders hin."* Mit der Beratung sei ein Zugang zur Zielgruppe ermöglicht und damit eine Integration gefördert worden, die weniger repressiv sei (Fallstudie 32, Netzwerkpartner, 27).

Entlastungen werden auch in Kommunen wahrgenommen, die eine hohe Anzahl Geflüchteter aufgenommen haben. Die Integrationsfachkraft einer kommunalen Einrichtung gibt zu verstehen, dass die Förderung sie insbesondere während der rapiden Zunahme der Zuwanderung mit Fluchthintergrund entlastet hat:

> *„Dadurch, dass wir halt eben Schwerpunkt haben Flüchtlinge […], weil in letzter Zeit so viele Flüchtlinge gekommen sind, blieb uns nichts Anderes übrig, als eine Krisenbewältigung zu machen. Deswegen ist es sehr gut, jemanden zu haben, der sich insgesamt auch um andere Migranten kümmert." (Fallstudie 4, Netzwerkpartner, 7)*

Unterstützung bei kommunaler Bedarfsplanung (Informierung, Bedarfsplanung, Ermittlung der Ausgangslagen)

Die Umsetzung von EHAP-Beratungsstellen ermöglichte es manchen Kommunen, benötigte Informationen über die betreffenden Zielgruppen sammeln zu können. Dies wurde dazu genutzt, um in Erfahrung zu bringen, welche Bedarfe vorliegen und welche Strategien entwickelt werden können. Das betrifft sowohl die Zielgruppe der von Armut betroffenen Unionsbürgerinnen und -bürger, die ohne Personal mit entsprechenden Sprachkompetenzen nur schwer zugänglich sei, als auch Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte.

Ein Projekt entwickelte in Zusammenarbeit mit dem städtischen Kooperationspartner einen zusätzlichen Fragebogen, der vom EHAP-Personal eingesetzt wurde und über das Programmmonitoring hinaus weitere Merkmale zu den Ausgangslagen von EU-Zugewanderten in existenziellen Notlagen in standardisierter Form erfassen sollte, beispielsweise die Wohnungssituation (Wohnungsgröße, Höhe der Miete) oder den Beschäftigungsstatus. Damit sollte ein differenziertes Bild über die Lebenssituation der Zielgruppe bereitgestellt werden, das für die Planung weiterer Interventionsstrategien genutzt werden sollte. In anderen Kommunen wurden ähnliche Interessen formuliert.

Der Vertreter eines städtischen Amtes erläutert, dass erstmals durch das vor Ort implementierte EHAP-Projekt Fragen über die EU-Zugewanderten in existenziellen Notlagen beantwortet werden konnten, wie *„Wer ist das denn, wo wohnen die, mit welchen kulturellen Vorstellungen kommen die, was sind ihre Ziele?"* (Fallstudie 32, Netzwerkpartner, 45). Das sei notwendig gewesen, um eine Verständigung mit ihnen zu ermöglichen.

Die Förderung von Projekten, die Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte unterstützen, ermöglichte es mitunter an Standorten Hinweise über den Umfang von Wohnungslosigkeit zu liefern, die bisher nicht vorlagen. Der Vertreter des Sozialamtes eines Landkreises macht deutlich, dass die Arbeit des EHAP-Projektes darauf aufmerksam machen konnte, dass es Wohnungslosigkeit auch in ländlichen Gebieten gibt und wie sich dies vor Ort gestaltet. Somit habe die Verwaltung sensibilisiert und ein Rahmen geschaffen werden können, das Thema zu diskutieren und Vorgehensweisen zu entwickeln.

Verbesserte Kooperationsbeziehungen

Eine Verbesserung der Kooperationsbeziehungen kann für zwei Ebenen festgehalten werden.

- Zum einen zwischen den Kommunen und Einrichtungen der Wohlfahrtspflege oder anderer freier bzw. gemeinnütziger Träger der sozialen Arbeit,
- und zum anderen zwischen Einrichtungen der Wohlfahrtspflege und anderen freien Trägern aufgrund der konkreten Arbeit des EHAP-Projektpersonals.

Die Kooperationsbeziehungen auf der ersten Ebene sind bereits durch die Programmvorgaben vorgezeichnet. Kommunen und Einrichtungen der Wohlfahrtspflege oder anderer freier bzw. gemeinnütziger Träger der sozialen Arbeit mussten schriftliche Vereinbarungen zur Kooperation vorlegen, um ihren Projektantrag genehmigen zu lassen. Gesprächspartnerinnen und -partner von Hilfseinrichtungen, die EHAP-Projekte umsetzten, gaben mitunter im Rahmen der Fallstudien an, dass diese Kooperationsvereinbarungen dazu beigetragen haben, die kommunale Verwaltung auf das EHAP-Projekt und damit die entsprechenden Zielgruppen aufmerksam zu machen.

Auf der zweiten Ebene kann von Fällen berichtet werden, in denen die Förderung eines EHAP-Projektes, das von einer städtischen Verwaltung umgesetzt wurde, dazu beigetragen hat, die Zusammenarbeit von lokalen Behörden zu intensivieren. Die Vertreterin eines städtischen Sozialdezernats beschreibt, dass ein *„Lerneffekt, den der EHAP in der Kommune angeregt hatte, war, dass man sich zusammensetzen musste, die verschiedenen Fachabteilungen Ordnungsamt, Schulamt, Sozialamt, Polizei“.* Damit sei ein enger Informationsaustausch geschaffen worden, durch den schnell erfassbar werde, *„wo überbelegte Wohnungen sind und die Vermietung offensichtlich auch nicht mit rechten Dingen zugeht […], dass Dienstleistungen für Geld an Ratsuchende verkauft werden, die wir in der Beratungsstelle kostenlos anbieten […], dass Personen, die in den vergangenen zwei Jahren im Rahmen des Prostitutionsschutzgesetzes beraten worden waren, ausschließlich aus dem osteuropäischen Raum gekommen sind.“ (Fallstudie 34, Netzwerkpartner, 28)*

Weiterhin wurden in den Gesprächen der Ausbau der Kommunikationskanäle innerhalb des regionalen Hilfesystems, zielgerichtete Vermittlungen und auch die Ermöglichung nachhaltiger Fallabsprachen von Interviewten benannt. Projekte in allen Einzelzielen gaben an, die Förderung habe eine engere Kooperation innerhalb des regionalen Hilfesystems bewirkt, durch die vorher nicht genutzte Potenziale ausgeschöpft werden konnten.

Ein besonderer Vorteil des EHAP wird von Projekten unter anderem darin gesehen, dass nicht neue und zusätzliche Strukturen aufgebaut würden, sondern die Zusammenarbeit und Unterstützung bereits bestehender Angebote gefördert sowie das Know-how der Institutionen und Fachkräfte im Feld der Migrationsarbeit genutzt werde. Damit habe die Vernetzung vor Ort gestärkt und die Formen sowie die Intensität der Zusammenarbeit verbessert werden können.

Öffentlichkeitswirksame Hilfe

Indem EHAP-Projekte ihre Unterstützung Menschen in Notlagen anbieten, können sie zugleich die Aufmerksamkeit der kommunalen Fachöffentlichkeit auf Formen der Armut und Ausgrenzung richten, die bislang nicht angemessen wahrgenommen, reflektiert und bearbeitet werden konnten. Die Projekte machten auf Probleme aufmerksam, brachten sie in die kommunalen Fachdiskurse und trugen sie an die Verantwortlichen in den Kommunen heran.

Über die reine Beratungsarbeit der Projekte hinaus, ermöglichte es die Netzwerkarbeit und Beteiligung an Arbeitskreisen, Gremien und Konferenzen, kommunale Akteure über die Belange der Zielgruppe zu informieren und mitunter ein Umdenken einzuleiten. Die Projektleiterin eines EHAP-Projektes für EU-Zugewanderte reflektiert über die Wirkungen ihrer Tätigkeit und resümiert:

> *„Ich denke, auch durch die Teilnahme an vielen Stadtteilkonferenzen, Arbeitskreisen ist auch nochmal ein anderes Bewusstsein bei den anderen Partnern und Menschen, die da dran teilnehmen, geschaffen worden. Es geht ja ganz schnell, ‚Ach, die Rumänen und Bulgaren hängen ja nur auf der Straße rum.‘ Da auch nochmal ein anderes Bewusstsein zu schaffen und auch nochmal das Auge zu schärfen, das ist sicherlich gelungen.“ (Fallstudie 14, Projektleitung, 104)*

Auf der anderen Seite schafft die Arbeit der EHAP-Beraterinnen und -Berater auch bei den lokalen Einrichtungen größeres Verständnis gegenüber den Zielgruppen. Berichtet wird davon, dass Missverständnisse bei Ratsuchenden und dem Personal von lokalen Einrichtungen abgebaut werden konnten, durch die sprachliche und kulturelle Vermittlung des EHAP-Teams. Zudem wird angemerkt, dass die Aufklärung von öffentlichen Einrichtungen über die sozialen Strukturen von bestimmten Zuwanderungsgruppen, zum Abbau von Vorurteilen beigetragen hat.

6.2.3 Zusammenfassung

Die Monitoringdaten übertreffen die Erwartungen an den Erfolg des Programms. Sie belegen, dass deutlich mehr Fälle beraten werden konnten als ursprünglich geplant. Nicht nur die Outputs, auch die Ergebnisse fallen besser aus als erwartet. Deutlich mehr Ratsuchende als zunächst angenommen, haben die Hilfeangebote der EHAP-Beraterinnen und Berater auch angenommen.

In Anspruch genommene Hilfeangebote gelten entsprechend dem Programmindikator als Ergebnis. Ob und wie die in Anspruch genommenen Hilfen tatsächlich die Lebenssituation der

Ratsuchenden verbessern, kann mit dem Ergebnisindikator nicht festgestellt werden. Die Evaluierung hat daher im Rahmen eigener Befragungen versucht, die Wirkungen auf die Ratsuchenden genauer zu erfassen. Für die EHAP-Intervention können anhand der Ergebnisse der zweiten standardisierten Befragung der Projekte und der Fallstudien Wirkungen auf verschiedenen Ebenen beschrieben werden. Für Zugewanderte ohne Kinder konnte insbesondere die gesundheitliche Versorgung verbessert, Unterstützung bei der Familienplanung und gynäkologischen Versorgung geleistet und die persönliche Stabilisierung unterstützt werden. Zugewanderte Eltern oder Erziehungsberechtigte mit Kindern bis sieben Jahren wurden mit gesundheitlichen Dienstleistungen unterstützt, Kinder konnten ärztlich untersucht und einfachen Behandlungen unterzogen werden. Kinder bis sieben Jahre wurden in Kitas oder vergleichbare Betreuungsmöglichkeiten vermittelt und die Eltern wurden bei der Familienplanung unterstützt. Für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte konnte überwiegend eine Verbesserung der Wohnsituation erreicht werden. Darüber hinaus wird als indirekter Effekt der Beratung und Begleitung die Stärkung bzw. Selbstbefähigung der Zielgruppe beschrieben. Mit anderen Worten: Die Beratung hat sie in die Lage versetzt, einen Teil der Hilfeangebote selbstständig in Anspruch zu nehmen. In vielen Fällen konnte erreicht werden, dass sich die Personen wieder an die Hilfesysteme wenden, um ihre Lagen zu verbessern.

Auch für die Kommunen bringt der EHAP Entlastung. Er verringert den Aufwand für die Inanspruchnahme von Hilfeleistungen, indem er die Kommunikation mit Bedürftigen strukturiert und unterstützt. Durch die EHAP-Intervention konnten auch die kommunalen Haushalte entlastet werden. Er unterstützt den Zugang kommunaler Hilfeeinrichtungen zu sozialen Gruppen, die sich eher von staatlichen Hilfen abwenden, indem er der Verwaltung Informationen über Art und Umfang der sozialen Probleme liefert und durch Vermittlung eine Grundlage für eine Kommunikation mit Verwaltungsdiensten herstellt.

Ferner wurden Verbesserungen der Kooperationsbeziehungen zwischen Kommunen und Einrichtungen der Wohlfahrtspflege oder anderer freier bzw. gemeinnütziger Träger der sozialen Arbeit, aufgrund der Programmvorgaben beschrieben. Aber auch zwischen den Einrichtungen der Wohlfahrtspflege und anderen Trägern der sozialen Arbeit, entstanden durch die Praxis der Zusammenarbeit Routinen, die dazu führten, dass Vorgänge rascher und effizienter ausgeführt werden konnten. Nicht zuletzt konnte an Standorten eine öffentlichkeitswirksame Hilfe bereitgestellt werden, welche die Aufmerksamkeit der kommunalen Fachöffentlichkeit auf Formen der Armut und Ausgrenzung zu richten in der Lage war.

Der fachliche Erfahrungsaustausch zwischen den Trägern der sozialen Arbeit und den Kommunen sowie die Öffentlichkeitsarbeit der Projekte hat vielerorts die Akteure in den Kommunen für den spezifischen Mehrwert der EHAP-Beratung sensibilisiert. Ihnen ist deutlich geworden, dass der EHAP die Arbeit der kommunalen Fachdienste und des regionalen Hilfesystems generell entlastet und unterstützt. Vorhandene Angebote konnten dadurch besser ausgelastet und den Zielgruppen besser geholfen werden. Rund ein Viertel der teilnehmenden Projekte der ersten Förderrunde hatte daher bereits zur Programmhalbzeit die finanzielle Sicherung der Weiterführung erreicht. Die Mehrzahl der Projekte versucht, den EHAP-Ansatz durch Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer in die Institutionen des regionalen Hilfesystems zu

integrieren. Sie setzen auf lernende Organisationen und auf die Zusammenarbeit in Netzwerken, um den spezifischen niedrigschwelligen, aufsuchenden und muttersprachlichen Ansatz der Projekte weiterzuführen.

6.3 Nachhaltigkeit

6.3.1 Begriffsverständnis und Nachhaltigkeitsziele

Die Projektförderung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) ist als zeitlich begrenzte Anschubfinanzierung angelegt. Ein wichtiges Ziel des EHAP-Programms ist daher seine Fortführung in kommunalen Strukturen nach dem Auslaufen der Förderung aus dem ESF und dem Bund.[60] Im Idealfall gelingt es den Projekten, ihre EHAP-Handlungsansätze ganz oder teilweise durch andere Geldgeber (Kommune oder Land) weiter zu finanzieren.

Dass Projekte unabhängig von der ursprünglichen Förderung weitergeführt werden, entspricht einem weithin geläufigen Verständnis von Nachhaltigkeit in der Förderung sozialer Projekte.[61] Ein Blick auf verschiedene Studien zur Nachhaltigkeit in Förderprogrammen zeigt aber ein breites Spektrum möglicher Ansätze zur Weiterführung von Programmelementen. Der Fortbestand des Programms mit anderen Mitteln wäre demnach lediglich eine von vielen Möglichkeiten. Weil in den Sachberichten der Projekte und den Fallstudien-Interviews verschiedene Dimensionen der Nachhaltigkeit thematisiert werden, soll ein eigener Systematisierungsansatz vorgestellt werden, der es erlaubt, sie einzuordnen. Das begriffliche Verständnis von Nachhaltigkeit geht im vorliegenden Systematisierungsansatz über die Frage nach der materiellen Sicherstellung und Weiterführung des Förderansatzes hinaus und berücksichtigt Lernprozesse im Umfeld der lokalen Programmintervention. Er orientiert sich an den Versuchen der Projekte zur nachhaltigen Verankerung ihrer Beratungsansätze und ist empirisch-induktiv, d. h. mit ihm soll die Praxis der Projekte beschrieben und sowohl die damit möglichen Erfolge erfasst werden als auch die Probleme, mit denen Projekte konfrontiert sind.

Konkret umfassen die Nachhaltigkeitsstrategien der Projekte folgende Dimensionen der Verstetigung von Programmelementen:[62]

- ***Die Weiterführung des Programms***: die Sicherstellung der Finanzierung, ihre Fortführung durch Projektträger oder andere Gruppen, der Produkttransfer, die Anpassung an neue Anforderungen und ihre so gesicherte fortdauernde Wirksamkeit.
- ***Der Transfer des Programms:*** die Verankerung des Programmansatzes (oder Teilen davon) in der kommunalen Strategieentwicklung und die strategische Positionierung der

[60] Siehe Leitfaden für die Einreichung einer Interessenbekundung im Rahmen des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP): S. 21.

[61] Vgl. Schröter, Daniela (2010): Sustainability Evaluation Checklist. Western Michigan University.

[62] Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der Praxis der Projekte die verschiedenen Ansätze in unterschiedlichen Kombinationen umgesetzt werden. Die analytische Trennung dient nur zur Veranschaulichung der grundsätzlich möglichen Ansätze zur nachhaltigen Verankerung.

Kommune bzw. der relevanten fachlichen Dienststellen zur niedrigschwelligen und aufsuchenden Beratung mit dem Fokus auf die EHAP-Zielgruppen.

- ***Die Entwicklung der Zusammenarbeit im regionalen Hilfesystem***: die Positionierung als lokaler Akteur in der Armutsbekämpfung, die Vernetzung mit relevanten Hilfeeinrichtungen und die Entwicklung von Kooperationen und Partnerschaften, die Etablierung von Routinen und die Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Zusammenarbeit.

Der weite Nachhaltigkeitsbegriff hat den Vorteil, dass alle Bemühungen der Projekte um eine Fortführung der Programmwirkungen erfasst werden können. Nicht beantwortet werden können dagegen Fragen nach der Reichweite, Dauerhaftigkeit und Stabilität von Lernprozessen in Organisationen und Netzwerken.

Im Folgenden werden die verschiedenen Ansätze zur nachhaltigen Verankerung und Weiterführung des EHAP-Beratungsansatzes vorgestellt. Die wichtigste Quelle hierfür sind die Sachberichte zum Verwendungsnachweis der Projekte, die den Zeitraum der ersten Förderrunde abdecken. Die dort beschriebenen Ansätze wurden damit zur Halbzeit der Programmumsetzung verfolgt. Sie reflektieren also einen relativ frühen Stand der Bemühungen zur Verstetigung der Projekte. Sie sind vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass nahezu alle Projekte der ersten Förderrunde auf eine Weiterfinanzierung durch den EHAP und den Anteil an Bundesmitteln in der zweiten Förderrunde gehofft haben. Dass trotz dieses Umstandes die Ansätze zur eigenständigen Weiterführung von den Projekten vorangebracht wurden, lässt den Schluss zu, dass den beteiligten Kommunen und regionalen Akteuren die spezifischen Elemente des EHAP-Ansatzes besonders wichtig waren.

6.3.2 Ansätze zur nachhaltigen Verankerung der EHAP-Beratungsansätze

Grundsätzlich stehen den Kommunen zwei Möglichkeiten offen, um für eine nachhaltige Verankerung des EHAP-Beratungsansatzes zu sorgen: zum einen die Weiterführung des Projektansatzes oder von Teilaspekten der Projektarbeit mit anderen finanziellen Mitteln und zum anderen Strategien, die das institutionelle Lernen und die Verbesserung der Zusammenarbeit im regionalen Hilfesystem unterstützen.

Die teilweise oder komplette Fortführung des Programmansatzes durch Trägerorganisationen und/oder ihre Partner

In 21 von 79 untersuchten Fällen ist es gelungen, Projektansätze auch über die Projektförderung hinaus entweder teilweise oder komplett finanziell weiterzuführen. Tabelle 10 zeigt, welche Organisationen berücksichtigt wurden und welche Mittel sie jeweils dafür verwenden.

Tabelle 10: Weiterführung des Projektansatzes oder von Teilaspekten der Projektarbeit

Fortführung des Programmansatzes durch	Fortführung mit
Kommune	Kommunale Mittel
Wohlfahrtsverband oder freier Träger	Eigenmittel
Kooperationspartner aus dem Projekt	Mittel aus Regelinstrumenten (SGB)

In zehn Fällen wurden mit der Kommune oder mit Kommunen eines Landkreises Personalstellen für die Weiterführung des EHAP-Ansatzes vereinbart. In neun weiteren Fällen konnten die EHAP-Projekte erreichen, dass Teilaspekte ihrer Arbeit von Kommunen weiter finanziell unterstützt werden. Oft handelt es sich um ausgewählte Projektbausteine, die entweder aus der Sicht der Akteure einen besonderen Nutzen haben, die ohne großen Aufwand übernommen werden können oder aufgrund der politischen Diskurse und Entwicklungen die Unterstützung der politisch verantwortlichen Akteure bekommen haben. Nachfolgend sind jene Fälle dokumentiert, die in ihren Sachberichten ausführliche Angaben dazu machen. Dazu zählt z. B. ein Projekt zur aufsuchenden mehrsprachigen Beratung, das wohnungslosen EU-Bürgerinnen und -Bürgern Gesundheits- und Sozialberatung anbietet. Ein weiteres Projekt konnte erreichen, dass eine „humanitäre Sprechstunde“ eingerichtet wurde, deren fachlich-medizinische Versorgung zwar ehrenamtlich geleistet wird, dafür aber die Kommune die Kosten für Miete, Medikamente und medizinische Verbrauchsmaterialien übernimmt. In einem Fall ist es auch gelungen, vier Kommunen eines Landkreises zur Übernahme der Personalstellen für die Weiterführung des EHAP-Beratungsansatzes zu gewinnen.

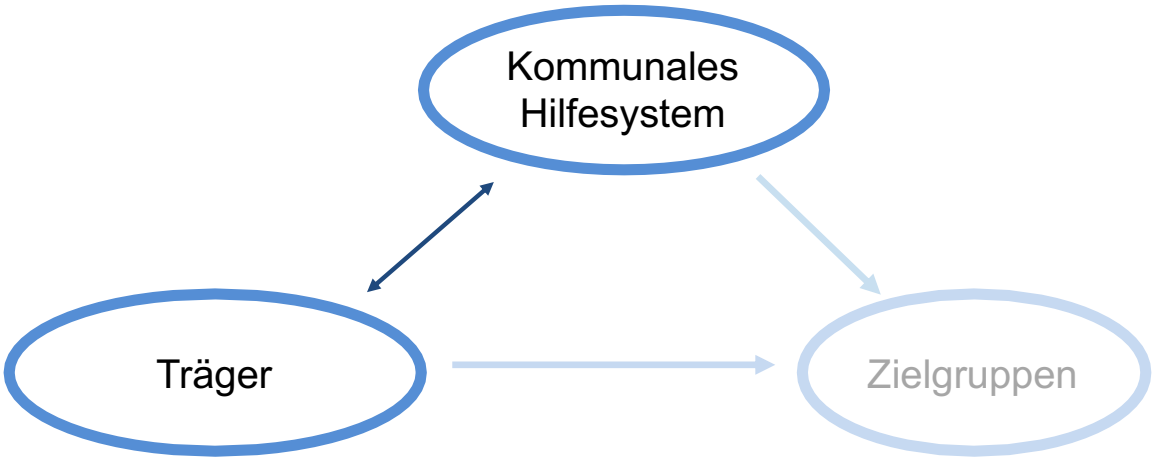
Strategien des (inter-)organisationalen Lernens

Um Lernprozesse in und zwischen Organisationen im regionalen Hilfesystem voranzubringen, kann der Blick auf drei verschiedene Gruppen gerichtet werden: die Kommunen, die Träger der freien Wohlfahrt und andere gemeinnützige Organisationen sowie die Zielgruppen des Programms. Im Verhältnis zwischen diesen drei Gruppen konnten die EHAP-Projekte verschiedene Strategien umsetzen und damit Wirkungen erzielen, die eine Verstetigung der Erfahrungen und der entwickelten Routinen aus der Programmumsetzung erwarten lassen.

Nachhaltige Wirkungen im Zusammenwirken von Kommunen und Trägern

Die wirkmächtigsten Veränderungen konnten die Projekte im Zusammenwirken zwischen Kommunen und Trägern erzielen, also den Akteuren, die das Programm zur obligatorischen Zusammenarbeit verpflichtet. Abbildung 52 illustriert die Zusammenhänge.

Abbildung 52: Wirkungszusammenhänge zwischen den Akteuren im Hilfesystem, Teil 1



Kommunales Hilfesystem – Träger

Sensibilisierung der Fachöffentlichkeit

- Information und Erfahrungsaustausch unter sozialen Dienstleistern und mit der Kommune
- Aufbau neuer Kontakte und Netzwerke
- Mitwirkung an der kommunalen Strategieplanung
- Wirkungsvolle und effizientere Formen der Zusammenarbeit

Quelle: Eigene Darstellung

In 17 der untersuchten 79 Fälle gaben die Projekte u. a. an, dass sie im Rahmen ihrer Projektarbeit in Gremien und an Runden Tischen mitgearbeitet und sich dafür eingesetzt haben, dass künftig spezifische Merkmale des EHAP-Ansatzes in den kommunalen Strategien zum Umgang mit Zuwanderung und/oder Wohnungslosigkeit berücksichtigt werden. Fast alle Projekte haben darüber hinaus auch weitere Aktivitäten entfaltet, um Lernprozesse in der Kommune und im regionalen Hilfesystem anzuregen (siehe Tabelle 11). Der überwiegende Teil von ihnen hat den Ergebnistransfer aus dem Projekt in die lokalen Akteursstrukturen durch Informationen und Erfahrungsaustausch unterstützt und durch Lobbyarbeit in Kommunen sowie durch Öffentlichkeitsarbeit auf die Relevanz des Projektes für die Armutsbekämpfung aufmerksam gemacht.

Tabelle 11: Aktivitäten zur Integration des EHAP-Ansatzes in die kommunale Strategieentwicklung

Unterstützung der nachhaltigen Verankerung des EHAP-Ansatzes durch	
Aktivität	**Ziel/ Ergebnis**
Teilnahme an Expertenrunden Runde Tische Planungsgremien Stadt- oder Gemeinderatssitzungen Politische Lobbyarbeit	Sensibilisierung der Akteure für die Herausforderungen von Zuwanderung und Wohnungslosigkeit Benennung von Problemen und Handlungsfeldern Argumente für eine strategische Ausrichtung an EHAP-Ansätzen Integration von EHAP-Ansätzen in kommunale Strategien zur Armutsbekämpfung

Die Mitwirkung an der kommunalen Strategieentwicklung ist für die Nachhaltigkeit des Programmansatzes relevant, weil Strategien zur Armutsbekämpfung als Grundlage für politische Entscheidungen über Mittel für Projekte dienen können. Sie können politische Entscheidungen beeinflussen und damit auch EHAP-Ansätze in der Kommune unterstützen. Insofern sind Projekte, die ihre fachliche Arbeit mit politischem Engagement verknüpft und verschiedene Gelegenheiten genutzt haben, um ihr Projekt sowie seine Ergebnisse in den politischen Willensbildungsprozess einzubringen, von besonderer Bedeutung für die institutionelle Verstetigung des Programmansatzes. Voraussetzung dafür ist, dass die Kommune oder der Landkreis bereit sind, vorhandene Strategiekonzepte zu überarbeiten oder ein neues Konzept zu entwickeln. Voraussetzung ist weiterhin, dass die Expertise des Projektes im Strategieprozess erwünscht ist und ernst genommen wird. In einem Fall berichtete ein Projekt davon, dass der Verlauf und die Zwischen- sowie Endergebnisse in einem sog. Transferhandbuch dokumentiert und in die Netzwerke der sozialen Arbeit sowie an die städtischen Ämter und Einrichtungen transferiert werden. Einzelne Elemente des Ansatzes werden in einem Gesamtkonzept Migration zusammengefasst.

In einem anderen Fall fasste der Rat der Stadt den politischen Beschluss, dass Zugewanderte in der Entwicklung nachhaltiger Teilhabeperspektiven im Rahmen einer Gesamtstrategie Neuzuwanderung unterstützt werden sollen. Die in diesem Rahmen etablierte Koordinierungsgruppe EU-Zuwanderung setzt sich zusammen aus allen zentralen Koordinatorinnen und Koordinatoren der Verwaltung und der freien Träger, die in unterschiedlichen fachlichen Zusammenhängen genau definierte Fach- und Handlungsverantwortlichkeiten haben. Das EHAP-Projekt ist in diese Struktur von Beginn an eng eingebunden. Die nachhaltige Verankerung der Erkenntnisse aus dem EHAP-Projekt ist daher strukturell gesichert.

Fast alle untersuchten Projekte gaben in den Sachberichten an, durch die Zusammenarbeit im regionalen Hilfesystem Erfahrungen ausgetauscht und Informationen gewonnen zu haben, die für die Professionalisierung im Handlungsfeld nützlich sind. Dazu zählt nicht nur der Austausch mit fachlichen Partnern, sondern auch Aktivitäten, die sich an Entscheidungsträger in den Kommunen richten und die Werbung für die Unterstützung der Fortführung des Projektes zum

Ziel haben. Während sich die Akteure von der Zusammenarbeit und dem Erfahrungsaustausch eine Vertiefung der Arbeitsbeziehungen und eine Neuausrichtung der Prioritäten und Routinen in der Zusammenarbeit erwarten, ist politische Öffentlichkeitsarbeit Werbung in eigener Sache und soll dem Projekt eine höhere Aufmerksamkeit in der Fachöffentlichkeit und bei politischen Entscheidungsträgern bringen. Auch die Sensibilisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus dem regionalen Hilfesystem für die Problemlagen der Zielgruppen wird als Beitrag zur Verbesserung der Zusammenarbeit verstanden. Die nachfolgende Tabelle 12 zeigt eine Übersicht der dafür relevanten Aktivitäten und ihrer erwarteten Ergebnisse.

Tabelle 12: Aktivitäten zum Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im regionalen Hilfesystem

Fortführung des Programmansatzes durch	
Aktivität	**Ziel/Ergebnis**
Information und Erfahrungsaustausch zwischen den Projektpartnern und mit kommunalen Entscheidungsträgern Zusammenarbeit in Netzwerken der sozialen Arbeit im regionalen Hilfesystem Aufbau neuer Netzwerke Sensibilisierung von Akteuren, Anti-Diskriminierung	Intensivierung oder Neubildung von Kooperationen zwischen den Kommunen und den Einrichtungen des regionalen Hilfesystems Entwicklung von Routinen in der Zusammenarbeit und Effizienzsteigerung Wechselseitiges Verständnis und Lernen Höheres Interesse für die Thematik in der allgemeinen Öffentlichkeit sowie der Fachöffentlichkeit Größere Offenheit der politischen Akteure für Impulse von außen

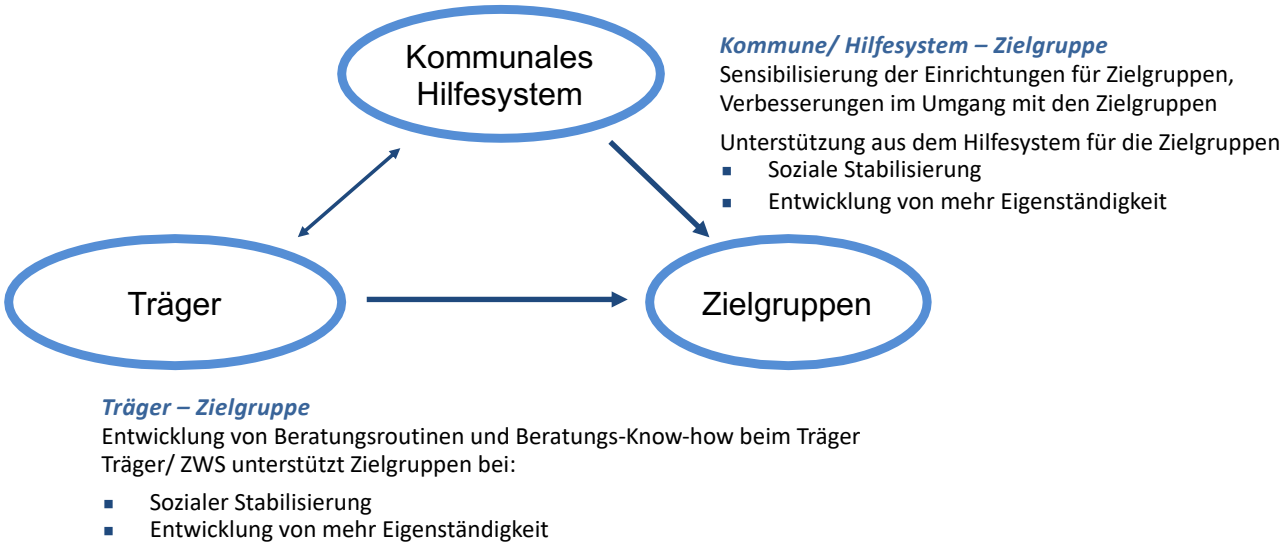
In Kapitel 6.2.2 sind die Wirkungen der Zusammenarbeit zwischen Akteuren der Kommunen und der Projektträger und ihrer Partner ausführlich beschrieben. Sie beziehen sich jedoch auf den aktuellen Erfahrungshorizont der Befragten. Nicht immer sind Folgen und Wirkungen von Maßnahmen absehbar, häufig werden die erwarteten Wirkungen auf die Zukunft projiziert und können (noch) nicht überprüft werden. Wie stabil und belastbar die neuen Arbeitsbeziehungen sind und wie lange sie erhalten bleiben, wird vor allem von der politischen Unterstützung abhängen, die sie von den kommunalen Entscheidungsträgern erfahren.

Nachhaltige Wirkungen im Zusammenwirken zwischen Kommunen und Trägern mit den Zielgruppen des Programms

Sowohl die Kommunen als auch die Träger berichten von wechselseitigen Wirkungen bzw. Lernprozessen, die aus der Arbeit mit den Zielgruppen im Rahmen der EHAP-Projekte angestoßen werden konnten (siehe Abbildung 53). Bei den EHAP-Trägern und ihren Partnern konnte während der Programmlaufzeit ein umfangreicher Erfahrungsschatz aufgebaut werden. Das Wissen über die Probleme der Zielgruppen, ihre Bedarfslagen, ihre Motivationen und Ressourcen stellt ein wichtiges Potenzial für die Weiterführung der sozialen Arbeit dar. Gleich-

zeitig konnten die Erfahrungen im Umgang mit den Zielgruppen erweitert und vertieft werden. Auf diese Weise wurden Beratungsroutinen etabliert, die eine bedarfsgerechte und wirkungsvolle Unterstützung sicherstellen. Träger dieses Wissens über die Zielgruppen und die neuen Beratungsroutinen sind die Fachkräfte aus den EHAP-Projekten und von kommunalen Partnern, mit denen sie zusammengearbeitet haben. Solange die Fachkräfte weiter im Einsatzfeld der Armutsbekämpfung arbeiten können, gehen Wissen und Erfahrungen nicht verloren. Sollte es zu Unterbrechungen in der Kontinuität der EHAP-Arbeit kommen, kann dies dazu führen, dass diese spezifischen Erfahrungen für die regionalen Akteure nicht mehr zur Verfügung stehen.

Abbildung 53: Wirkungszusammenhänge zwischen Akteuren im Hilfesystem, Teil 2



Quelle: Eigene Darstellung

6.3.3 Zusammenfassung

Dass die Finanzierung von Projekten Impulse für eine finanziell unabhängige Weiterführung von Programmansätzen geben kann, entspricht einem weithin geläufigen Verständnis von Nachhaltigkeit in der Förderung sozialer Projekte. Der EHAP setzt dabei überwiegend auf große und zentrale Akteure in der kommunalen Entwicklung: auf die Kommunen selbst und auf die Träger der freien Wohlfahrtspflege. Die Zusammenarbeit der Projekte mit der Kommune ist eine obligatorische Voraussetzung für die Förderung. Ihre Zusammenarbeit soll als Katalysator für eigenständige lokale und regionale Entwicklungen dienen.

Für knapp ein Viertel der Projekte konnte diese Erwartung eingelöst werden. Ihnen ist es gelungen, Zusagen für Mittel aus anderen Quellen für die Weiterführung des EHAP-Ansatzes nach dem Ablauf der Bundesförderung zu erhalten. Drei Viertel der Projekte haben diese Zusagen bis zum Ende der ersten Förderrunde nicht erhalten. Dass es ihnen nicht gelungen ist, die Finanzierung für die Weiterführung zu sichern, sollte jedoch nicht pauschal als erfolglose Nachhaltigkeitsstrategie bewertet werden. Fast alle Projekte engagieren sich darin, den EHAP-

Ansatz durch Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch in den regionalen Netzwerken der sozialen Arbeit und in den Einrichtungen des regionalen Hilfesystems zu verankern.

Im Rahmen der Projektarbeit, das zeigt die Auswertung der Sachberichte, lassen sich organisationale Lernprozesse beeinflussen und gestalten. Dagegen sind Zusagen für finanzielle Ressourcen nicht nur von inhaltlich erfolgreichen Projekten abhängig, sondern auch von Variablen, die von der Projektarbeit nicht oder nur wenig beeinflusst werden können. Kommunen müssen sich – wenn ihre Haushalte einem Haushaltssicherungskonzept unterlegen – für ihre Mittelverwendung politisch legitimieren. Fachlich begründete Argumente können politische Entscheidungen beeinflussen, determinieren sie aber nicht vollständig. Deswegen sind selbst Kommunen mit großem Interesse am EHAP häufig nicht in der Lage, mit Blick auf die Unsicherheiten in der Prognose politischer Dynamiken sichere Zusagen für die Weiterfinanzierung zu geben.

Unterhalb der politischen Ebene ist es aber auch einem kleinen Teil der Projekte gelungen, fachliche Eckpunkte für die Armutsbekämpfung zu setzen. Von Fall zu Fall handelt es sich darum, sich an der Erarbeitung komplexer Stadtentwicklungskonzepte oder in Strategien zum Umgang mit Migration zu beteiligen. Projekte wirken mit an der Erstellung und Aktualisierung von Aktionsplänen für die Zielgruppen oder sie arbeiten in kommunalen Steuerungsgruppen mit dem Schwerpunkt Zuwanderung und Wohnungslosigkeit mit. Mit der Integration des EHAP-Ansatzes in kommunale Strategien zur Armutsbekämpfung erhoffen sich die Projekte Unterstützung bei politischen Entscheidungen über finanzielle Mittel für die Weiterführung der EHAP-spezifischen Beratungsarbeit.

Dass trotz der Unsicherheiten in den Chancen auf eine nachhaltige finanzielle Sicherung ein Viertel der untersuchten Sachberichte am Projektende darauf hinweist, dass die Projekte in Zukunft finanziell aus anderen Quellen unterstützt werden, kann als Hinweis darauf gewertet werden, wie wichtig den Kommunen die Arbeit der EHAP-Projekte ist.[63] Daraus lässt sich schließen, dass der EHAP ein bedarfsgerechtes Programm ist, mit dem viele Kommunen drängende Probleme in geeigneter Weise bearbeiten können.

7. Effizienz – Wirtschaftlichkeit

7.1 Zielstellung

Für die Wirtschaftlichkeitsanalyse des EHAP-Programms bildet das Verfahren der Kosten-Nutzen-Analyse den Bezugsrahmen. Die Kosten-Nutzen-Analyse schätzt die positiven und negativen Auswirkungen einer Intervention ab und bewertet sie monetär. Sie greift auf finanz- und

[63] Es fehlen leider quantitative Vergleichswerte aus ähnlichen Programmen, anhand derer der Anteil von Projekten, die finanzielle Zusagen für die Weiterführung erhalten haben, qualitativ bewertet werden könnte. Die Bewertung basiert daher auf eigenen Einschätzungen und berücksichtigt, dass ein großer Teil der Projekte der ersten Förderrunde auch einen Antrag zur Förderung der zweiten Runde gestellt hat und somit trotz der Erwartung, dass die Bundesmittel zunächst weitergezahlt werden, bereits eine Finanzierungsalternative für die Weiterführung erreichen konnten.

betriebswirtschaftliche Berechnungen zurück, um die Auswirkungen einer Intervention zunächst zu quantifizieren und in einem weiteren Schritt zu monetarisieren. Die Folgenabschätzung soll dabei nicht nur die unmittelbaren, sondern auch die indirekten, nicht offensichtlichen Wirkungen abdecken. Diesem Anspruch kann die folgende Analyse allerdings aufgrund der Datenlage nur in einem eingeschränkten Sinn nachkommen. Gerade hinsichtlich der indirekten Wirkungsdimensionen können überwiegend keine quantifizierbaren Angaben verwendet werden.

In Bezug auf Interventionen wie dem in Deutschland implementierten EHAP sind folgende Gesichtspunkte bei Kosten-Nutzen-Betrachtungen relevant: Kosten, die für die Förderung verausgabt werden, Folgekosten der Tätigkeit in den aufnehmenden Hilfesystemen und in der öffentlichen Verwaltung, Entlastungswirkungen bei anderen Hilfesystemen sowie in der öffentlichen Verwaltung; fiskalischer Nutzen auf der Ebene der Klientinnen und Klienten (z. B. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) sowie der gesamtgesellschaftliche Nutzen.

Hinsichtlich der Folgekosten und Entlastungswirkungen bei anderen Hilfesystemen sowie der öffentlichen Verwaltung werden dabei in der Regel der zusätzliche Aufwand und die Entlastungen, die bei den entsprechenden Stellen entstehen, berücksichtigt. Der fiskalische Nutzen ergibt sich aus Entlastungswirkungen, die durch die Heranführung an das Regelsystem in anderen Bereichen, insbesondere bei den Kommunen, entstehen. Es ist jedoch bei den meisten Personen entweder von einem Ausschluss oder von einem langfristigen Verbleib im Regelsystem auszugehen, weshalb die Entlastungswirkungen aufgrund der Heranführung an das Regelsystem nicht in die Betrachtung eingehen werden. Weitere Nutzeneffekte, bspw. der Nutzen, der einer Person aus einer verbesserten Gesundheit entsteht, oder Nutzen in Form eines verbesserten städtischen Umfelds und einer entsprechend höheren Lebensqualität, lassen sich allerdings kaum abschätzen und bleiben in der folgenden Betrachtung unberücksichtigt.

Der wirtschaftlichen Bewertung der EHAP-Intervention wird somit ein modifiziertes Kosten-Nutzen-Modell zu Grunde gelegt. Folgende Gesichtspunkte sind für die Wirtschaftlichkeitsanalyse des EHAP relevant:

- *direkte Kosten*, die für die Förderung verausgabt werden
- *indirekte Folgekosten* sowie *Entlastungswirkungen* der Tätigkeit in den aufnehmenden Hilfesystemen und in der öffentlichen Verwaltung.

Berechnet werden hierbei die *direkten Soll-Kosten* sowie die *direkten Ist-Kosten*, die durch die EHAP-Förderung anfielen. Die Soll-Kosten, d. h. die bewilligten Mittel des EHAP-Fonds und des Bundes, werden für die erste und zweite Förderrunde aufgeschlüsselt. Es werden die geplanten Kosten bezogen auf das Programm insgesamt sowie auf die einzelnen Unterstützungsschwerpunkte separat dargestellt. Die Ist-Kosten, d. h. die ausgezahlten Mittel des EHAP-Fonds und des Bundes, werden ausschließlich für die erste Förderrunde berechnet, da sich die zweite Förderrunde zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch in der Durchführung befindet und keine ausreichende Datengrundlage für deren Kostenentwicklung vorliegt. Hierbei muss darauf hingewiesen werden, dass die Abrechnung dieser Förderrunde zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht abgeschlossen ist und die Kostenentwicklung des Programms somit

nicht abschließend bewertet werden kann. Die Ist-Kosten werden ins Verhältnis zu den Outputs des Programms gesetzt. Auf dieser Datengrundlage werden berechnet:

- die Gesamtkosten des Programms,
- die Kosten für die jeweiligen Unterstützungsschwerpunkte
- sowie die Kosten für Output-Einheiten über die Schwerpunkte hinweg sowie spezifisch für einzelne Schwerpunkte.

Indirekte Folgekosten sowie *Entlastungswirkungen* lassen sich im Gegensatz zu den direkten Effekten bei einem Programm dieser Art nicht gleichermaßen in quantitative Messeinheiten überführen. Die Einschränkung ist auf zwei Gründe zurückzuführen: Zum einen liegen für indirekte Wirkungen bei den Hilfesystemen und den öffentlichen Verwaltungen nicht ausreichend dokumentierte und personenbezogenen Daten vor, die für eine solche Untersuchung herangezogen werden könnten, zum anderen ist das EHAP-Programm als komplexes, emergentes Sozialprogramm zu charakterisieren, das eine breite Palette an Unterstützungsleistungen für unterschiedliche Zielgruppen an verschiedenen Standorten mit jeweils spezifischen Umsetzungsvoraussetzungen bereitstellt, was der Quantifizierung von Wirkungen enge Grenzen setzt (vgl. Rogers et al. 2008). Die Untersuchung der durch das EHAP-Programm induzierten Kostenerhöhungen oder Einsparungen in verschiedenen Bereichen des Hilfesystems bezieht sich aus diesen Gründen auf Einschätzungen, die aus leitfadengestützten Telefoninterviews mit Hilfseinrichtungen und Behörden gewonnen wurden.

7.2 Direkte Effekte

7.2.1 Vorgehen

Als direkte Kosten werden die zuwendungsfähigen Ausgaben (projektbezogene Personalausgaben, projektbezogene Sachausgaben, Verwaltungskostenpauschale) verstanden. Als Grundlage für ihre Untersuchung dienen sowohl die Monitoring-Daten im System ZUWES II, darunter die Projektangaben der ersten und zweiten Förderrunde und das Programm-Monitoring der Zielindikatoren der ersten Förderrunde, als auch die Finanzübersicht des BVA (Stand 10.12.2019). Während die Soll-Kosten für beide Förderrunden dargestellt werden, muss sich die Berechnung der Ist-Kosten auf die erste Förderrunde beschränken, da für die zweite nur wenige Kostenangaben vorliegen.

Bei der Betrachtung der Kosten, die innerhalb der ersten Förderrunde anfielen, ist zu beachten, dass ebenso die Abrechnung dieser Förderrunde zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht abgeschlossen war und die Kostenentwicklung des Programms somit nicht abschließend bewertet werden konnte. Für 44 Projekte war die Abrechnung der EHAP-Mittel der ersten Förderrunde noch nicht vollständig erfolgt. Nicht abgeschlossene Auszahlungen wurden für das Jahr 2016 bei 13 Projekten, 2017 für neun Projekte und 2018 für drei Projekte dokumentiert. 2019 betrifft das knapp die Hälfte aller Projekte, d. h. insbesondere für dieses Abrechnungsjahr sind weitere Ausgaben zu erwarten. Aufgrund dieser Einschränkungen kann die Entwicklung der Ist-Kosten nur für die Jahre 2016, 2017 und 2018 separat dargestellt werden.

7.2.2 Soll-Kosten

Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen fördert in Deutschland eine niedrigschwellige Sozialberatung für EU-Zugewanderte und Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte im Umfang von ca. 80 Mio. Euro. Der Fonds wird um Bundesmittel in Höhe von rund 8 Mio. Euro (10 % der Fondssumme) ergänzt. Die Antragstellenden beteiligen sich mit privaten Mitteln von rund 4 Mio. Euro (5 % der Fondssumme).

Der Großteil der Mittel wurde in der ersten Förderrunde eingesetzt. Für den Zeitraum 2016 bis 2018 wurden für 84 Projekte mit einem Kostenvolumen von insgesamt rund 52 Mio. Euro Mittel bewilligt (ca. 47 Mio. Euro EHAP-Mittel und 5 Mio. Euro Bundesmittel).[64] Hinzu kommen ca. 3 Mio. Euro Eigenanteil. In der zweiten Förderrunde von 2019 bis 2020 werden 67 Projekte mit 37 Mio. Euro (ca. 33 Mio. Euro EHAP-Mittel und rund 4 Mio. Euro Bundesmittel) gefördert. Hierbei beteiligen sich die Zuwendungsempfänger mit rund 2 Mio. Euro Eigenanteil.

Die geförderten Projekte variieren dabei in ihrer Größe und somit im Umfang der veranschlagten Kosten, die sie erzeugen. Die folgenden Tabellen stellen die förderfähigen Gesamtausgaben, d. h. die EHAP- und Bundesmittel sowie den Eigenanteil der Projekte unterschieden nach den Programmeinzelzielen für beide Förderrunden dar.[65]

Tabelle 13: Förderfähige Gesamtausgaben – Förderrunde I (gerundete Werte)

Einzelziel(e)	Anzahl der Projekte	Mittelwert	Standard-abweichung	Minimum	Maximum
1	25	734.000 €	257.000 €	255.000 €	1.000.000 €
2	10	700.000 €	209.000 €	444.000 €	999.000 €
3	17	489.000 €	245.000 €	265.000 €	907.000 €
1 und 2	15	635.000 €	232.000 €	305.000 €	970.000 €
1 und 3	11	675.000 €	202.000 €	388.000 €	995.000 €
1, 2 und 3	7	753.000 €	242.000 €	440.000 €	1.000.000 €
Insgesamt	**85**	**657.000 €**	**248.000 €**	**255.000 €**	**1.000.000 €**

Quelle: EHAP Monitoring

Tabelle 13 zeigt, dass in der ersten Förderrunde Projekte im Umfang von 255.000 Euro bis 1 Mio. Euro zur Förderung bewilligt wurden. Relativ geringe Kosten beanspruchen die Projekte, die sich ausschließlich mit der Zielgruppe des Einzelziels 3 befassen, während die Gesamtkosten im Bereich der Einzelziele 1 und 2 deutlich höher liegen. Projekte mit mehreren

[64] Laut den Monitoring-Daten zu den förderfähigen Gesamtausgaben wurden einem Projekt bereits Mittel für einen frühzeitigen Projektbeginn in 2015 im Umfang von 8.800,12 € (ohne privaten Eigenanteil) bewilligt, die jedoch keine Ausgaben im Programm für dieses Jahr nach sich zogen.

[65] Die Zielgruppe des Einzelziel 1 sind neuzugewanderte Personen ohne Kinder, des Einzelziels 2 neuzugewanderte Eltern/Erziehungsberechtigte und deren Kinder bis sieben Jahre und des Einzelziels 3 Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen.

Einzelzielen sind kostenmäßig nicht zwangsläufig umfangreicher als Projekte, die nur ein Einzelziel bedienen. Die Unterschiede in den Gesamtkosten sind zwischen den Einzelzielen ähnlich, wie die Standardabweichungen zeigen.

Bei der Betrachtung der förderfähigen Gesamtausgaben der zweiten Förderrunde ist zu beachten, dass die Einzelzielorientierung der Projekte nicht direkt mit jener der ersten Förderrunde vergleichbar ist. Die Zielgruppen des Einzelziels 1 (neuzugewanderte Personen ohne Kinder) und des Einzelziels 2 (neuzugewanderte Eltern/Erziehungsberechtigte und deren Kinder bis sieben Jahre) wurden im Einzelziel A zusammengefasst und die Zielgruppe des Einzelziels 3 (Wohnungslose Personen und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen) gehen im Einzelziel B auf (siehe auch Kap. 2.2.1). Tabelle 14 gibt einen Überblick, in welchem Umfang Mittel in dieser Förderrunde bewilligt worden sind.

Tabelle 14: Förderfähige Gesamtausgaben – Förderrunde II (gerundete Werte)

Einzelziel(e)	Anzahl der Projekte	Mittelwert	Standard-abweichung	Minimum	Maximum
A	36	655.000 €	215.000 €	211.000 €	993.000 €
B	13	432.000 €	158.000 €	287.000 €	746.000 €
A und B	18	592.000 €	214.000 €	274.000 €	979.000 €
Insgesamt	**67**	**595.000 €**	**219.000 €**	**211.000 €**	**994.000 €**

Quelle: EHAP-Monitoring

In der zweiten Förderrunde werden 67 Projekte im Umfang von 211.000 Euro bis knapp 1 Mio. Euro gefördert. Projekte im Einzelziel B beanspruchen relativ niedrige Fördersummen (rund 432.000 Euro im Durchschnitt). Projekte im Einzelziel A beantragten höhere Fördersummen (rund 655.000 Euro im Durchschnitt). Analog zur ersten Förderrunde ist in der zweiten die durchschnittliche Fördersumme von Projekten, die mehrere Einzelziele verfolgen, nicht unbedingt höher als die von Projekten, die nur ein Einzelziel verfolgen.

Anhand der Angaben der Zuwendungsempfänger, welche konkreten Zielgruppen sie mit ihrem Projekt avisieren, lassen sich die Projekte der zweiten Förderrunde den Einzelzielen der ersten Förderrunde weiterhin zuordnen. Das wurde hier für den Zweck des Vergleichs vorgenommen. Tabelle 15 enthält die förderfähigen Gesamtausgaben der Projekte der zweiten Förderrunde unterteilt nach der Einzelzielzuordnung der ersten Förderrunde.

Tabelle 15: Förderfähige Gesamtausgaben – Förderrunde II nach Einzelzielzuordnung der ersten Förderrunde (gerundete Werte)

Einzelziel(e)	Anzahl der Projekte	Mittelwert	Standard-abweichung	Minimum	Maximum
1	2	416.000 €	19.000 €	403.000 €	429.000 €
2	1	531.000 €	-	531.000 €	531.000 €
3	13	432.000 €	158.000 €	287.000 €	747.000 €
1 und 2	33	673.000 €	215.000 €	211.000 €	994.000 €
1 und 3	4	590.000 €	211.000 €	322.000 €	791.000 €
1, 2 und 3	14	593.000 €	223.000 €	274.000 €	979.000 €
Insgesamt	**67**	**595.000 €**	**219.000 €**	**211.000 €**	**994.000 €**

Quelle: EHAP-Monitoring

Im Vergleich zur ersten Förderrunde ist anhand dieser Unterteilung eine Verschiebung des Schwerpunkts zu erkennen, von Projekten mit nur einem Einzelziel zu Projekten mit mehreren. Der Großteil der Projekte unterstützt nun Neuzugewanderte ohne Kinder (Einzelziel 1) und Eltern/Erziehungsberechtigte und ihre Kinder bis sieben Jahren (Einzelziel 2) gemeinsam, während sich in der ersten Förderrunde die Mehrheit der Projekte ausschließlich Neuzugewanderten ohne Kinder (Einzelziel 1) widmete. In der zweiten Förderrunde beraten nur noch drei Projekte ausschließlich neuzugewanderte Personen ohne Kinder (Einzelziel 1) oder neuzugewanderte Eltern/Erziehungsberechtigte und deren Kinder bis sieben Jahre (Einzelziel 2) separat. Ebenso ist zu erkennen, dass in dieser Förderrunde mehr Projekte alle drei Zielgruppen gemeinsam unterstützen als zuvor.

Im Durchschnitt ist der Umfang der förderfähigen Gesamtausgaben für Projekte, die sich sowohl neuzugewanderten Personen ohne Kinder (Einzelziel 1) als auch neuzugewanderten Eltern/Erziehungsberechtigten und deren Kindern bis sieben Jahre widmen, am höchsten. Unter diesen Projekten befindet sich auch das Projekt mit der niedrigsten Fördersumme (211.000 Euro). Das Projekt mit den höchsten bewilligten Mitteln im Umfang von 979.000 Euro bedient alle Zielgruppen.

7.2.3 Ist-Kosten

Die Übersicht der bewilligten Mittel zeigte, wie sich die geplanten Soll-Kosten auf die einzelnen Zielausrichtungen, die im Programm möglich sind, verteilen. Welche tatsächlichen Kosten angefallen sind, kann die Beschreibung der bis dato angefallenen Ausgaben liefern. Hierbei werden die Ist-Kosten herangezogen, wie sie vom BVA bis zum 10.12.2019 dokumentiert worden sind. Als Kosten werden hierbei die Ausgaben betrachtet, die aus den EHAP-Mitteln und den Bundesmitteln finanziert werden.

Insgesamt wurden in der ersten Förderrunde rund 52 Mio. Euro an Mitteln bewilligt und rund 33 Mio. Euro ausgezahlt. Die zum jetzigen Zeitpunkt vorliegende hohe Differenz von ca. 19 Mio. Euro ist vorwiegend durch die Differenz von Soll- und Ist-Kosten bei den EHAP-Mitteln bedingt (rund 47 Mio. Euro an bewilligten Mitteln zu 28 Mio. Euro ausgezahlten Mitteln). Die bewilligten Bundesmittel wurden beinahe vollständig ausgezahlt. Hier besteht eine Differenz von lediglich 240.682 Euro.

Bezogen auf die Soll- und Ist-Kosten des gesamten Programms ist zunächst festzuhalten, dass das Jahr 2018 die kostenintensivste Phase sowohl im Hinblick auf die Soll-Kosten (17.975.628 Euro) als auch auf die Ist-Kosten (13.650.035 Euro) darstellt. Im Jahr 2016 sind die geplanten sowie die getätigten Ausgaben am niedrigsten (Soll-Kosten: 16.620.142 Euro; Ist-Kosten: 8.081.965 Euro). Zudem zeigt sich, dass der Kostenrahmen im Jahr 2016 nur zur Hälfte ausgeschöpft wird, im Jahr 2018 hingegen zu knapp drei Vierteln. Dieser Sachverhalt spiegelt sich auch auf Ebene der einzelnen Zielausrichtungen, die im Programm möglich sind, wider.

Durchschnittlich sind den Projekten über alle Jahre 17.438.488 Euro an Mitteln zugesagt worden und rund 10.937.389 Euro von den Projekten in Rechnung gestellt beziehungsweise an sie ausgezahlt worden. Dass weit mehr EHAP-Mittel von 2016 bis 2018 bewilligt als ausgegeben wurden, liegt zum einen daran, dass bisher von den Projekten weniger Mittel als bewilligt abgerufen wurden, zum anderen an Verzögerungen bei der Beantragung und Auszahlung von Programmmitteln.

Laut aktuellem Abrechnungsstand des Programms wurden in der ersten Förderrunde weniger Mittel abgerufen als bewilligt worden sind. Für die 41 Projekte, für welche in der Abrechnung der Finanzübersicht des BVA keine Lücken bestehen, beträgt die durchschnittliche Differenz von beantragten und abgerufenen EHAP-Mitteln 154.072 Euro. Die Verzögerungen bei der Beantragung und Auszahlung von Programmmitteln können auf verschiedenen Gründen beruhen. Übliche Gründe sind Verzögerungen durch Projekte in der Startphase von neuen Programmen, zu denen es keine vergleichbaren Vorerfahrungen gibt. Dies betrifft z. B. Probleme bei der Personalrekrutierung oder Vorbereitung der Zielgruppenansprache. Wenn Personal erst mit mehrmonatiger Verspätung eingestellt werden kann, werden auch die Personalmittel verzögert abgerufen. Häufig verzögerten Unklarheiten im Antrag eine unkomplizierte Auszahlung der Mittel. Die zu klärenden Fragen betrafen häufig den Einsatz von Personal des Trägers für das Projekt, die Aufteilung der Mittel zur Verwaltung des Projektes oder die Erstattung von geplanten Fortbildungen für neu gewonnenes Personal. Auch die Programmverwaltung musste sich erst auf das neue Programm einstellen (vgl. dazu Kap. 5.1.1):

Ähnlich wie die Projekte selbst war auch die Programmverwaltung mit Problemen der Personalgewinnung und -fluktuation konfrontiert. Dies hat zu Verzögerungen in der Bearbeitung von Anträgen geführt. Aber auch die Projekte konnten Leistungen nicht immer rechtzeitig in Rechnung stellen, weil sie sich zu Beginn noch mit den Abrechnungsverfahren und Dokumentationspflichten vertraut machen mussten. Die verspätete Auszahlung beantragter Mittel verlangte es von Zuwendungsempfängern mitunter über lange Zeiträume zusätzliche finanzielle Ressourcen aufzubringen, um fehlende Mittel ausgleichen zu können. Das deutet auf eine Er-

höhung der Vollzugskosten auf Seiten des Bundesministeriums und der Zuwendungsempfänger hin. Das konkrete Ausmaß der Auswirkungen dieser Umsetzungsschwierigkeiten auf die Kosten des Programms kann anhand der vorliegenden Datengrundlage allerdings nicht angegeben werden.

Die Abrechnung der Bundesmittel ist demgegenüber für 2016 bis 2018 beinahe vollständig abgeschlossen. In diesem Zeitraum ist lediglich die Abrechnung für vier Projekte noch nicht erfolgt. Jedoch können sich im Verlaufe der Abrechnung für 2019 weitere Rückzahlungsansprüche an Bundesmitteln von Zuwendungsempfängern ergeben. 2019 wurden bis dato drei Rückzahlungen von Projekten eingefordert, insgesamt 21.981 Euro. Diese Rückzahlungen können von den Projekten durch eine entsprechend erhöhte Anfrage von EHAP-Mitteln – soweit es das beantragte EHAP-Budget erlaubt – ausgeglichen werden. Dementsprechend können auch die Ausgaben der EHAP-Mittel steigen.

7.2.4 Kosten pro Output-Einheit

Ergänzend zur Beschreibung der Programmkosten soll das Verhältnis von Ist-Kosten und der Output-Leistung des Programms berechnet werden. Als Output-Einheit sind im Kontext der EHAP-Intervention beratene Personen zu verstehen. Im Monitoring des Programms ZUWES II-System werden als Output-Fälle beratene Personen erfasst, sobald sie zum ersten Mal eine Beratung eines EHAP-Projektes in Anspruch nehmen. Ein Fall kann mehrere Beratungen benötigen. Das Dokumentationssystem hat in der ersten Förderrunde lediglich die Erstberatung erfasst.

Diese Einheiten dienen als Grundlage der Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung. Wie unter Kap. 6.1 beschrieben, wurden die gesetzten Programmziele in der Gesamtbetrachtung bei weitem erreicht. An dieser Stelle ist von Interesse, wieviele Mittel im Laufe der ersten Förderrunde sowohl insgesamt als auch getrennt für die Jahre 2016, 2017 und 2018 für eine beratene Person bisher eingesetzt wurden. Hierzu werden den Kosten die Outputs gegenübergestellt und die Kosten pro Output-Einheit angegeben, wie der folgenden Tabelle 16 zu entnehmen ist.

Tabelle 16: Kosten pro Output-Einheit für die Jahre 2016 bis 2018 in allen drei Einzelzielen

	2016	2017	2018	2016 – 2018
EZ 1				
Ist-Kosten	2.505.640 €	3.937.085 €	3.920.521 €	10.363.246 €
Output (beratene Personen)	13.466	14.075	12.422	39.963
Kosten pro Output-Einheit	**186 €**	**280 €**	**316 €**	**259 €**
EZ 2				
Ist-Kosten	1.198.301 €	1.226.254 €	1.742.482 €	4.167.037 €
Output (beratene Personen)	3.602	5.640	5.221	14.463
Kosten pro Output-Einheit	**333 €**	**217 €**	**334 €**	**288 €**
EZ 3				
Ist-Kosten	1.185.368 €	2.051.922 €	1.857.864 €	5.095.154 €
Output (beratene Personen)	4.383	5.452	5.534	15.369
Kosten pro Output-Einheit	**270 €**	**376 €**	**336 €**	**332 €**
EZ 1 und 2				
Ist-Kosten	1.352.037 €	1.823.639 €	2.764.495 €	5.940.171 €
Output (beratene Personen)	7.429	10.843	10.549	28.821
Kosten pro Output-Einheit	**182 €**	**168 €**	**262 €**	**206 €**
EZ 1 und 3				
Ist-Kosten	1.042.336 €	1.133.049 €	1.963.791 €	4.139.176 €
Output (beratene Personen)	2.956	3.797	4.014	10.767
Kosten pro Output-Einheit	**353 €**	**298 €**	**489 €**	**384 €**
EZ 1, 2 und 3				
Ist-Kosten	798.283 €	908.220 €	1.400.881 €	3.107.384 €
Output (beratene Personen)	3.420	5.276	4.917	13.613
Kosten pro Output-Einheit	**233 €**	**172 €**	**285 €**	**228 €**
Gesamt				
Ist-Kosten	8.081.965 €	11.080.168 €	13.650.035 €	32.812.168,12 €
Output (beratene Personen)	35.256	45.083	42.657	122.996
Kosten pro Output-Einheit	**229 €**	**246 €**	**320 €**	**267 €**

Quelle: EHAP-Monitoring

Wie der Aufstellung der Gesamtkosten zu entnehmen ist, wurden in den Jahren 2016 bis 2018 rund 33 Mio. Euro an EHAP-Mitteln und Bundesmitteln ausgezahlt und 122.996 Personen beraten. Das ergibt 267 Euro an Kosten pro Output-Einheit. Bezüglich der geförderten Einzelziele und Einzelzielkombinationen ist ersichtlich, dass für den Zeitraum von 2016 bis 2018 die niedrigsten Kosten pro Output-Einheit mit 206 Euro bei Projekten im Einzelziel 1 und 2 zu verzeichnen sind, wohingegen der Output im Vergleich zu den Ist-Kosten bei Projekten im Einzelziel 1 und 3 am geringsten ist und damit die Kosten pro Output-Einheit mit 384 Euro am höchsten.

Insgesamt stellt das Jahr 2018 nicht nur das kostenintensivste Jahr bezogen auf die ausgezahlten Mittel dar, sondern auch bezogen auf die Kosten pro Output-Einheit. Lediglich im Schwerpunkt des Einzelziels 3 ist 2017 das Jahr mit den höchsten Kosten. Ferner ist bezogen auf den Gesamtüberblick festzustellen, dass die Kosten pro Output-Einheit von 2016 bis 2018 um rund 17 % ansteigen. Von 2016 bis 2017 nehmen die Kosten stärker zu als die Anzahl der beratenen Personen. 2018 sinkt die Anzahl der beratenen Personen im Vergleich zum Vorjahr, während die Kosten weiterhin ansteigen. Diese Kostenentwicklung zeigt sich für die Einzelziele lediglich im Einzelziel 1. In allen anderen Einzelzielen und Einzelzielkombinationen sinken die Kosten pro Output-Einheit von 2016 zu 2017 und steigen darauffolgend 2018 auf ein höheres Niveau als 2016 an.

Bei der Interpretation der Kostenentwicklung von Output-Einheiten sind folgende Aspekte zu beachten:

- Erstens geben die Ist-Kosten der ersten Förderrunde einen Zwischenstand wieder, der keine Vollständigkeit beanspruchen kann. Es ist davon auszugehen, dass sich der Umfang der Kosten im Zuge der Finanzabrechnung für das Jahr 2019 erhöhen wird. Werden die aktuellen Output-Zahlen des gesamten Programms ins Verhältnis zu den bewilligten EHAP- und Bundesmitteln für die erste Förderperiode von 52.315.465 Euro gesetzt, betragen die Kosten pro Output-Einheit 425 Euro und sind damit rund 37 % höher als die aktuell errechneten 267 Euro.
- Zweitens können die in Tabelle 16 angeführten Ist-Kosten (d. h. die abgerufenen Mittel des EHAP-Fonds und des Bundes) für die drei Jahre von 2016 bis 2018 nicht mit den tatsächlich angefallenen Kosten bei den Zuwendungsempfängern in denselben Jahren gleichgesetzt werden, da – wie oben angemerkt – die Beantragung und Auszahlung der Fördermittel mit Verzögerungen verbunden ist, d. h. Projekte haben nicht immer die laut dem Finanzplan in einem Jahr für sie vorgesehenen Mittel tatsächlich für dieses Jahr abgerufen oder ausgezahlt bekommen. Folglich kann die Verbindung zwischen den Kosten und dem Output eines Jahres nur eine Approximation darstellen.[66]

Ein weiterer zu beachtender Sachverhalt ist, dass der tatsächliche Umfang von dokumentierten Beratungen wesentlich höher sein kann, als im Monitoring verzeichnet ist. Während der ersten Förderrunde konnten die Projekte im ZUWES-Erfassungssystem lediglich das Datum

[66] Beispielsweise zeigt sich diese Einschränkung dadurch, dass die Kosten für eine beratene Person im Programmverlauf zu steigen scheinen, obwohl zu Beginn von Maßnahmen erhöhte Implementationskosten zu erwarten wären, da die Programmstruktur und die Projektangebote erst aufgebaut werden müssen.

der ersten Beratung angeben, nicht dagegen, wie häufig die Personen im Kontext eines Anliegens beraten oder auch zu Einrichtungen begleitet wurden. In der zweiten Förderrunde dagegen ist es möglich, bis zu 21 Termine für die Beratung zu registrieren.

7.3 Indirekte Effekte

7.3.1 Vorgehen

Die indirekten Effekte lassen sich im Gegensatz zu den direkten Effekten bei einem Programm dieser Art nicht gleichermaßen in quantitative Messeinheiten überführen. Darauf weisen bereits Studien hin, die das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Wohnungslosenhilfe untersuchen, das auch für die Zielgruppe im Unterstützungsschwerpunkt II eine Rolle spielt (siehe für einen internationalen Überblick Pleace et al. 2013)[67].

Pleace et al. (2013, S. 16-18) stellen systematisch dar, dass bereits das Erfassen der reinen Kosten im Hilfesystem für Wohnungslose mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden ist:

Erstens liegen äußerst unterschiedliche Leistungen vor, die abhängig von der Spezialisierung der Einrichtungen sind und unterschiedliche Kostenvolumina erzeugen. Zweitens sind sowohl die Finanzierungsstrukturen der Einrichtungen äußerst heterogen als auch der Umfang und der Detailgrad der Finanzierungsbilanzen.[68] Drittens findet die Umsetzung und Koordinierung auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen statt und wird von verschiedenen Stellen und Verbänden durchgeführt.

Die Berechnung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, und dabei des Kostenausgleichs durch die Wohnungslosenhilfe im Zuge von Kostenreduzierungen für Dienstleistungen außerhalb der Wohnungslosenhilfe, ist mit weiteren Hürden konfrontiert (Pleace et al. 2013, S. 18-26):

Der Umfang der Nutzung von Dienstleistungen außerhalb der Wohnungslosenhilfe unterscheidet sich je nach Gruppe von Wohnungslosen. So nutzen bspw. einige bestimmte Angebote wie Notaufnahmen kaum und andere ähnlich stark wie ärmere Bevölkerungsschichten. Zweitens kann der Kostenausgleich für einige Gruppen Null sein, etwa wenn die Wohnungslosenhilfe eine verstärkte Nutzung von Leistungen durch die Unterstützungsarbeit befördert, die ohne Unterstützung nicht genutzt worden wären. Drittens steht die Berechnung von Kostenausgleichen über die Lebenszeitspanne vor der Schwierigkeit, dass zahlreiche intervenierende Faktoren (etwa der Verlauf chronischer Erkrankungen) neben dem Status Wohnungslos die Nutzung

---

67 Die umfassendsten Kosten-Nutzen-Analysen von Wohnungslosenprogrammen liegen für die USA (vgl. Culhane 2018) und Australien (vgl. Flateau 2008 und Kaylene Zaretzky 2013) vor – Länder, in denen eine breite Datengrundlage zur Zielgruppe besteht. Für Deutschland liegt eine Berechnung zur kommunalen Ressourcenplanung für Bremen vor (vgl. Busch-Geertsema 1997) sowie Berechnungen zu einzelnen Hilfeeinrichtungen, die am betriebswirtschaftlich orientierten Modell des Social-Return-Of-Investment orientiert sind, wie den Fachstellen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit der Diakonie (Diakonie 2015), stationären Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe (Lehmann/Ballweg 2012), dem Streetwork (Sine 2008) oder der Schuldnerberatung des Caritasverbandes in Frankfurt (Rada/Stahlmann/Kleemann 2017).

68 Ferner ist zu beachten, dass die Bereitschaft zur Weitergabe der Finanzdaten für wissenschaftliche Untersuchungen nicht immer gegeben ist.

anderer Hilfseinrichtungen beeinflussen. Und viertens ist die Population von Wohnungslosen im Vergleich zu nicht Wohnungslosen äußerst gering, wodurch deren Anteil an der Nutzung von Leistungen bestimmter Einrichtungen sehr gering und vernachlässigbar sein kann.

Diese Herausforderungen betreffen ebenso die Wirtschaftlichkeitsanalyse der EHAP-Intervention. Sie stellen sich in diesem Kontext sogar komplexer dar. Das Angebot, das durch das EHAP-Programm bereitgestellt wird, kann als Grundberatung zu allen Lebensbereichen bezeichnet werden. Daher sind für die EHAP-Projekte zur Unterstützung der Zielgruppe potentiell alle Einrichtungen des Hilfesystems relevant.

Die Untersuchung von durch das EHAP-Programm induzierten Kostenerhöhungen oder Einsparungen in verschiedenen Bereichen des Hilfesystems wurde aus diesen Gründen qualitativ durchgeführt. Das Ziel hierbei war es, von Stellen, die eine besondere Rolle für die EHAP-Projekte spielen, zu erfahren, wo genau sie erhöhte Kosten oder Einsparungen wahrnehmen und ob diese in Zahlen auszudrücken sind. Hierfür wurden zunächst die wichtigsten Hilfesysteme für die Projekte in den einzelnen Unterstützungsschwerpunkten erfasst.

Dem Monitoring (siehe Tabelle 17) ist folgende Rangfolge von Stellen zu entnehmen, die für die EHAP-Beratung eine tragende Rolle spielen:

Tabelle 17: Rangfolge der Stellen, an die am häufigsten verwiesen wird

Unterstützungsschwerpunkt I Zugewanderte ohne Kinder		Unterstützungsschwerpunkt I Zugewanderte Eltern/Erziehungsberechtigte von Kindern unter 7 Jahren		Unterstützungsschwerpunkt I Zugewanderte Kinder unter 7 Jahren		Unterstützungsschwerpunkt II Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte	
Dienste	Verweise	Dienste	Verweise	Dienste	Verweise	Dienste	Verweise
Migrationsberatungsstelle/Jugendmigrationsdienst	13.433	Migrationsberatungsstelle/Jugendmigrationsdienst	2.718	Kita	5.016	Wohnungslosenhilfe	8.345
Sprachkurse/Integrationskurse	8.212	Sprachkurse/Integrationskurse	1.972	Freizeitangebote und Vereine	1.298	Tagestreffs	2.701
Wohnungshilfe	6.908	Einrichtungen oder feste Angebote der Familienbildung (z. B. Familienzentren)	1.513	Einrichtungen oder feste Angebote der Familienbildung (z. B. Familienzentren)	1.267	Medizinische Beratung und Versorgung	2.012
Krankenkassen	6.724	Jugendamt	1.132	Sozialpädiatrische Zentren	688	Sozialamt	1.655
Bürgeramt	2.636	Hilfen zur Erziehung (Erziehungsberatung/sozialpädagogische Familienhilfe)	920	Frühförderung	531	Schuldnerberatung	1.016
Schuldnerberatung	2.455	Ehe-/Lebens-/Familienberatung	662			Sozialpsychiatrischer Dienst	672
Gesundheitsamt	1.945	Gesundheitsamt	606			Suchtberatung	440
Schwangerschaftsberatung	1.819					Versorgungsdienste (Strom/Wasser)	410
Mieterschutzbund	792					Allgemeiner Sozialdienst (ASD)	370
Ausländerbehörde	659					Mieterschutzbund	308
Sozialpsychiatrischer Dienst	305						
Suchtberatung	287						

Quelle: Monitoring, Stand: Dez. 2018

Im Unterstützungsschwerpunkt I zeigte sich bei den erwachsenen Unionsbürgerinnen und -bürgern eine Konzentration auf die Migrationsdienste, Sprachkurse und Integrationskurse, Angebote der Wohnungslosenhilfe und Krankenkassen. Neuzugewanderte Eltern und Erziehungsberechtigte von Kindern bis sieben Jahren wurden ebenfalls vorrangig an Migrationsdienste sowie Sprachkurse verwiesen. Für diese Gruppen spielen des Weiteren Einrichtungen oder feste Angebote der Familienbildung sowie das Jugendamt eine wichtige Rolle. Für die Kinder zugewanderter Eltern oder Erziehungsberechtigter sind die Kita, Freizeitangebote und Familienbildungseinrichtungen und -angebote an oberster Stelle. Im Bereich des Unterstützungsschwerpunktes II entfallen die häufigsten Verweise auf die Bereiche Wohnungshilfe, Tagestreffs, Gesundheitsdienste, Sozialamt und Schuldnerberatung.

Neben diesen Stellen sind Dienste, wie das Gesundheitsamt, die Schwangerschaftsberatung, der Mieterschutzbund, die Ausländerbehörde, der sozialpsychiatrische Dienst, die Suchtberatung, Versorgungsdienste, Allgemeine Sozialdienste und sozialpädiatrische Stellen und Frühförderangebote von Relevanz. Kosten oder Einsparungen wären daher in diesen genannten Bereichen für eine Analyse der Wirtschaftlichkeit heranzuziehen.

Die Akquisition der Interviewpartnerinnen und -partner von Hilfeeinrichtungen in den genannten Bereichen wurde im Zuge der zweiten Fallstudienphase im Modus des Schneeballsystems durchgeführt. Die EHAP-Projekte an den Fallstudienstandorten wurden dabei gebeten, lokale Einrichtungen zu nennen, die diesen Bereichen zugeordnet werden können. Das Leitungspersonal der Einrichtungen wurde anschließend vom Evaluationsteam kontaktiert und um Teilnahme an der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit gebeten.

Die Gespräche wurden zwischen August und Oktober 2018 durchgeführt. Sie fanden als leitfadengestützte Telefoninterviews statt, mit einer Dauer von maximal 30 Minuten. Befragt wurden Personen in Leitungsfunktionen zum Aufbau der Einrichtung, der Finanzierungsstruktur, dem Leistungsangebot, den Kosten für diese Leistungen und zu der Wirkung des vor Ort umgesetzten EHAP-Projektes auf die mit ihren Leistungen verbundenen Kosten. Die Angaben wurden in einem Erfassungsschema protokolliert. Ergänzt wurden die Interviews um die Sichtung von Studien und Berichten zu Einrichtungen in den entsprechenden Bereichen des Hilfesystems.

Nur vier EHAP-Projekte haben Kontakte weiterer Einrichtungen bereitgestellt. Dabei handelte es sich um drei Projekte, die ausschließlich EU-Zugewanderte unterstützen, und ein Projekt, das Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte bereitstellt. Der Umfang der bereitgestellten Kontakte sowie die Bereitschaft der entsprechenden Einrichtungen muss als gering bewertet werden. Nicht befragt werden konnten Anbieter von Sprach- und Integrationskursen, Krankenkassen, Kitas, Sozialämter, Gesundheitsämter, sozialpsychiatrische

Dienste, Suchtberatungsstellen, Versorgungsdienste, Allgemeine Sozialdienste sowie sozialpädiatrische Stellen und Frühförderangebote.[69]

Insgesamt konnten 14 telefonische Interviews an den vier Fallstudienstandorten durchgeführt werden. Dabei entfallen 10 Gespräche auf Einrichtungen an zwei Standorten, an denen zum Zeitpunkt der Fallstudien EHAP-Projekte angesiedelt waren, die Hilfsleistungen für EU-Zugewanderte bereitstellen. Aufgrund der geringen Fallzahl von Einrichtungen, die mit EHAP-Projekten des Unterstützungsschwerpunktes II zusammenarbeiten, gelten die folgenden Erläuterungen vorrangig für die Zielgruppe der EU-Zugewanderten. Wo Punkte, welche Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte (Unterstützungsschwerpunkt II) betreffen, relevant sind, werden sie explizit benannt.

Befragt wurden Einrichtungen, die folgenden übergreifenden Hilfssystembezeichnungen zugeordnet werden können:

- Wohnungshilfe (4 Interviews)
- Migrationsberatung (3 Interviews)
- Familienzentrum und Familienhilfe (3 Interviews)
- Gesundheitsdienste (2 Interviews)
- Jugendamt (1 Interview)
- Schuldnerberatung (1 Interview).

Überwiegend wurden damit lokal agierende Beratungsdienste interviewt sowie Stellen, die den jeweiligen EHAP-Projektträgern nahestanden oder deren Verwaltungsstruktur angehörten. Deren Bereitschaft war erwartungsgemäß am höchsten. Die interviewten Personen konnten nur selten quantitative Angaben zu Kosten und Einsparungen, ob differenziert oder pauschal, machen. Es überwogen qualitative Einschätzungen der Erhöhung oder Senkung von Kosten. Diese sollen bei der Betrachtung im Vordergrund stehen und um Informationen aus dem zusätzlich recherchierten Material ergänzt werden.[70]

---

69 Der überwiegende Teil der benannten Einrichtungen hat nicht auf Anfragen geantwortet. Manche lehnten ein Interview ab, weil keine sachkundigen Aussagen über die Zusatzkosten oder Einsparungen durch Verweise von EU-Zugewanderten oder Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit Bedrohten haben gegeben werden können. Das traf insbesondere auf kommunale Träger von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch und Krankenkassen zu. Eine Vertreterin eines Sozialamtes verdeutlichte, das Ausgaben verschiedener Sozialleistungen nur in aggregierter Form vorlägen und nicht anhand von Personenmerkmalen ausgewertet werden könnten, mit denen eine bestimmte Bevölkerungsgruppe und deren Anteil am Kostenumfang für die Kommunen, das Land oder den Bund identifiziert werden könnten. Ähnliches gilt für Krankenkassen. Ein Vertreter einer städtischen Zweigstellte machte deutlich, dass die Daten bundesweit aggregiert würden und keine Rückschlüsse auf Personengruppen möglich seien.

70 Im Bereich Wohnungshilfe wurden Gespräche mit dem leitenden Personal von zwei Notunterkünften, Fachstellen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit und einer Tagesstätte geführt. Als Migrationsberatungen wurde mit Leiterinnen und Leitern von Beratungsstellen dreier Wohlfahrtsverbände gesprochen. Die Interviews im Bereich Familienzentrum und Familienhilfe betreffen Familien- und Schwangerenberatungen, die von einem lokal agierenden gemeinnützigen Unternehmen und einem Verein sowie von einer Zweigstelle

7.3.2 Kosten- und Entlastungswirkungen bei Einrichtungen des Hilfesystems

Die EHAP-Intervention erzeugt sowohl Entlastungen als auch Kosten im Hilfesystem. Wie in Kapitel 6.2.2 gezeigt wurde, sind von Vertreterinnen und Vertretern kommunaler Behörden insbesondere Entlastungen bezogen auf die Vermeidung und Prävention von Wohnungslosigkeit oder die Verringerung von Verwaltungstätigkeiten der Ordnungs- und Gesundheitsämter beschrieben worden. Darüberhinausgehende Wirkungen auf Kosten innerhalb des Hilfesystems können anhand der Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Hilfseinrichtungen, die im Zuge der Wirtschaftlichkeitsanalyse durchgeführt wurden, nachgezeichnet werden.

Bei der Betrachtung der indirekten Effekte des Programmes werden sowohl Kosten als auch Entlastungs- oder Nutzeneffekte berücksichtigt. Aufgrund der Komplexität der Intervention sowie der begrenzten Datengrundlage können hierbei keine quantitativen Verhältnisse dargestellt werden, sondern es muss sich auf die Erläuterung beispielhafter Aspekte beschränkt werden. Diese werden für einzelne Stellen vorgenommen, die im Rahmen der Interviews erfasst werden konnten. Dazu zählen die Einrichtungen der Wohnungshilfe, Migrationsberatungsstellen, Familienzentrum und Familienhilfen, Gesundheitsdienste, der soziale Dienst eines Jugendamtes und eine Schuldnerberatung.

Wohnungslosenhilfe

Das Unterstützungssystem der Wohnungslosenhilfe ist komplex. Ihm sind Leistungen zuzuordnen wie beratende Tätigkeiten über Fachberatungsstellen, Straßensozialarbeit, medizinische Versorgung, das Bereitstellen von Tagesstätten, das Wohnungsangebot in Notunterkünften, Obdachlosenheimen und Aufnahmehäusern, die Betreuung in eigener Wohnung oder betreuten Wohnformen sowie die Übernahme von Mietrückständen oder Verfahrenskosten bei anstehenden Räumungsklagen (vgl. Specht et al., 2017: 47). Im Sektor der Wohnungslosenhilfe werden die oben dargestellten spezialisierten Hilfeleistungen in ambulanter, teilstationärer oder stationärer Form angeboten. Sie liegen typischerweise in der Trägerschaft freier und gemeinnütziger Träger.

Auf die Schwierigkeiten im Rahmen der Berechnung von Kosten und Nutzen der Wohnungslosenhilfe haben Pleace et al. (2013) ausführlich hingewiesen. An dieser Stelle sollen aus diesem Grund ausschließlich Ergebnisse der Interviews im Zuge der Wirtschaftlichkeitsanalyse zusammengefasst werden. Im Bereich der Wohnungslosenhilfe konnten vier Gespräche an zwei Standorten realisiert werden. Dabei handelte es sich jeweils um Einrichtungen, die eng mit dem vor Ort implementierten EHAP-Projekt kooperierten.

---

des Bundesverbands pro familia Deutsche Gesellschaft für Familienplanung, Sexualpädagogik und Sexualberatung e. V. durchgeführt werden. Einrichtungen im Bereich Gesundheitsdienste sind ein medizinischer Notdienst für Migrantinnen und Migranten und ein sozialpsychiatrischer Dienst. Im Bereich Jugendamt konnte ein Dienst interviewt werden, der sich im Auftrag des Jugendamtes um Kinder und Jugendliche aus Südosteuropa kümmert. Der interviewte Schuldnerberatungsdienst ist städtisch finanziert und bietet das übliche Portfolio solcher Dienste an.

Die Leiterin einer Tagesstätte in einer Großstadt sieht ihr Personal durch das EHAP-Team vor Ort entlastet. Die Tagesstätte bietet obdachlosen und wohnungslosen Menschen eine niedrigschwellige Unterstützung an. Sie können sich tagsüber in den Räumen der Tagesstätte aufhalten und erhalten dort Essen sowie Hilfe in der Kommunikation mit Ämtern und ein Postfach. Sieben Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen unterstützen die Personen im Rahmen dieses Angebots, das über die Stadt finanziert wird. Das EHAP-Beratungspersonal böte wöchentliche Sprechstunden in der Einrichtung an und entlaste damit die Mitarbeitenden, da die Beraterinnen und Berater über die nötigen Sprachkenntnisse verfügten, erklärt die Leiterin.

Diese Entlastung sei allerdings kaum zu beziffern. Aufgrund der Niedrigschwelligkeit der Einrichtung, die ohne An- und Abmeldung besucht werden könne, seien die Leistungen nicht voneinander zu trennen. Das Personal der Tagesstätte gibt Essen aus und mache darüber hinaus unter anderem Streetwork. Es werde keine Personenstatistik oder Beratungsstatistik geführt, da Personen frei kommen und gehen könnten und Beratungen spontan stattfänden.

Auch die weiteren Interviewpartnerinnen und -partner geben an, durch das vor Ort tätige EHAP-Team entlastet worden zu sein, ohne jedoch den Umfang der (finanziellen) Entlastung angeben zu können. Der Leiter einer Unterkunft am selben Standort führt an, die Kommunikation mit EU-Zugewanderten sei einfacher geworden, wodurch Personalressourcen haben eingespart werden können. An welchen Positionen des Finanzplans sich das bemerkbar macht, konnte auch er nicht angeben. Die Unterkunft finanziere sich neben der Grundfinanzierung der Stadt über Mittel eines Wohlfahrtsverbandes und Spenden. Die Leitungsverantwortlichen einer über den zuständigen Landkreis finanzierten Fachberatungsstelle und einer Notunterkunft geben an, dass damit eine effizientere Beratung gewährleistet ist, was ebenfalls zur Einsparung von Personalressourcen geführt habe. Die Fachberatungsstelle habe allerdings auch Zunahmen bei den Beratungsfällen aufgrund der Verweise der EHAP-Beratungsstelle verzeichnet.

Migrationsdienste

Die Migrationsberatung weist in vielerlei Hinsicht Ähnlichkeiten mit der EHAP-Beratung auf. Beide Dienste bieten eine Grundberatung für erwachsene Zugewanderte, vermitteln, begleiten und stellen Gruppen- und Schulungsaktivitäten bereit. Migrationsdienste bieten ein breites Spektrum an Beratungsangeboten an, das alle Lebensbereiche wie Wohnen, Arbeit, Gesundheit als auch Sprachkurse, Kinderbetreuung/Schule sowie die Beratung zu einfachen rechtlichen Fragen umfasst (vgl. Diakonisches Werk, 2011). Finanziert werden die Personalstellen für Migrationsberaterinnen und -berater durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Die Durchführung übernehmen die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege (AWO, DCV, Parität, DRK, Diakonie, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland). Die ergänzende Beratung, insbesondere von EU-Zugewanderten im Unterstützungsschwerpunkt I durch EHAP-Teams, bedeutet für Migrationsberatungsdienste vor Ort vor allem eine Entlastung. Das ergeben die Interviews mit zwei Leiterinnen von Migrationsberatungsdiensten in zwei Großstädten, in denen EHAP-Teams tätig sind.

Die Leiterin eines Migrationsberatungsdienstes erläutert, dass ihr Beratungsdienst stark nachgefragt sei und das EHAP-Beratungspersonal gerade deshalb für spürbare Entlastungen sorge. Es haben zudem Absprachen stattgefunden. Bezogen auf EU-Zugewanderte leiste das EHAP-Personal aufgrund der Sprachkompetenz und des Wissens um die Zielgruppe betreffende Gesetzesregelungen mitunter die Vorarbeit für das Migrationsberatungsteam. Es werden beispielsweise für diese Zielgruppe durch das EHAP-Team die Grundlagen bezüglich der Suche von Kita-Plätzen und Wohnungen geschaffen. Die Beratungsstelle werde zu knapp der Hälfte durch Bundesmittel finanziert und zur anderen Hälfte durch Mittel des Wohlfahrtsverbandes, an dessen Struktur die Beratung angegliedert ist. Die Entlastungen seien jedoch nicht direkt feststellbar, da keine Kostenaufstellungen pro beratener Person vorlägen. Die Beratungsleistungen seien nicht auf Einzelpersonen zurückzuführen, da Einzelberatungen, Gruppenberatungen, und Langzeitbegleitung ähnlich abgerechnet würden.

Die Leiterin eines weiteren Migrationsdienstes an einem anderen großstädtischen Standort erklärt, die Entlastung durch das EHAP-Team sei in begrenztem Umfang vorhanden. Das Team der Leiterin traf Absprachen mit dem Beratungspersonal des EHAP. Dahinter habe die Idee gestanden, dass EU-Zugewanderte, die sich nicht auf der Suche nach Arbeit oder im Bezug von Leistungen nach dem SGB II befinden, vorrangig durch das EHAP-Personal beraten werden, während arbeitende und Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger vom Migrationsdienst unterstützt werden. Dennoch sei die geplante Arbeitsteilung nicht immer aufrechtzuerhalten, da der Vertrauensaufbau und das Wissen um die Situation von Klientinnen und Klienten im Zuge der Beratung gewonnen werde, und eine nach Themen und Status getrennte Beratungsarbeit nicht immer zielführend sei, sondern einen höheren Aufwand für beide Beratungsteams bedeute. Dieser Dienst wird zu 80 % über Bundesmittel und zu 20 % über Mittel des Trägers finanziert und wurde um eine Vollzeitstelle ergänzt, die über Landesmittel finanziert ist. Angaben zum Umfang der Kosteneinsparungen konnte die Interviewte nicht machen.

Da die Migrationsberatung ein Angebot des Bundes ist, könnten für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auch Ergebnisse von Evaluationsstudien herangezogen werden. Allerdings liegen zum aktuellen Zeitpunkt für die Migrationsberatung keine Studien vor, welche Kosten und Nutzen des Angebots betrachten. Es wurde lediglich eine Untersuchung zu den Wirkungen der Migrationsberatung auf Grundlage einer Befragung von Ratsuchenden veröffentlicht (vgl. BAMF 2015).

Familienbildung - Schwangerenberatung

Einrichtungen oder feste Angebote der Familienbildung bestehen aus einem umfassenden Portfolio von Leistungen. Neben individualisierten Hilfen, wie aufsuchender Arbeit mit Familien und Hebammen, niedrigschwelliger Beratung und Familienberatung sowie Therapien, stehen mitunter Gruppen- und Schulungsaktivitäten bereit, die Themen wie Trainings zur Partnerschaft oder Elternschaft, Geburtsvorbereitungskurse und Angebote der Frühen Hilfen umfassen.

Interviewt wurden drei Einrichtungen in diesem Segment an zwei städtisch geprägten Standorten. Darunter befand sich eine Einrichtung, die sich insbesondere um die Unterstützung bei

der Vereinbarkeit von Familie und Beruf kümmert, sowie zwei Schwangerenberatungsstellen. Die Einrichtungen beziehen ihre Förderung aus unterschiedlichen Budgets, wie Landesmitteln, dem Jugendamt oder kirchlichen Hilfsfonds. Alle Vertreterinnen und Vertreter der Einrichtungen geben an, durch das EHAP-Beratungspersonal entlastet worden zu sein. Das EHAP-Team unterstütze die weiterführende Beratung und halte die Verwaltungsarbeit bei den Klientinnen und Klienten nach. Dabei geben die Vertreterinnen der Schwangerenberatung an, ihre Arbeit erhöhe möglicherweise die Kosten an anderen Stellen, wie die des Bundes, da sie Ratsuchende über ihre rechtlichen Ansprüche von bestimmten Leistungen aufklärten, etwa über finanzielle Unterstützungsleistungen aus Bundestiftungsmitteln wie der „Mutter und Kind"-Stiftung.

Gesundheitsdienste

Unter Gesundheitsdiensten können medizinische Beratungs- und Versorgungsdienste verstanden werden, die für Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen verschiedene Leistungen anbieten. Für zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger ist das insbesondere von Relevanz, da viele über keinen ausreichenden Versicherungsschutz verfügen (siehe Kapitel. Zu den Leistungen zählen Akutversorgung durch Ärztinnen oder Ärzte, sanitäre Hilfen zur Vorbereitung auf eine medizinische Behandlung, Beratung und Vermittlung in weiterführende Hilfeformen sowie niederschwellige medizinische und sozialpflegerische Betreuung (vgl. Lutz et al., 2017).

Die Finanzierungsstruktur solcher Angebote kann dabei sehr unterschiedlich ausfallen. Die Finanzierung kann durch regionale und überregionale Träger erfolgen, aus Mitteln der Verbände der freien Wohlfahrtspflege, des Landes, des Bundes oder auch der EU sowie durch Spenden und über Krankenscheinabrechnungen (Lutz et al., 2017: 154). Die Kosten, die für Leistungen solcher Dienste anfallen, sind dabei höchst unterschiedlich und vom Bedarf der Patientinnen und Patienten abhängig, insbesondere wenn es sich um Akutversorgungen oder sanitäre Hilfen zur Vorbereitung medizinischer Behandlungen handelt. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsanalyse konnte ein Gespräch mit einem medizinischen Dienst, der eine Notfallversorgung für Zugewanderte ohne Krankenversicherungsschutz anbietet, und einem sozialpsychiatrischen Dienst geführt werden.

Der medizinische Dienst ist gänzlich über Spenden finanziert und die Mitarbeitenden ehrenamtlich tätig. Die Spenden decken die Raum- und Materialkosten ab. Die Aktivitäten des Dienstes ermöglichen laut der Interviewten die Stabilisierung von Lebens- und Arbeitsfähigkeit, die Reduzierung von Leiden und damit auch die Reduzierung psychischer Belastungen, insbesondere für Schwangere. Zudem erlangten viele mehr Vertrauen in das Unterstützungssystem vor Ort, da der Dienst für viele die erste Anlaufstelle sei. Darüber hinaus helfe der Dienst, Notfallbehandlungen der Krankenhäuser zu reduzieren, die von den Behandelten nicht bezahlt werden könnten; auch durch Vorbehandlungen und Überweisungsbriefe oder Mutterpässe werde wichtige Vorarbeit für Krankenhäuser geleistet. Die leitende Ärztin bewertete das lokale EHAP-Team als Entlastung, da somit Patientinnen und Patienten für Beratungen zu nicht-medizinischen Angelegenheiten nun an diese verwiesen werden könnten.

Der sozialpsychiatrische Dienst finanziert sein Angebot ebenso über verschiedene Quellen; zum Großteil über den zugehörigen Wohlfahrtsverband und im Weiteren über Spenden. Die Leiterin dieser Stelle stellt ebenso einen verringerten Beratungsaufwand durch die Tätigkeit des EHAP-Personals fest. Die niedrigschwellige Beratung und Betreuung sei besonders für psychisch Erkrankte notwendig und werde durch die EHAP-Beratung unterstützt.

Jugendamt

Das Jugendamt als Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe spielt insbesondere für zugewanderte Familien aus dem EU-Ausland mit Kindern bis sieben Jahren eine Rolle. Es stellt zum einen soziale Dienstleistungen bereit, die von Anspruchsberechtigten im Bedarfsfall beantragt werden können. Für die Zielgruppe der zugewanderten Familien sind dafür folgende Leistungen besonders relevant: Angebote der Familienbildung, Angebote der Beratung in allgemeinen Fragen der Erziehung, Angebote der Familienfreizeit und der Familienerholung sowie Angebote zu Frühen Hilfen. Darüber hinaus ist es zur Gewährung des Kinderschutzes mit weiteren Aufgaben betraut, wie Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen, Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und Einrichtungen, Mitwirkung an gerichtlichen Verfahren und Beistand, Pflegschaft sowie Vormundschaft.

Interviewt wurde der Leiter eines Sozialen Dienstes, der vom örtlichen Jugendamt eingeschaltet wird, wenn die Gefährdung des Wohls von Kindern und Jugendlichen vorliegt. Der interviewte Dienst ist spezialisiert auf die Zielgruppe der Südosteuropäerinnen und -europäer und über einen städtischen Fonds finanziert. Der Dienst ist aufsuchend tätig und spricht Familien an, bei denen die Vermutung der Gefährdung des Wohles der Kinder oder Jugendlichen vorliegt, oder die mit ihren Kindern in überbelegten Immobilien leben. Durch das EHAP-Projekt sind seiner Einschätzung nach keine zusätzlichen Be- oder Entlastungen entstanden, da beide Dienste verschiedene Zielgruppen abdeckten und einander zuwiesen. Der soziale Dienst kümmere sich um EU-Zugewanderte unter 21 Jahren und das EHAP-Projekt um jene über 21 Jahren.

Schuldnerberatung

Schulden sind ein weit verbreitetes Phänomen innerhalb beider Zielgruppen des EHAP. Insbesondere Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte (Unterstützungsschwerpunkt II) werden häufig zu Hilfeangeboten in diesem Feld verwiesen. Schuldner- oder Schuldenberatungen unterstützen dabei, Schulden zu reduzieren. Viele Stellen bieten kostenlose und damit niedrigschwellige Unterstützung an.

Interviewt wurde eine städtisch finanzierte Schuldenberatung, die in regelmäßigem Kontakt mit einem EHAP-Projekt steht, dass EU-Zugewanderte unterstützt. Diese Einrichtung hilft Ratsuchenden dabei, die Schuldensituation zu eruieren und Wege zu finden, diese zu reduzieren. Dabei sind die Situationen der Schuldner komplex. Die Probleme reichen von Handyvertragsschulden bis Mehrfachverschuldungen. Dadurch müssten auch verschiedene Vorgehensweisen gewählt werden, wie z. B. eine Schuldenregulierung oder Privatinsolvenz. Zudem wird

über die Beratung hinaus der soziale Kontext der Person betrachtet und in der Beratung einbezogen.

Der Leiter der Einrichtung erläutert, dass das EHAP-Beratungspersonal in zwei Punkten helfe und damit Arbeitsaufwand reduziert habe. Zum einen sei die Verständigung mit den Personen gewährleistet und ihnen der Zugang zur Beratung überhaupt erst ermöglicht worden, zum anderen ergänze die EHAP-Beratung die Schuldnerberatung, da sie sich den weiteren Problemlagen der Klientinnen und Klienten widmen könne und bspw. die im Zuge einer Schuldenregulierung oder Privatinsolvenz anstehenden Verwaltungsvorgänge nachhalte. Wo genau Einsparungen stattfinden, konnte der Gesprächspartner nicht angeben. Er verwies auf die komplexe Finanzierungsstruktur der Schuldenberatung sowie die sehr unterschiedlichen Leistungsvolumina, die für Klientinnen und Klienten aufgewendet werden müssten.

Übergreifende Anmerkungen zu den Kosten- und Entlastungswirkungen

Überwiegend berichteten die interviewten Netzwerkpartner der EHAP-Projekte von Einsparungen, die sich durch die Unterstützung der vor Ort agierenden EHAP-Projekte einstellte. Bei einem Großteil der interviewten Einrichtungen handelte es sich um Beratungsstellen. Es kann vermutet werden, dass vor allem Einrichtungen mit einem Beratungsschwerpunkt Entlastungen durch die EHAP-Intervention verzeichnen können. Das liegt in der Tatsache begründet, dass bestimmte Beratungsleistungen von den EHAP-Teams übernommen werden, die zuvor von den entsprechenden Stellen selbst vorgehalten wurden. Zudem kann das EHAP-Personal die Effektivität von Beratungsleistungen verstärken, weil es beispielsweise durch die sprachliche Unterstützung dieser Stellen die Kommunikation vor allem mit EU-Zugewanderten ermöglicht.[71]

An welchen Stellen sich diese Einsparungen monetär niederschlagen, kann bei den meisten interviewten Einrichtungen nur vermutet werden. Die Finanzierungsstruktur der interviewten Einrichtungen ist von Pluralität gekennzeichnet. Einsparungen, welche die Einrichtungen verzeichnen, können sich in ganz unterschiedlichem Maße an verschiedenen Stellen zeigen und müssten für eine quantitative Abschätzung der Folgekosten und Entlastungen durch den EHAP genauer geprüft werden. Das stellt sich für Dienste mit einfacher Finanzierungsstruktur einfacher dar als für zentrale Einrichtungen mit einem komplexen Hilfsangebot, wie etwa Trägern der Sozialhilfe.

Abschließend ist anzuführen, dass bei der Berechnung von Kosten- oder Einsparwirkungen die Ursächlichkeit dieser Wirkungen nicht immer nachgewiesen werden kann. Ein zentraler Aspekt, der hierbei zu berücksichtigen ist, ist jener der Mitnahmeeffekte. Wie Pleace et al. 2013 hervorheben, können das Nutzungsvolumen und damit die Kosten von Leistungen eines Hilfesystems (in ihrem Fall der Wohnungslosenhilfe) von zahlreichen persönlichen Faktoren ab-

[71] Am stärksten müssten dabei die Entlastungseffekte für Beratungsangebote sein, die sich in Trägerschaft des Zuwendungsempfängers der EHAP-Förderung befinden, da hierbei eine gezieltere Arbeitsteilung erfolgen kann.

hängig sein, bspw. dem Gesundheitszustand, die über die Merkmale, anhand derer eine Zielgruppe definiert wird, hinausgehen. Das für die Analyse der bezeichneten Zielgruppen herangezogene Merkmal muss nicht das ausschlaggebende sein, dass sich auf das Nutzungsverhalten auswirkt und die Gruppe damit von anderen unterscheidet. Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass festgestellte Kostenerhöhungen oder -reduzierungen nicht notwendigerweise in der Tätigkeit des EHAP-Beratungspersonals begründet liegen müssen, sondern exogenen Faktoren unterliegen können.

7.4 Zusammenfassung

Die Wirtschaftlichkeitsanalyse der EHAP-Intervention beschreibt die direkten Soll- und Ist-Kosten des Programms und gibt Hinweise auf Folgekosten sowie Entlastungswirkungen im Hilfesystem. Der EHAP umfasst ein Fördervolumen von ca. 88 Mio. Euro. Der Großteil der Mittel wurde in der ersten Förderrunde eingesetzt.

In der ersten Förderrunde wurden 84 Projekte im Umfang von 255.000 Euro bis 1 Mio. Euro zur Förderung bewilligt, wobei Projekte, die sich ausschließlich mit der Zielgruppe des Einzelziels 3 befassen im Vergleich zu Projekten in den Einzelzielen 1 und 2 deutlich geringere Kosten verursachen. In der zweiten Förderrunde werden 67 Projekte im Umfang von 211.000 Euro bis knapp 1 Mio. Euro gefördert. Analog der ersten Förderrunde ist in der zweiten Förderrunde die durchschnittliche Fördersumme von Projekten, die mehrere Einzelziele verfolgen, nicht unbedingt höher als die von Projekten, die nur ein Einzelziel bearbeiten.

Ausführliche Ist-Kosten, die sich aus den EHAP-Mitteln und Bundesmitteln ergeben, liegen aktuell nur für die Jahre 2016, 2017 und 2018 der ersten Förderrunde vor. 2018 ist das Jahr mit den höchsten Kosten. Insbesondere zu Beginn der Förderung besteht eine hohe Differenz zwischen Soll- und Ist-Kosten bei den EHAP-Mitteln. Das ist zum einen auf Verzögerungen bei der Beantragung und Auszahlung von Programmmitteln zurückzuführen und zum anderen darauf, dass Projekte bisher weniger Mittel als bewilligt abgerufen haben.

Die Beratung einer Person kostete im Zeitraum von 2016 bis 2018 nach dem aktuellen Stand der Berechnung im Mittelwert 267 Euro. Dabei stiegen die Kosten von 2016 bis 2018 um rund 17 %. Die Verbindung von Kosten und dem Output eines Jahres stellt allerdings nur eine Approximation dar, da die tatsächlich angefallenen Kosten bei den Zuwendungsempfängern nicht durch die Finanzübersicht wiedergegeben werden. Zu erwarten ist, dass sich die Kosten allgemein sowie pro beratener Person weiterhin erhöhen werden, da weitere Auszahlungen von EHAP- und Bundesmitteln für die erste Förderrunde ausstehen. Ebenso ist eine Veränderung der Anzahl der beratenen Personen durch weiterhin nachgetragene Dokumentationen für den Zeitraum im Programm-Monitoring zu erwarten.

Das Erfassen indirekter Folgekosten oder Entlastungswirkungen komplexer sozialpolitischer Interventionen, wie dem EHAP-Programm, ist mit zahlreichen Herausforderungen verbunden. Im Kontext der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsanalyse wurden aus diesem Grund beispielhafte Hinweise bereitgestellt. Die Grundlage dafür bildeten 14 Interviews mit Netzwerkpartnern von EHAP-Projekten. Aus diesen geht hervor, dass fast alle interviewten Einrichtungen

von Einsparungen berichten, die sich durch die Unterstützung der vor Ort tätigen EHAP-Projekte einstellten. Insbesondere Einrichtungen mit einem Schwerpunkt auf Beratungsleistungen verzeichneten Entlastungen durch die EHAP-Intervention. An welchen Stellen diese Einsparungen sich monetär niederschlugen, konnte nicht angegeben werden. Die Finanzierungsstruktur der meisten Dienste ist durch Pluralität gekennzeichnet.

8. Fazit und Handlungsempfehlungen

8.1 Zusammenfassung und Fazit

Das Profil des EHAP lässt sich in folgenden Erkenntnissen aus der Evaluierung zusammenfassen:

1. Das Programm ist eine wichtige Unterstützung, sowohl für die Stadtgesellschaft als auch für Landkreise, bei der Bewältigung der Herausforderungen in der Bekämpfung von besonders belastenden Formen der Armut bei zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern sowie bei Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit Bedrohten.
2. Die obligatorische Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Trägern der freien Wohlfahrt und anderen sozialen Dienstleistern hat einander ergänzende Funktionen in den lokalen und regionalen Hilfesystemen kombiniert: so z. B. die Verfahrenskompetenz und Ressourcen kommunaler Dienste mit der Projektkompetenz und Professionalität der sozialen Arbeit. Die Kombination war eine wichtige Erfolgsvoraussetzung des Programms.
3. Sein besonderes Profil gewinnt der EHAP aus seiner Brückenfunktion zwischen vorhandenen Hilfeangeboten und den Zielgruppen: Er unterstützt die am stärksten benachteiligten Gruppen dabei, vorhandene Hilfeangebote in Anspruch zu nehmen, die sie sonst aus Unkenntnis, mangelnden Sprachkenntnissen, aufgrund von Diskriminierungen oder aus selbst gewählter Abkehr von staatlichen Hilfen nicht erhalten würden.
4. Das Programm unterstützt Kommunen dabei, ihre vorhandenen Hilfeangebote effektiver umzusetzen.
5. Das Programm wirkt strukturbildend: Es setzt wichtige Akzente in der Ausrichtung der kommunalen Armutsbekämpfung durch seinen niedrigschwelligen, aufsuchenden und vielsprachigen Beratungsansatz und durch die Kooperation kommunaler Dienste und freier Träger der sozialen Arbeit. Einen wesentlichen Beitrag leistet dabei der ämter- und fachübergreifende Austausch aller Verantwortlichen.

Um die soziale Inklusion zu fördern, hat sich Deutschland in den vorangegangenen Förderperioden im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) vor allem dafür engagiert, den Zugang in Beschäftigung für benachteiligte Gruppen zu erleichtern. Der EHAP dagegen konzentriert sich nun auf Zielgruppen, die zu den am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland gehören und die keine begründete Aussicht auf eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt haben. Das Ziel des EHAP-Programmes ist es, diesen Personen den Zugang zu lokal oder regional vorhandenen Hilfeangeboten zu ermöglichen, um ihre akute Lebenssituation und die Voraussetzungen für ihre soziale Inklusion zu verbessern.

Zu den am stärksten benachteiligten Gruppen zählen im Rahmen des EHAP neuzugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger, darunter Eltern mit ihren Kindern im Vorschulalter bis zu sieben Jahren sowie Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen. Wegen ihrer multiplen Probleme und komplexen Benachteiligungen leben sie unter besonders belastenden Verhältnissen. Sie verfügen häufig über keinen Wohnraum oder leben unter stark beengten Verhältnissen in überbelegten Wohnungen und Häusern mit gravierenden Mängeln. Wegen unzureichender oder fehlender Sprachkenntnisse sowie mangelnden schulischen und beruflichen Qualifikationen haben sie keinen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt und sind auf nicht reguläre Beschäftigungsverhältnisse unter nicht selten ausbeuterischen Bedingungen angewiesen. Für Frauen, darunter besonders Roma-Frauen, treten zu diesen Schwierigkeiten zusätzlich geschlechtsbezogene Benachteiligungen hinzu. Diese sind unter anderem dadurch bedingt, dass Frauen oftmals nur die Familie als tragfähiges sozioökonomisches Sicherheitsnetz haben und sich demzufolge in großer Abhängigkeit von anderen Familienmitgliedern befinden. Typisch für die Zielgruppen des EHAP sind Diskriminierungserfahrungen, die ihre soziale Exklusion verstärken und dazu führen, dass die Personen sich ihrerseits von Hilfen abwenden und immer weiter in Armut abrutschen.

Die Situation von Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen ist neben der Wohnungsproblematik teilweise von weiteren, individuellen Einschränkungen (wie z. B. Sucht, Behinderung, psychischen Problemen, akuten Krankheiten) gekennzeichnet. Das kann dazu führen, dass sie von den bestehenden Hilfeangeboten ebenfalls nicht erreicht werden können. Sie fühlen sich der Gesellschaft häufig nicht mehr zugehörig und verfügen oft nicht über die erforderliche Motivation, um Angebote der sozialen Integration aktiv anzunehmen.

Erfolgsfaktoren des Programms

Um ihnen dennoch Hilfen anbieten zu können, die ihnen Wege in die soziale Integration eröffnen, benötigen sie zusätzliche Unterstützung. Diese Aufgabe übernimmt das EHAP-Programm: Es stellt eine Brücke her zwischen den am stärksten benachteiligten Gruppen und den regulären Hilfesystemen der Kommunen. Damit diese Brücke tragfähige Verbindungen schaffen konnte, waren verschiedene Erfolgsfaktoren notwendig.

Obligatorische Zusammenarbeit zwischen Kommunen und freien Trägern

Die programmatisch festgelegte Kooperation hat Ressourcen und Kompetenzen verbunden, die für eine wirksame Armutsbekämpfung notwendig sind. Die Kommunen verfügen über ihre Fachdienste und Ämter mit den dazugehörigen Beratungsstellen, über öffentliche Einrichtungen zur Kinderbetreuung, Wohnungsämter und Wohnungsnotfallhilfe, über Wohnungen im öffentlichen Eigentum und zahlreiche andere Ressourcen, die für die Armutsbekämpfung relevant sind. Die Träger der freien Wohlfahrtspflege sowie sonstige gemeinnützige Träger verfügen über Erfahrungen im Umgang mit den Zielgruppen sowie die fachliche, sozialpädagogische, sprachliche und interkulturelle Kompetenz für die Arbeit mit ihnen. Mit der Zusammenarbeit können Ressourcen besser aufeinander abgestimmt und wirkungsvoller eingebracht werden. Mit der Kooperation konnten brachliegende Arbeitszusammenhänge aktiviert und

bestehende Formen der Zusammenarbeit intensiviert werden. Die Vermittlung und Übergabe von „Fällen“ konnte in gemeinsamen Fallbesprechungen verbessert und neue Arbeitsroutinen konnten ausgebildet werden, die eine effektivere Form der Allokation von Hilfen ermöglichen.

Niedrigschwelliger und aufsuchender Ansatz

EHAP-Projekte unterstützen durch niedrigschwellige, aufsuchende, interkulturell sensible und häufig vielsprachige Beratung und Vermittlung die Kommunikation zwischen Hilfeeinrichtungen und Ratsuchenden. Aufgrund ihrer Erfahrungen mit den Zielgruppen erreichen sie Personen an ihren Orten und können mit ihnen ins Gespräch kommen. Dass die Beratungsteams häufig Personen beschäftigen, die selbst aus den Herkunftsländern der zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürger stammen, hat dazu beigetragen, dass Vertrauen in die Hilfeangebote gefasst werden konnte. Auf diese Weise konnte der Zugang zur Zielgruppe gelingen und auch die anschließende Vermittlung der Personen in Hilfeangebote.

Persönliche Begleitung der Ratsuchenden in Hilfeeinrichtungen

EHAP-Projekte klären die Ratsuchenden über geeignete Hilfen auf und begleiten sie meist in mehreren Folgeterminen in Einrichtungen des Hilfesystems. Eine wichtige Erfolgsvoraussetzung ist die Zeit, die sich die Beraterinnen und Berater für die Begleitung der Ratsuchenden in Hilfeangebote nehmen. Im Gespräch mit den Ratsuchenden strukturieren sie zunächst die Probleme, bereiten Termine mit Hilfeeinrichtungen vor und kümmern sich um die notwendigen Unterlagen, die dafür beizubringen sind. Mit ihrer Anwesenheit bei Terminen in Hilfeeinrichtungen unterstützen sie die Kommunikation durch Sprachmittlung und ermöglichen so die Verständigung mit Ämtern, Beratungsstellen und Hilfeeinrichtungen. Sie tragen dazu bei, dass Probleme benannt, identifiziert und vorhandene Hilfen besser aufeinander abgestimmt und vermittelt werden können. In manchen Fällen kann auch die Gewährung von Hilfen erreicht werden, die sonst verweigert worden wären.

Wirkungen des Programms

Wirkungen auf die Zielgruppen

Die wichtigsten Einrichtungen, in die Ratsuchende verwiesen und begleitet werden, sind Migrationsberatungsstellen und Sprachkurse, Clearingstellen für Krankenkassenansprüche, die Wohnungsnotfallhilfe, Tagestreffs für Wohnungslose, Bürgerämter, die Schuldenberatung und Einrichtungen zur gesundheitlichen Versorgung. Die Kinder der zugewanderten Eltern werden in Kitas vermittelt und ihre Eingewöhnung begleitet, Eltern werden zu Gesprächen mit dem Jugendamt, zum Gesundheitsamt und zu Einrichtungen zur Erziehungs-, Ehe- und Familienberatung begleitet. Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen werden vor allem in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe begleitet. Häufig werden sie auch in Einrichtungen zur medizinischen Beratung und Versorgung verwiesen, sie werden zum Sozialamt begleitet, an Tagestreffs vermittelt oder bei Terminen mit der Schuldnerberatung unterstützt.

Gemessen an den quantitativen Zielen des Operationellen Programms hat der EHAP die Erwartungen mehr als erfüllt. Die Zahl der Beratungen von Zugewanderten übertrifft die Zielwerte bereits zwei Jahre vor dem Ende der Programmlaufzeit um das Sechsfache. Die Zahl der beratenen Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit Bedrohten übersteigt die Zielwerte um 60 %. Auch die Zahl der beratenen Eltern und Kinder und ihre bisherige Entwicklung zeigen eine erfolgreiche Umsetzung des Programms. Für alle Zielgruppen gilt darüber hinaus, dass deutlich mehr von ihnen bereit waren, die angebotenen Hilfen anzunehmen, als dies ursprünglich im Operationellen Programm vorgesehen und geplant wurde.

Den Einschätzungen der Projekte zufolge, ist es durch die Vermittlung von regulären Hilfen auch gelungen, die Lebenslagen der Zielgruppen zu verbessern. Die Vermittlung in Unterkünfte der Wohnungsnotfallhilfe hat dazu beigetragen, die gröbste Not zu lindern. Mit einfachen medizinischen Behandlungen und Unterstützung bei der Erziehungsberatung und Kitabegleitung konnten Familien entlastet und sozial stabilisiert werden. Darüber hinaus wird als indirekter Effekt der Beratung und Begleitung die Stärkung der Selbstbefähigung der Zielgruppe beschrieben. In vielen Fällen konnte erreicht werden, dass sich die Personen wieder an die Hilfesysteme wenden, um ihre Lagen zu verbessern.

Wirkungen auf die kommunalen Hilfesysteme

Aussagen über die Programmwirkungen auf die Zielgruppen konnte die Evaluierung nur auf der Grundlage der Einschätzungen der Beratungsteams vornehmen. Eine kritische Würdigung des Programms durch die Kommunen konnte dagegen direkt in den Gesprächen mit Akteurinnen und Akteuren aus den Verwaltungen und aus deren Sachberichten über die Programmumsetzung ermittelt werden. Eine wichtige Erkenntnis aus diesen empirischen Untersuchungen ist die spezifische Wirkung des Programms auf die Effektivität der kommunalen Hilfeangebote und die strategische Ausrichtung der kommunalen Armutsbekämpfung.

Der Zugang der Projekte in die Lebenswelt der Zielgruppen ermöglichte es manchen Kommunen, benötigte Informationen über die betreffenden Zielgruppen zu sammeln. Dies wurde dazu genutzt, um in Erfahrung zu bringen, welche Bedarfe vorliegen und welche Hilfsstrategien entwickelt werden können. Die Projekte übernahmen für diese Kommunen eine besondere Form der „Sozialberichterstattung“, welche zur Grundlage für die Planung der kommunalen Armutsbekämpfung wurde.

Dies hatte zur Folge, dass das Angebot von lokalen Unterstützungseinrichtungen mitunter wesentlich ergänzt und eine intensivere Unterstützungsstruktur geschaffen werden konnte, die in Teilen umfassender und nachhaltiger wirkt, als eine reine Notversorgung. Ohne die Ergänzung des lokalen Hilfesystems durch das EHAP-Beratungsangebot hätten viele Kommunen den Herausforderungen nicht im selben Umfang mit adäquaten und angemessenen Hilfemaßnahme begegnen können.

Im Bereich der Hilfen für von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen konnte die aufsuchende Arbeit wirksame Prävention leisten und durch Moderation der Konflikte sowie Abstimmung

von Maßnahmen zwischen Jobcentern, Schuldnerberatungen, Wohnungsbaugesellschaften und anderen kommunalen Diensten drohende Wohnungslosigkeit verhindern.

Verstetigung von Leistungen

Etablierung neuer Arbeitsroutinen im regulären Hilfesystem

Die Kooperation zwischen Kommunen und Einrichtungen der Wohlfahrtspflege oder anderer freier bzw. gemeinnütziger Träger der sozialen Arbeit hat vielerorts dazu geführt, dass Arbeitszusammenhänge etabliert oder vorhandene Formen der Zusammenarbeit intensiviert werden konnten. Der Ausbau der Kommunikationskanäle innerhalb der regionalen Hilfesysteme hat zu neuen Arbeitsroutinen geführt, z. B. zu gemeinsamen Fallbesprechungen oder Absprachen über notwendige Unterlagen und Informationen bei der Übergabe und Vermittlung von Personen. Projekte in allen Einzelzielen gaben an, die Förderung habe eine engere Kooperation innerhalb des regionalen Hilfesystems bewirkt, auf deren Grundlage Hilfeangebote rascher identifiziert und vermittelt werden können.

Berücksichtigung des EHAP-Ansatzes in der kommunalen Sozialplanung

EHAP-Projekte wirken mit an der Erstellung und Aktualisierung von Aktionsplänen für die Zielgruppen oder sie arbeiten in kommunalen Steuerungsgruppen mit dem Schwerpunkt Zuwanderung und Wohnungslosigkeit mit. Von Fall zu Fall gelingt es, den EHAP-Beratungsansatz in kommunale Strategien zur Armutsbekämpfung zu integrieren und damit eine Basis für politische Entscheidungen hinsichtlich finanzieller Mittel für die Weiterführung der EHAP-spezifischen Beratungsarbeit zu schaffen.

Rund einem Viertel der Projekte ist es bereits zum Ende der ersten Förderrunde gelungen, von ihren Kommunen Zusagen für finanzielle Mittel zur Weiterführung des EHAP-Beratungsansatzes zu erhalten. Viele Kommunen leiden unter angespannten Haushalten. Dass trotz der Unsicherheiten hinsichtlich der Chancen auf eine nachhaltige finanzielle Sicherung ein Viertel der Projekte am Projektende darauf hinweist, dass sie in Zukunft finanziell aus anderen Quellen unterstützt werden, kann als Hinweis darauf gewertet werden, wie wichtig den Kommunen die Arbeit der EHAP-Projekte ist.

Grenzen der EHAP-Intervention

Den EHAP-Projekten sind aber auch rechtliche und strukturelle Grenzen für ihre Arbeit gesetzt. Zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger sind grundsätzlich von Leistungen des SGB II und XII ausgeschlossen und damit auch - zumindest partiell - vom Zugang z. B. zu lokalen Tafeln oder Unterkünften der Wohnungshilfe. Aufgrund der Abgrenzung zum ESF ist eine Heranführung an den Arbeitsmarkt nicht möglich; die Beraterinnen und Berater können zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger daher nicht bei der Suche nach Arbeit unterstützen. Aus ihrer Sicht fehlt damit ein zentraler Schlüssel zur sozialen Integration. Ohne ein eigenes Einkommen oder Leistungen aus der Grundsicherung sind Zugewanderte auf geeignete öffentlich

geförderte Projekte angewiesen, auf ehrenamtliches Engagement und die bestehenden regulären kommunalen Fachdienste in den Ämtern. Förderprojekte und ehrenamtliche Hilfen sind jedoch regional ungleich verteilt und nicht immer dort aktiv, wo sie auch den Zielgruppen des EHAP eine Hilfe sein könnten. Regionale Asymmetrien sind der Grund für ungleiche Chancen auf Hilfen. Strukturelle Grenzen setzen auch der Wohnungsmarkt und die lokal verfügbaren Angebote der Wohnungsnotfallhilfe, und auch das Angebot an Plätzen in Kitas reicht nicht immer und überall aus, um den Bedarf zu decken.

Trotz der Einschränkungen ist die Gesamtleistung des Programms zu würdigen. Die Ergebnisse der Evaluierung des EHAP machen deutlich, dass die Maßnahmen für soziale Inklusion den am stärksten in der Gesellschaft benachteiligten Personen spürbar helfen. Mit dem spezifischen Ansatz, Unionsbürgerinnen und -bürger sowie Wohnungslose mit niedrigschwelligen, aufsuchenden und muttersprachlichen Angeboten zu beraten, können Personen unterstützt werden, die sonst von den regulären Hilfeangeboten ausgeschlossen sind oder sich von ihnen abgewandt haben. Die zeitlich aufwändige und intensive Betreuung der Ratsuchenden sowie die Begleitung in Einrichtungen des regulären Hilfesystems steigern die Inanspruchnahme von Hilfen, unterstützen die Kommunikation zwischen Ratsuchenden und Einrichtungen und haben grundsätzlich zur Folge, dass Leistungen, auf die ein Anrecht besteht, auch in Anspruch genommen werden können. Der EHAP trägt auf diese Weise dazu bei, „Brücken“ zu bauen zwischen bereits bestehenden Maßnahmen und den Zielgruppen. Das OP leistet somit einen notwendigen Beitrag zur Verwirklichung des „Nationalen Strategischen Gesamtkonzeptes zur Reduzierung der Armut in Deutschland“. Die Förderung der am stärksten benachteiligten Personen durch den Fonds sollte deshalb in der kommenden Förderperiode unter dem Dach des ESF+ weitergeführt werden.

8.2 Der EHAP im Kontext des ESF+

Der neugestaltete ESF+ soll sich inhaltlich wie bisher auf Investitionen in Menschen konzentrieren und dabei den sozialen Zusammenhalt stärken, die soziale Gerechtigkeit verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit in ganz Europa erhöhen. Dazu wurden im Vorschlag der EU-Kommission zur neuen Verordnung des ESF+ folgende Programme unter einem Dach zusammengefasst:

- der aktuelle Europäische Sozialfonds (ESF),
- die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen,
- der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP),
- das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) und
- das EU-Gesundheitsprogramm.

Durch die Zusammenführung verschiedener Fonds im ESF+ soll die aktuelle Fragmentierung der Finanzierungsinstrumente in der Sozialpolitik überwunden werden. Hierdurch soll es zu

Vereinfachungen kommen, Synergieeffekte sollen besser nutzbar werden und auch die Wirksamkeit soll erhöht werden. Insgesamt erhofft sich die Kommission, so die soziale Dimension in der EU zu stärken.[72]

In Artikel 4 Abs. 1 der Verordnung über den ESF+ werden sowohl Beschäftigungs-, Bildungs-, Gesundheits- als auch Integrationsziele in 11 spezifischen Zielen zusammengefasst. Davon beziehen sich die letzten beiden Ziele des ESF+ auf die ehemaligen Ziele des EHAP:[73]

- Die Förderung der sozialen Integration von Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, einschließlich der am stärksten benachteiligten Personen und Kindern;
- Die Bekämpfung materieller Deprivation durch Nahrungsmittelhilfe und/oder materielle Basisunterstützung einschließlich flankierender Maßnahmen für die am stärksten benachteiligten Personen.

Diese beiden Ziele wurden in der vergangenen FEAD-Verordnung von 2014 in zwei verschiedenen Operationellen Programmen umgesetzt. Das Operationelle Programm I konzentrierte sich auf die Nahrungsmittelhilfe und Basisunterstützung, das Operationelle Programm II auf die soziale Integration der am stärksten benachteiligten Personen. Im neuen ESF+ sind die beiden Programmschwerpunkte verschiedenen spezifischen Zielen zugeordnet, so dass die Trennung zwischen der Bekämpfung materieller Deprivation und Maßnahmen zur sozialen Integration aufrecht erhalten bleibt.[74]

Die Vorschläge, die im Rahmen der vorliegenden formativen Evaluierung erarbeitet und entwickelt wurden, beziehen sich auf den EHAP, der als eigenständiges Programm oder im Rahmen einer eigenen Priorität im ESF+ aufgenommen werden wird. Sie wurden nicht nur auf der Grundlage der Programmevaluation entwickelt, sondern auch auf der Grundlage der flankierenden Gespräche, die mit Mitgliedern des EHAP-Begleitausschusses und weiteren Expertinnen und Experten geführt wurden, die mit der Umsetzung des Programms befasst sind (eine Liste der Gesprächspartnerinnen und -partner befindet sich im Anhang). Sie wurden im Wesentlichen aus der Sicht der Akteurinnen und Akteure der EHAP-Umsetzung formuliert und spiegeln die Perspektiven derer wider, die den Erfolg der Armutsbekämpfung mit fachlichen Anforderungen aus der Perspektive der sozialen Arbeit verbinden. Die im Folgenden unterbreiteten Vorschläge gehen daher z. T. über den aktuellen Vorschlag für eine neue ESF+-Verordnung hinaus. Sie sind zugleich als Anregung zu verstehen, weiter darüber zu diskutieren, wie die Armutsbekämpfung wirksamer gestaltet werden kann.

Die Vorschläge sind nach Themen- bzw. Handlungsfeldern gegliedert. Sie richten sich auf die Anpassung der Programmziele, die Fördergegenstände, die Querschnittsziele und die Finanzierung des EHAP-Programms.

---

[72] Vgl. Europäische Kommission, 2018: Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlamentes und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+): 8 ff.

[73] Vgl. Ebenda: 33.

[74] Nach Artikel 17 Abs. 1 der ESF+-Verordnung dürfen Hilfen zur Bekämpfung materieller Deprivation nur verwendet werden, um die Abgabe von Nahrungsmitteln zu unterstützen.

8.3 Programmziele

8.3.1 Aufhebung der Altersbegrenzung für Kinder von zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern von sieben Jahren

Empfehlung

Leitmotiv sollte eine nicht-fragmentierte Beratung für Eltern und Erziehungsberechtigte aus einer Hand sein. Junge und ältere Kinder sollten mit ihren jeweiligen Anliegen von der EHAP-Beratung unterstützt werden können. Neben den Kindern bis sieben Jahren zählen dazu auch ältere Kinder und Schulkinder, die ihre Schulpflicht erfüllen.

Begründung

Die Ergebnisse der Evaluation haben gezeigt, dass die Beratung der Ratsuchenden, die sich im Unterstützungsschwerpunkt I an neuzugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger und deren Kinder richtet, zumeist im Familienverbund erfolgt. Im Rahmen der Evaluierung ist deutlich geworden, dass die Familien oftmals kinderreich sind. Der genaue Anteil der Kinder von sieben Jahren oder mehr variiert zwischen den einzelnen Projekten, liegt aber zumeist zwischen einem Drittel und über der Hälfte aller Kinder.

Die Befragung ergab außerdem, dass der überwiegende Teil der Kinder bis sieben Jahre eine allgemeinbildende Schule besucht. Wenn diese Kinder in der Beratung Probleme ansprechen, werden sie in der Regel an die Schulsozialarbeit verwiesen. Die EHAP-Beratung wird in diesen Fällen ihrer Brückenfunktion gerecht, indem sie den Weg in weiterführende Beratungsangebote ebnet. Die Beratungspraxis zeigt aber, dass der einfache Verweis auf die Schulsozialarbeit für eine wirkungsvolle Bearbeitung der Probleme nicht immer ausreicht. Um zunächst festzustellen, um welche Probleme es sich handelt und wie am besten vorzugehen ist, müssen Clearing-Gespräche geführt werden, mit Lehrerinnen und Lehrern oder mit Fachkräften der Schulsozialarbeit. Die EHAP-Beratungsstellen werden in diesem Rahmen auch von den zuständigen Stellen um Hilfe angefragt. Die Beratung von Kindern bis sieben Jahren und schulpflichtigen Kindern lässt sich daher in der Projektpraxis schwer voneinander abgrenzen.

Der Bedarf für die Beratung und Begleitung älterer Kinder ergibt sich auch häufig am Übergang von der Kita in die Grundschule. Neuzugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger, die mit ihren Kindern in die Beratung kommen, sprechen z. B. Fragen an, die die Einschulung betreffen. Sie haben Fragen zur Verpflegung, zum Sport, zu Schulbüchern und -heften und allgemein zur Schule-Eltern-Kommunikation. Auch in diesen Fällen besteht die Intervention des EHAP darin, Brücken zu anderen Institutionen zu bauen, hauptsächlich zur Schule, zur Schulsozialarbeit, aber auch zur Polizei, zum Ordnungsamt oder anderen Einrichtungen. Die Brücke besteht in der sprachlichen Vermittlung und interkulturell kompetenten Begleitung der Fälle. Die EHAP-Beraterinnen und Berater übernehmen dabei nicht die Aufgaben der Schulsozialarbeit, sondern sorgen durch ihre Begleitung dafür, dass die Einrichtungen, in die verwiesen wird, überhaupt angemessene Entscheidungen treffen und wirkungsvoll eingreifen können.

8.3.2 Mehrmonatige Begleitung von Schulkindern

Empfehlung

Für Kinder ab sieben Jahren sollte ein Angebot zur Schulbegleitung entwickelt werden. So wie in der zweiten Förderrunde das Angebot genutzt werden konnte, Eltern und Kinder über mehrere Monate bei der Integration in die Kita zu begleiten, sollte auch ein Angebot zur Schulbegleitung entwickelt werden. Dabei sollte es zum einen um die Umsetzung der Schulpflicht gehen, zum anderen um die Unterstützung bei der Bewältigung von Eingewöhnungsproblemen, insbesondere die Sprachförderung und die Förderung vorschulischer Fähigkeiten. Ältere Schulkinder sollten bei der Bewältigung schulischer Probleme unterstützt werden können.

Begründung

Kinder über sieben Jahre gehören ebenso zu den Familien, wie Kinder im Vorschulalter. Auch sie haben Probleme zu bewältigen, bei denen sie das EHAP-Beratungspersonal, insbesondere durch die sprachlichen und kulturellen Kompetenzen, gezielt unterstützen kann. So wie im Rahmen der für die zweite Förderrunde eingerichteten Möglichkeit, Kinder bis zu sieben Jahren während der Eingewöhnung in die Betreuungseinrichtungen über einen Zeitraum von sechs Monaten zu begleiten, sollte es auch möglich sein, Schülerinnen und Schüler sowie ihre Erziehungsberechtigten zu unterstützen. Die EHAP-Beratung kann den Familien sowie dem Lehrpersonal und dem sozialpädagogischen Betreuungspersonal bei der interkulturellen Kommunikation beistehen, Dolmetscherdienste leisten und in Konfliktfällen muttersprachlich und interkulturell kompetent vermitteln.

8.3.3 Förderung der Eigenständigkeit der Zielgruppen

Empfehlung

Neben den Hilfen zur sozialen Stabilisierung, in denen es um basale Grundbedarfe der Zielgruppen geht, sollten sie auch zu mehr Selbstständigkeit befähigt werden. Leitmotive dieser Empfehlung sind die Stärkung der Selbsthilfe und das Empowerment von Zugewanderten und Wohnungslosen sowie der von Wohnungslosigkeit Bedrohten. Die Hilfen sollten sie in die Lage versetzen, einfache und niedrigschwellige Angelegenheiten ihres alltäglichen Lebens selbstständig zu erledigen.

Begründung

Die Hilfen, die den Zielgruppen beider Unterstützungsschwerpunkte bislang gewährt werden, konzentrieren sich auf wichtige Grundlagen wie eine sichere Unterkunft, gesundheitliche Versorgung für sich selbst und die Angehörigen sowie die Erziehung und Bildung der Kinder. Im Grundsatz sieht diese Form der sozialen Arbeit die Zielgruppen überwiegend als defizitäre und mit Mängeln behaftete Klientel. Um Zugewanderte und Wohnungslose auf ihrem Weg zu

mehr Selbstbestimmung und Unabhängigkeit zu unterstützen, sollten auch Hilfen zur Selbstbefähigung vermittelt werden. Im Vordergrund dieses Ansatzes stehen die Stärkung (noch) vorhandener Potenziale und die Ermutigung zum Ausbau dieser Möglichkeiten. Die Zielgruppen sollen bei der (Rück-)Gewinnung ihrer Entscheidungs- und Wahlfreiheit sowie ihrer autonomen Lebensgestaltung unterstützt und zur Weiterentwicklung motiviert werden.

EHAP-Projekte können diesen Prozess unterstützen, indem sie freiwillige Zusammenschlüsse von Menschen zu Gruppen organisieren, deren Aktivitäten sich auf die gemeinsame Bewältigung von sozialen Problemen richten, von denen sie selber oder als Angehörige betroffen sind. Das Ziel bestünde darin, eine Veränderung der persönlichen Lebensumstände zu erreichen und damit auch in ihr soziales und nachbarschaftliches Umfeld hineinzuwirken. Die Themen der Gruppen können sich an den Problemen orientieren, die für die Zielgruppen typisch sind: gesundheitliche Probleme und Suchtprobleme, Unterstützung bei der Suche nach Arbeitsgelegenheiten, Teilhabe an Quartiersentwicklungsprozessen, gegenseitige Hilfe bei der Entrümpelung und Einrichtung von Wohnungen u.a.m.

Eine spezifische Form des Empowerments der Zielgruppen ist ihre Befähigung zur Beratung ihrer Landsleute. Verschiedene Beispiele aus Projekten in Deutschland und anderen Ländern zeigen damit positive Erfahrungen: Es gibt EHAP-Projekte in Deutschland, die Zugewanderte darin schulen, ihre eigenen Landsleute zu beraten. Ähnliche Ansätze werden im EHAP-Programm Schwedens umgesetzt. Als Teil eines Empowerment-Konzeptes kann die Einstellung von Personen aus der Zielgruppe gefördert werden, um sie für Beratungstätigkeiten und aufsuchende Arbeit einzusetzen. Der Wissenstransfer zwischen Beratungsteams und Zielgruppen kann gefördert werden, wenn sich beide Gruppen in Workshops austauschen. Die Erfahrungen aus Schweden lassen darauf schließen, dass mit Empowerment viel erreicht werden kann: Arbeitsverhältnisse für ehemalige Hilfesuchende können geschaffen werden, der Vertrauensaufbau zur Zielgruppe gelingt besser, der Erfahrungsaustausch kann effektiver gestaltet und gegenseitiges Verständnis und Verständigung eingeübt werden.

Die EHAP-Richtlinie in ihrer aktuellen Fassung deutet die Stärkung des eigenverantwortlichen Handelns der Zielgruppen bereits an.[75] Für die kommende Förderperiode sollte der Selbsthilfeansatz jedoch gestärkt werden.

8.3.4 Beratung und Begleitung für Arbeitssuchende

Empfehlung

Das Leitmotiv für die Unterstützung der EHAP-Zielgruppen ist ihre soziale Stabilisierung. Der Zugang zu Arbeit und eigenem Einkommen ist ein Schlüssel hierfür. Die Begleitung von neuzugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern zu Einrichtungen wie dem Jobcenter bzw.

[75] Vgl. Förderrichtlinie zur Verbesserung der Lebenssituation von besonders benachteiligten neuzugewanderten Unionsbürgern/-innen, darunter Eltern mit ihren Kindern im Vorschulalter bis zu sieben Jahren, sowie von Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen (EHAP-Richtlinie): S. 5

die Unterstützung bei der eigenständigen Suche nach Arbeit ist aus der Sicht der Zuwendungsempfänger ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Insofern kommt hier der Brückenfunktion des EHAP eine zentrale Bedeutung zu: Multikulturelle Beratungsteams, wie sie für die Projekte typisch sind, können aufgrund ihrer sprachlichen, kulturellen und pädagogischen Kompetenz die Zielgruppe bestmöglich erreichen und ihnen damit eine Brücke in eine für sie wichtige Beratung ebnen durch:

6. die Begleitung hin zu der Beratung des Jobcenters oder anderer arbeitsmarktnaher Einrichtungen und Projekte,
7. die Beratung und Begleitung zu ESF-Projekten mit dem Schwerpunkt auf der sozialen Integration von benachteiligten Gruppen und der Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit sowie
8. die Beratung und Unterstützung zur Inanspruchnahme von Leistungen aus dem SGB.

Begründung

Die empirischen Befunde der Evaluation zeigen, dass auf neuzugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger zwar einerseits alle Merkmale extremer Armut und Benachteiligung zutreffen, sie aber andererseits auch motiviert sind, einfache und unqualifizierte Arbeiten zu übernehmen. Hilfen bei der Arbeitssuche sind in diesem Sinn ebenfalls Hilfen zur Selbstbefähigung der Zielgruppen. Sie sind geeignet, um ihre Eigenständigkeit und Selbstbestimmung zu stärken.

Eine Öffnung des Programms gegenüber Arbeitssuchenden und die Möglichkeit, diese zu den Angeboten der Jobcenter hinzuführen, würde auch dem übergeordneten Programmziel folgen, die Voraussetzungen für die soziale Eingliederung der Zielgruppen zu verbessern. Denn die Dienstleistungen der Jobcenter umfassen nicht nur die Arbeitsvermittlung, sondern auch zahlreiche weitere Hilfeangebote und Leistungen, die die soziale Stabilisierung unterstützen. Ratsuchende benötigen z. B. in bestimmten Kommunen und Kreisen eine Bescheinigung des Jobcenters, wenn sie Zugang zu Tafeln erhalten wollen. Mit dem Zugang zu Leistungen des SGB II kann die Kostenübernahme für Kinderbetreuung in Kitas geregelt werden oder der Zugang zu einem Krankenversicherungsschutz.

Auch der Zugang zu ESF-geförderten Projekten ist regional unterschiedlich geregelt und häufig an Leistungen der Jobcenter geknüpft. Eine Verweisberatung z. B. in ESF-Projekte, die Beschäftigungsfähigkeit zum Ziel haben, kann sinnvoll sein, ist aber nicht möglich, wenn dort nur Personen im ALG-II-Bezug aufgenommen werden.

8.3.5 Aufhebung des Herkunftsprinzips bei Hilfen für Wohnungslose

Empfehlung

Eine Trennung von Einzelzielen nach dem Herkunftsland der Personen ist in der Perspektive einer zielorientierten Unterstützung nicht notwendig. Deswegen sollte die Trennung der beiden Einzelziele aufgehoben werden. Die übergeordneten Programmziele sollten sich auf die

soziale Inklusion der am stärksten benachteiligten Personen konzentrieren. Bei der Zieldefinition sollten die operativen Ziele im Vordergrund stehen: die Brückenfunktion des EHAP und sein Beitrag zur sozialen Inklusion der beiden Zielgruppen durch die Erschließung sozialer Hilfen für Personen, die nicht von den regulären Hilfesystemen erreicht werden.

Begründung

Grundsätzlich wird der EHAP für deutsche und zugewanderte Wohnungslose mit denselben Zielen aktiv: Für beide Gruppen geht es darum, sie bei der Inanspruchnahme von Hilfeangeboten zu unterstützen. Auf der Ebene der Programmziele sollten deswegen die übergeordneten und gemeinsamen Ziele formuliert werden, die beide Zielgruppen betreffen.

Dass den beiden Zielgruppen unterschiedliche Hilfeangebote zur Verfügung stehen, hat praktische Konsequenzen in der Programmumsetzung, die von den Projekten beachtet werden müssen. Die EHAP-Beratung kann sich auf die jeweils unterschiedlichen Lebenslagen der Ratsuchenden einstellen, bedarfsgerecht beraten und an geeignete und verfügbare Hilfen verweisen. Sie kann dabei auf die Probleme zugewanderter Unionsbürgerinnen und -bürger ebenso eingehen, wie auf Ratsuchende ohne Migrationshintergrund. Weil der EHAP für beide Gruppen aber die gleichen Ziele definiert, ist eine Trennung in verschiedene Einzelziele aus programmspezifischer Perspektive nicht sinnvoll.

8.3.6 Querschnittsziele

Empfehlung

Um aufbauend auf den von der ersten zur zweiten Förderrunde erzielten Fortschritten eine durchgängige fachliche Implementierung des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern im EHAP weiter zu stärken, empfiehlt es sich, **Konzepte und Mindeststandards für die Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern** noch verbindlicher zu machen. Zudem empfiehlt es sich, die Umsetzung der Querschnittsziele im EHAP weiter zu begleiten und die fachlichen und methodischen Wissensgrundlagen an die Projektträger und weitere Akteure zu vermitteln, etwa in gemeinsamen Schulungen und Workshops. Für ein künftiges Programm wird außerdem empfohlen, im Begleitausschuss ein Mitglied aufzunehmen, das spezifisch das Querschnittsziel Gleichstellung von Frauen und Männern vertritt.

Begründung

Die Auswertung der Implementierung des Querschnittsziels in den Projektkonzepten der ersten Förderrunde hat gezeigt, dass für die Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung von Frauen und Männern in den EHAP-Maßnahmen noch kein ausreichender gemeinsamer Wissensstand zu geschlechtsbezogenen Problemlagen und Förderbedarfen als gegeben angenommen werden konnte. Ein Vergleich der Projektanträge der ersten und zweiten Förderrunde zeigt, dass mit einer Reihe von Umsetzungsvorschlägen im IB-Leitfaden eine deutlich

häufigere Nennung von konkreten Umsetzungsansätzen, d. h. eine stärkere fachliche Implementierung des Querschnittsziels in den Projektkonzepten, erreicht werden konnte. Auffällig ist, dass gendersensible Beratungsansätze mit einer konzeptionellen Definition bzw. Erläuterung weiterhin relativ wenig genannt werden, obwohl im Leitfaden eine Definition hierzu vorgeschlagen wurde. Dies kann möglicherweise daran liegen, dass Ansätze wie Kooperationen unmittelbar praktisch implementierbar sind, während spezifische Beratungsansätze konzeptionell und methodisch besonders anspruchsvoll sind und längerfristigerer Vorkehrungen wie etwa der Kompetenzentwicklung bedürfen.

Empfehlung

Konzepte und Mindeststandards für die Umsetzung des Querschnittsziels Anti-Diskriminierung: Für die Zielgruppe der EU-Bürgerinnen und -Bürger sollten Beratungsstandards und Mindestbedingungen für Kenntnisse im Umgang mit der Zielgruppe definiert werden. Die Kenntnisse der Träger über Roma und Sinti sowie zu Genderaspekten sind sehr unterschiedlich, deswegen gibt es ein großes Gefälle in der Qualität der Beratung und im interkulturell kompetenten Umgang mit der Zielgruppe. Hier wären eine Anhebung der Standards wünschenswert.

Empfehlung

Konzepte und Mindeststandards zur nachhaltigen Verankerung enthalten Hinweise dazu, was unter Nachhaltigkeit zu verstehen ist. Das schließt zum einen die Benennung von Handlungsansätzen ein, die für den EHAP typisch sind und die Klärung, unter welchen Bedingungen von einer Weiterführung ausgegangen werden kann. Und es sollte Hinweise dazu geben, durch welche Aktivitäten eine nachhaltige Verankerung erreicht werden könnte.

8.4 Finanzierung des EHAP

8.4.1 Beibehaltung der Kofinanzierungssätze

Empfehlung

Der künftige Kofinanzierungsanteil der Zuwendungsempfänger sollte den bisherigen Anteil von 5 % nicht überschreiten, um möglichst vielen Kommunen die Beteiligung am Programm zu ermöglichen.

Begründung

Die EU finanziert 85 % des Programms, der Bund beteiligt sich mit 10 % und den Rest von 5 % bringen die beteiligten Zuwendungsempfänger auf. Der Bund hat damit die Hürden für die Beteiligung von Kommunen weit unterhalb der für den ESF üblichen Förderquoten gelegt. Damit können sich auch benachteiligte Regionen und finanzschwache Städte, die sich den Herausforderungen wachsender Zuwanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern stellen müssen, am Programm beteiligen.

Dass die Projekte zu 95 % aus Mitteln des EHAP und des Bundes gefördert werden, ist für die meisten Gemeinden eine grundlegende Voraussetzung dafür, das Projekt überhaupt entwickeln und umsetzen zu können. Müssten die Antragstellenden einen höheren Kofinanzierungsbeitrag als 5 % aufbringen, würde das Projekt in der Regel nicht durchgeführt werden können. Dies betrifft besonders solche Kommunen, die unter den Bedingungen der Haushaltssicherung zusätzliche Ausgaben, die nicht für Pflichtaufgaben verwendet werden sollen, politisch legitimieren müssen. Nicht selten sind dies auch Kommunen, die in besonderer Weise von Zuwanderung und Armut betroffen sind und die EHAP-Intervention dringend benötigen.

8.5 Fördergegenstände

8.5.1 Materielle Hilfen fördern

Empfehlung

Neben Beratungsleistungen sollte der EHAP künftig auch Leistungen zur materiellen Versorgung der Zielgruppen anbieten. Die materielle Unterstützung sollte die Abgabe von z. B. kleinen Mengen an Lebensmitteln umfassen, aber auch Kleidung, Fahrkarten für den öffentlichen Nahverkehr oder Kondome für Personen, die in der Prostitution arbeiten und andere Dinge, die Teilhabe ermöglichen und erleichtern. Geeignete und bedarfsgerechte Kombinationen materieller Hilfen sollten von den jeweiligen Projekten vor Ort entwickelt und begründet werden.

Begründung

Mit materiellen Angeboten können soziale Hilfen sinnvoll und leicht verknüpft werden; eine Kombination, die sich in ihren Wirkungen wechselseitig stützen und verstärken kann. Soziale Treffpunkte mit der Möglichkeit, Lebensmittel zu erhalten, lassen sich als geschützte Räume für Zugewanderte und Wohnungslose gestalten, die an soziale Hilfen und Clearingstellen angegliedert sind, in denen z. B. Leistungsansprüche nach dem SGB II oder XII geklärt werden können und von denen aus Ratsuchende in die entsprechenden Einrichtungen begleitet werden können. Treffpunkte, Aufenthaltsräume oder eine temporäre Unterbringung ermöglichen z. T. erst die soziale Beratung, während umgekehrt die soziale Beratung einen Treffpunkt oder Unterkunft als erste Nothilfe vermitteln kann. Die Kombination von sozialer Beratung einerseits und materieller Hilfe andererseits könnte ein Modell für die nächste Förderperiode sein.

8.5.2 Deutschkurse

Empfehlung

Um Übergänge aus der Armutsbekämpfung in die Beschäftigungsförderung des ESF zu ermöglichen, wäre es notwendig, allen EU-Zugewanderten ein Angebot für zertifizierte kostenlose Deutschkurse ohne den Nachweis einer Bedürftigkeit zu machen. Die Angebote sollten Lücken

im regionalen Angebot an Deutschkursen schließen und auf den spezifischen Bedarf der Zielgruppen ausgerichtet werden. Sie sollten niedrigschwellig angeboten und zeitlich so organisiert werden, dass sie neben einer Erwerbstätigkeit besucht werden können. Projekte sollten die Deutschkurse nach vorheriger Bedarfsprüfung im Rahmen eines eigenen Budgets anbieten können.

Begründung

Mittellosen Unionsbürgerinnen und -bürgern aus Bulgarien und Rumänien stehen keine zertifizierten Kurse zur Verfügung, sondern nur niedrigschwellige „Kommunikationskurse“, die für eine Erwerbsintegration nicht ausreichen. Für die soziale Integration von neuzugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern sind Sprachkenntnisse jedoch eine wichtige Voraussetzung. Deswegen sollten EHAP-Projekte die Möglichkeit haben, Sprachkurse selbst anzubieten und sie je nach ihrem Bedarf gestalten und anpassen können. Voraussetzung dafür könnte eine regionale Bedarfsprüfung und -einschätzung sein, um ein Doppelangebot zu vermeiden. Eine Ergänzung der Förderung, um kostenfreie lokale Lösungen für die EHAP-Zielgruppen zu ermöglichen, würde deren Integration unterstützen.

8.5.3 Fortbildungen

Empfehlung

Um Unsicherheiten auf Projektebene über die Möglichkeiten der Finanzierung von Fortbildungen aus der Restkostenpauschale zu vermeiden, sollte künftig in einem Leitfaden für die Konzeption und Umsetzung von Projekten darauf hingewiesen werden, dass Projekte frei in der Wahl ihrer Themen sind. Ein breites Spektrum an möglichen Fortbildungsthemen erlaubt den Projekten flexibleres Handeln bei der Einstellung von Personal. Deswegen sollten auch Fortbildungen in pädagogischen Kompetenzen gefördert werden. Dazu zählen z. B. Wissen über spezifische Ansätze der aufsuchenden und niedrigschwelligen sozialen Arbeit sowie Fachwissen über rechtliche Grundlagen wie z. B. das Arbeitsrecht, Mietrecht, Gesundheitsrecht, Aufenthalts- und Freizügigkeitsrechte usw. Investitionen in die Bildung des Projektpersonals kommen nicht nur den Projekten zugute, sie dienen darüber hinaus auch dem Aufbau der Fachkräfteressourcen für die soziale Arbeit allgemein.

Begründung

Fortbildungen sollten es den Projekten ermöglichen, unter den Bedingungen des Fachkräftemangels Personal leichter zu gewinnen. Damit auch Bewerberinnen und Bewerber in die Beratungsteams aufgenommen werden können, deren Qualifikationen nicht das gesamte Kompetenzprofil der EHAP-Beratung abdecken, sollte es möglich sein, ihre Qualifikationen flexibel während der Arbeit zu ergänzen. Den thematischen Fokus der Fortbildungen, ihren Umfang und die Art der Wissensvermittlung sollten die Projekte selbst gestalten können. Das Themenspektrum sollte breit gehalten werden, eine inhaltliche Nähe und Verwandtschaft zur Armuts-

bekämpfung sollte nicht zur Voraussetzung für die Bewilligung einer Fortbildung gemacht werden. Ebenso wichtig sind Fortbildungen zu pädagogischen Themen, wie z. B. zu spezifischen Beratungstechniken und Streetwork, zu Traumatherapie oder Konfliktmediation oder zu verschiedenen Fragen des Sozialrechts.

8.6 Monitoring

8.6.1 Vereinfachung des Erfassungsbogens für die Beratenen der EHAP-Projekte

Empfehlung 1

Um ein differenzierteres Bild von der Verweispraxis der Projekte zu erhalten, sollten die Antwortvorgaben für die Angabe der Einrichtungen, in die Ratsuchende verwiesen oder begleitet werden, um weitere Kategorien ergänzt werden.

Im Unterstützungsschwerpunkt I sollten die Antwortvorgaben um folgende Kategorien ergänzt werden:[76]

Sozialdienst/Sozialberatung, Jugendamt, Frauenhaus/Frauenberatungsstelle, Beratung zur Anerkennung ausländischer beruflicher Qualifikationen, medizinische Beratung und Versorgung/Ärzte, Rechtsberatung/Anwalt, ESF-Projekt, Projekte zur Unterstützung der Arbeitssuche, Arbeitsagentur, Jobcenter[77], Ehe-/Familien-/Lebensberatung, Amtsgericht, Gebührenbefreiung, Clearingstelle, Krankenkasse, Familienkasse, Elterngeldstelle, Bank/Bankberatung, Rentenversicherung, Schwangerschaftsberatung, Kinderbetreuung, Schule/Schulamt.

Im Unterstützungsschwerpunkt II sollten die Kategorien und folgende Antwortmöglichkeiten ergänzt werden:

[76] Die Vorschläge wurden auf der Grundlage ausgewerteter Daten des Monitorings entwickelt. Die Einrichtungen, die von den Projekten unter der Kategorie „Andere“ eingetragen wurden, lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Eine Gruppe von Angaben konkretisiert die vorgegebene Antwortkategorie mit einer auf die lokalen Bedingungen bezogenen Angabe wie z.B. der Name des Wohlfahrtsverbandes, an den verwiesen wurde, der Krankenkasse, des Arztes oder des kommunalen Fachdienstes usw. Eine weitere Gruppe jedoch besteht aus Angaben zu Einrichtungen, die mit den vorgegebenen Antwortkategorien nicht abgedeckt werden. In ihrer Gesamtheit machen die Monitoringdaten dazu deutlich, dass das Spektrum der Einrichtungen und der Hilfen, in die der EHAP die Zielgruppen verweist, deutlich breiter ist, als dies die Antwortvorgaben bisher vorgesehen haben.

[77] Die Arbeitsagenturen und Jobcenter sind keine Einrichtungen, an die gemäß der Förderrichtlinie verwiesen werden kann. Dennoch umfassen sie einen großen Teil der Beratungs- und Verweispraxis der Projekte. Mit den beiden Kategorien kann daher die empirische Praxis der Projekte präziser beschrieben werden. Zugleich verdeutlichen sie den Bedarf der Ratsuchenden. Vor dem Hintergrund der Integration der Armutsbekämpfung in die Beschäftigungsförderung im Rahmen des ESF+ sollte in den Beratungen über die Ausrichtung des EHAP die Möglichkeit der Heranführung an den Arbeitsmarkt offengehalten werden.

Amtsgericht, Rechtsberatung/Anwalt, Frauenhaus/Frauenberatungsstelle, medizinische Beratung und Versorgung/Ärzte, ESF-Projekt, Projekte zur Unterstützung der Arbeitssuche, Arbeitsagentur, Jobcenter[78], Ehe-/Familien-/Lebensberatung, Gebührenbefreiung, Krankenkasse, Familienkasse, Elterngeldstelle, Bank/Bankberatung, Rentenversicherung, Schwangerschaftsberatung.

Begründung

Der Teilnehmerfragebogen, den die Beraterinnen und Berater für jede Ratsuchende und jeden Ratsuchenden ausfüllen, sieht für jedes Einzelziel Angaben zu den Einrichtungen vor, in die Zugewanderte oder Wohnungslose verwiesen wurden. Die standardisierten Antwortvorgaben für die Art der Einrichtung lassen jedoch viele Alternativen offen, sodass im Monitoring die Kategorie „Andere“ in der Anzahl der Nennungen auf den oberen Plätzen rangiert. Auf diese Weise bleibt unklar, welche Einrichtungen gemeint sein könnten. Deshalb sollte das Spektrum der Kategorien, aus denen die Projekte Einrichtungen für den Verweis wählen können, erweitert werden. Die bislang vorgegebenen Antwortkategorien sind nicht ausreichend.

Empfehlung 2

In der letzten Frage des Fragebogens sollen die Projekte die Gründe für eine nicht erfolgreiche Verweisberatung angeben. Es gibt jedoch keine Antwortvorgaben, die angekreuzt werden könnten, sondern nur ein offenes Feld für Freitext. Das Freitextfeld sollte durch Antwortvorgaben ersetzt werden.

Folgende Änderung wäre vorzunehmen:

Warum konnte keine Vermittlung erfolgen?

Weil:

- ☐ *der/die Ratsuchende sich selbst helfen konnte*
- ☐ *der/die Ratsuchende die Hilfe nicht annehmen wollte*
- ☐ *der/die Ratsuchende aus zeitlichen Gründen nicht in der Lage war, die Hilfe anzunehmen*
- ☐ *der/die Ratsuchende gesundheitlich nicht in der Lage war, die Hilfe anzunehmen*
- ☐ *der/die Ratsuchende zu unselbstständig war, die Hilfe anzunehmen*
- ☐ *der/die Ratsuchende aufgrund psychischer Beeinträchtigungen nicht in der Lage war, die Hilfe anzunehmen*
- ☐ *familiäre Gründe die Annahme des Hilfeangebotes behindert haben*

[78] Die Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt II haben in der Regel die deutsche Staatsangehörigkeit und häufig Ansprüche aus dem SGB II und SGB XII. Sie werden deswegen von den Beratungsteams auch zum Jobcenter verwiesen bzw. begleitet, um vorhandene Leistungsansprüche zu klären.

- ☐ *es kein passendes Hilfeangebot für die/den Ratsuchende/n gab*
- ☐ *es kein passendes Hilfeangebot in der Nähe für die/den Ratsuchende/n gab*
- ☐ *die Hilfeangebote überlastet waren*
- ☐ *die Einrichtung den die/den Ratsuchende/n zurückverwiesen hat*
- ☐ *es nicht möglich war, Vertrauen zur/zum Ratsuchenden aufzubauen*
- ☐ *unbekannte Gründe (z. B. weil keine Rückmeldung erfolgte)*
- ☐ *sonstige Gründe*.

Begründung

Die Angaben im Freitext können wegen der großen Zahl der unterschiedlichen Nennungen nicht quantitativ ausgewertet werden. Standardisierte Antwortvorgaben über die Gründe für die nicht erfolgte Annahme des Hilfeangebotes sind notwendig, um die quantitativen Dimensionen für die Ursachen zu erfassen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Methodische Bausteine der Evaluierung 18
Abbildung 2: Zeitliche Organisation der Evaluierung 21
Abbildung 3: Herkunftsländer der Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt I 44
Abbildung 4: Problemlagen der beratenen Personen im Unterstützungsschwerpunkt I nach Einschätzung der Projekte 46
Abbildung 5: Wohnsituation der Beratenen im Unterstützungsschwerpunkt I 48
Abbildung 6: Bildung und Qualifikation der Beratenen im Unterstützungsschwerpunkt I 48
Abbildung 7: Einkommenssituation der beratenen Personen im Unterstützungsschwerpunkt I 49
Abbildung 8: Allgemeine Lebenssituation der zugewanderten Kinder unter 7 Jahren im Unterstützungsschwerpunkt I 51
Abbildung 9: Schulische und berufliche Bildung der beratenen zugewanderten Eltern im Unterstützungsschwerpunkt I 52
Abbildung 10: Einkommen der beratenen zugewanderten Eltern im Unterstützungsschwerpunkt I 53
Abbildung 11: Wohnsituation zugewanderter Familien im Unterstützungsschwerpunkt I 54
Abbildung 12: Wohnsituation der Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt II 56
Abbildung 13: Lebenssituation ratsuchender Menschen im Unterstützungsschwerpunkt II 57
Abbildung 14: Einkommenssituation der Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt II 58
Abbildung 15: Bildung und Einkommen im Unterstützungsschwerpunkt II (altes Ziel 3) .. 59
Abbildung 16: Änderungen in der Teamzusammensetzung 62
Abbildung 17: Probleme bei der Personalsuche für die EHAP-Projekte 63
Abbildung 18: Relevanz von Themen und Durchführung von Fortbildungen 65
Abbildung 19a: Häufigkeit der Zusammenarbeit im Projektverbund 67
Abbildung 20: Zugangswege von neu zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern und ihren Kindern im Unterstützungsschwerpunkt I (Einzelziele 1 und 2 der ersten Förderrunde) 70
Abbildung 21: Zugangswege von Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde) 74
Abbildung 22: Zeitaufwand für die Erstberatung im Unterstützungsschwerpunkt I (Einzelziele 1 und 2 der 1. Förderrunde) 78
Abbildung 23: Beratung von Familien im Unterstützungsschwerpunkt I (Einzelziele 1 und 2 der 1. Förderrunde) 79
Abbildung 24: Entwicklung des Beratungsaufkommens im Unterstützungsschwerpunkt I (Einzelziele 1 und 2 der 1. Förderrunde) 79

Abbildung 25: Veränderungen in der Beratungspraxis bei neu zugewanderten Unionsbürgerinnen und -bürgern und ihren Kindern (Einzelziele 1 und 2 der 1. Förderrunde) 80
Abbildung 26: Typische Beratungsabläufe basierend auf den Erkenntnissen der Fallstudien 81
Abbildung 27: Bestandteile der Beratungspraxis im Unterstützungsschwerpunkt I (Einzelziele 1 und 2 der 1. Förderrunde) 84
Abbildung 28: Bestandteile der Beratungspraxis im Unterstützungsschwerpunkt I bei Eltern mit Kindern bis sieben Jahren (Einzelziel 2 der 1. Förderrunde) 85
Abbildung 29: Themenfelder zu denen Projekte im Unterstützungsschwerpunkt I beraten (Einzelziele 1 und 2 der 1. und 2. Förderrunde) – Erkenntnisse aus den Fallstudien 86
Abbildung 30: Anzahl der Einrichtungen, an die im Unterstützungsschwerpunkt I verwiesen wurde 89
Abbildung 31: Einrichtungen, an die im Unterstützungsschwerpunkt I verwiesen wurde (Einzelziel 2a der 1. Förderrunde) 90
Abbildung 32: Einrichtungen, an die im Unterstützungsschwerpunkt I verwiesen wurde (Einzelziel 2b der 1. Förderrunde) 91
Abbildung 33: Zeitaufwand für die Erstberatung im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde) 92
Abbildung 34: Beratung von Familien im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde) 93
Abbildung 35: Entwicklung des Beratungsaufkommens im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde) 93
Abbildung 36: Veränderungen in der Beratungspraxis bei Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde) 94
Abbildung 37: Typischer Beratungsablauf basierend auf den Erkenntnissen der Fallstudien 95
Abbildung 38: Stationen eines Wohnungsverlustes 97
Abbildung 39: Bestandteile der Beratungspraxis im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde) 98
Abbildung 40: Themenfelder zu denen Projekte Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde) beraten – Erkenntnisse aus den Fallstudien 99
Abbildung 41: Einrichtungen an die im Unterstützungsschwerpunkt II verwiesen wurde (Einzelziel 3) 101
Abbildung 42: Einschätzungen zum ehrenamtlichen Engagement durch die Projektträger 105
Abbildung 43: Einschätzungen zum Umfang des Hilfesystems durch die Träger 107
Abbildung 44: Einschätzungen zu Zugangschancen in Hilfesysteme 108

Abbildung 45: Häufigkeit wahrgenommener Diskriminierung bei Behörden oder anderen Einrichtungen in beiden Unterstützungsschwerpunkten 129
Abbildung 46: Wahrgenommene Formen der Diskriminierung in Behörden oder anderen Einrichtungen – Unterstützungsschwerpunkt I..... 130
Abbildung 47: Wahrgenommene Formen der Diskriminierung in Behörden oder anderen Einrichtungen – Unterstützungsschwerpunkt II..... 131
Abbildung 48: Häufigkeit der Teilnahme des Personals an verschiedenen Schulungen. Beide Unterstützungsschwerpunkte 138
Abbildung 49: Häufigkeit wahrgenommener Wirkungen bei Zugewanderten ohne Kinder – Unterstützungsschwerpunkt I 146
Abbildung 50: Häufigkeit wahrgenommener Wirkungen bei Zugewanderten Eltern/Erziehungsberechtigten mit Kindern unter 7 Jahren – Unterstützungsschwerpunkt I 147
Abbildung 51: Häufigkeit wahrgenommener Wirkungen bei Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit Bedrohten – Unterstützungsschwerpunkt II 148
Abbildung 52: Wirkungszusammenhänge zwischen den Akteuren im Hilfesystem, Teil 1 159
Abbildung 53: Wirkungszusammenhänge zwischen Akteuren im Hilfesystem, Teil 2 162

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Merkmale der Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt I (alte Ziele 1, 2a, 2b) 45
Tabelle 2: Struktur der Ratsuchenden im Unterstützungsschwerpunkt II 55
Abbildung 19b: Häufigkeit der Zusammenarbeit im Kooperationsverbund 68
Tabelle 3: Zugangswege nach Geschlecht im Unterstützungsschwerpunkt I (Einzelziele 1 und 2 der ersten Förderrunde) 70
Tabelle 4: Zugangswege nach Geschlecht im Unterstützungsschwerpunkt II (Einzelziel 3 der 1. Förderrunde) 74
Tabelle 5: Ansätze zum Querschnittsziel Gleichstellung in den Projektanträgen der 2. Förderrunde 124
Tabelle 6: Ansätze zum Querschnittsziel in Projektanträgen im Einzelziel „Armutszuwanderung“ nach Anzahl der Nennungen in der 1. und 2. Förderrunde (in % an allen Anträgen im EZ) 125
Tabelle 7: Ansätze zum Querschnittsziel in Projektanträgen im Einzelziel „Wohnungslosigkeit“ nach Anzahl der Nennungen in der 1. und 2. Förderrunde (in % an allen Anträgen im EZ) 126
Tabelle 8: Übersicht zu den Indikatoren und Zielwerten des EHAP-OP 142
Tabelle 9: Erreichte Outputs und Ergebnisse zum Stichtag 19.12.2019 143
Tabelle 10: Weiterführung des Projektansatzes oder von Teilaspekten der Projektarbeit 158
Tabelle 11: Aktivitäten zur Integration des EHAP-Ansatzes in die kommunale Strategieentwicklung 160
Tabelle 12: Aktivitäten zum Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im regionalen Hilfesystem 161
Tabelle 13: Förderfähige Gesamtausgaben – Förderrunde I (gerundete Werte) 166
Tabelle 14: Förderfähige Gesamtausgaben – Förderrunde II (gerundete Werte) 167
Tabelle 15: Förderfähige Gesamtausgaben – Förderrunde II nach Einzelzielzuordnung der ersten Förderrunde (gerundete Werte) 168
Tabelle 16: Kosten pro Output-Einheit für die Jahre 2016 bis 2018 in allen drei Einzelzielen 171
Tabelle 17: Rangfolge der Stellen, an die am häufigsten verwiesen wird 175

Literaturverzeichnis

BMAS, BMFSFJ, 2018: Leitfaden für die Einreichung einer Interessenbekundung im Rahmen des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP)

BMAS, 2015: Förderrichtlinie zur Verbesserung der sozialen Eingliederung von neuzugewanderten Unionsbürgern/-innen, deren Kindern sowie von wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen

Alicke, T.; Türk, L. & Holz, G. (2014), Neuzuwanderung in Frankfurt am Main. Vorstudie zur Situationsbeschreibung und zur strukturellen Weiterentwicklung von kommunalen Hilfen, Institut für Sozialarbeit und Pädagogik e.V., Frankfurt a. M. (http://d-nb.info/1074372298/34)

Ansen, Harald, Andreas Langer, Jana Molle, Sally Peters, Frauke Schwarting, Susanne Vaudt (2017): Bericht zum Forschungsvorhaben Herausforderungen moderner Schuldnerberatung. Deutsches Institut für Sozialwirtschaft e.V., Kiel/Hamburg.

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2012a): Frauen in Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot. Darstellung der Lebenslagen und der Anforderungen an eine bedarfsgerechte Hilfe. Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe erarbeitet vom Fachausschuss Frauen. Bielefeld

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2012b): Empfehlungen zu den Mindestanforderungen an stationäre Einrichtungen für Männer und Frauen (heterogene Einrichtungen). Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe. Bielefeld

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2012c): Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. zur Organisation einer Beratungsstelle für Frauen in besonderen sozialen Schwierigkeiten. Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe erarbeitet vom Fachausschuss Frauen. Bielefeld

BAWO – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2014): Frauengerechte Qualitätsstandards in der Wohnungslosenhilfe. Positionspapier des Wiener Frauenarbeitskreis der BAWO. Wien

Bergmann, Nadja/Pimminger, Irene (2004a): Praxishandbuch Gender Mainstreaming. Hrsg. v. d. GeM-Koordinationsstelle für Gender Mainstreaming im ESF im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, URL: http://www.lrsocialresearch.at/files/GeM_Praxishandbuch.pdf

Bergmann, Nadja/Pimminger, Irene (2004b): Die Toolbox Gender Mainstreaming. Hrsg. v. d. GeM-Koordinationsstelle für Gender Mainstreaming im ESF im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, URL: http://www.lrsocialresearch.at/files/Toolbox_Gesamt.pdf

Bezirksamt Neukölln von Berlin (2011), '1. Roma-Statusbericht. Entwicklung der Zuzüge von EU-Unionsbürgern aus Südosteuropa. Berlin – Neukölln', Bezirksamt Neukölln von Berlin Abteilung Bildung, Schule, Kultur und Sport, Berlin.

Bezirksamt Neukölln von Berlin (2012), '2. Roma-Statusbericht. Entwicklung der Zuzüge von EU-Unionsbürgern aus Südosteuropa. Berlin – Neukölln', Bezirksamt Neukölln von Berlin Abteilung Bildung, Schule, Kultur und Sport, Berlin.

Bezirksamt Neukölln von Berlin (2013), '3. Roma-Statusbericht. Entwicklung der Zuzüge von EU-Unionsbürgern aus Südosteuropa. Berlin – Neukölln', Bezirksamt Neukölln von Berlin Abteilung Bildung, Schule, Kultur und Sport, Berlin.

Bezirksamt Neukölln von Berlin (2014), '4. Roma-Statusbericht. Entwicklung der Zuzüge von EU-Unionsbürgern aus Südosteuropa. Berlin – Neukölln', Bezirksamt Neukölln von Berlin Abteilung Bildung, Schule, Kultur und Sport, Berlin.

BIVS – Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung (2006): Aspekte der ökonomischen Situation von Romafrauen. Hg. v. Europäischem Parlament, IPOL/C/FEMM/ST/2005_09, Brüssel

BMFSFJ (2004): Lebenssituationen, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Berlin

BMFSFJ (2007): Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten. Berlin

Böckler, S. & Beyersdorf, Beratungspersonal. (2014), 'Beschäftigung und Bildung bulgarischer und rumänischer Zuwanderer. Was sagen die Daten auf keinen Fall?', Stadtforschung und Statistik (1), 53-58.

Brücker, H.; Hauptmann, A. & Vallizadeh, E. (2015a), 'Zur ökonomischen und sozialen Lage der Einwanderer aus Bulgarien und Rumänien.', Stadtforschung und Statistik 28 (2), 8-16.

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Sirries, Steffen; Vallizadeh; Ehsan. 2015b. Zuwanderungsmonitor Bulgarien und Rumänien. September 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Zuwanderungsmonitor_1509.pdf)

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Sirries, Steffen; Vallizadeh; Ehsan. 2017. Zuwanderungsmonitor. März 2017. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Zuwanderungsmonitor.pdf)

BT-Drucksache 18(11)/850 vom 25.11.2016: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch - BT-Drucksache 18/10211.

Bukow, Wolf-Dietrich. 2016. ‘Ein modernisierter Rassismus als Wegbereiter eines urbanen Antiziganismus‘, in. W.-D. Behrens, M.; Bukow, W.-D.; Cudak, K. & Strünck, C., ed., Inclusive City. Überlegungen zum gegenwärtigen Verhältnis von Mobilität und Diversität in der Stadtgesellschaft, Springer Fachmedien: Wiesbaden, pp. 323-349.

Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft. 2013. „Armutswanderung aus Osteuropa“, Hamburg, 11. Oktober 2013, Freie und Hansestadt Hamburg. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und

Integration. Amt für Soziales, Hamburg. (http://www.einwanderer.net/fileadmin/downloads/unionsbuergerInnen/Abschlussbericht_der_Bund-Laender-Arbeitsgemeinschaft_Armutszuwanderung.pdf)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016), 'Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland im Zeitraum Januar bis September 2016'.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) (2012), 'Frauen in Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot. Darstellung der Lebenslagen und der Anforderungen an eine bedarfsgerechte Hilfe' Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe, erarbeitet vom Fachausschuss Frauen der BAG W, am 14.02.2003 vom Gesamtvorstand der BAG W verabschiedet –, Bielefeld (http://www.bagw.de/media/doc/POS_03_Frauen_Wohnungslosigkeit_Wohnungsnot.pdf)

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W). 2015a. Pressemitteilung. (http://www.bagw.de/media/doc/PRM_2015_10_5_Pressemappe.pdf)

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W). 2015b. Statistikbericht 2015. Auswertungstabellen. (http://www.bagw.de/media/doc/STA_Statistikbericht_2015_Tabellen.pdf)

Bundeskriminalamt (BKA) (2015), 'Menschenhandel. Bundeslagebild', BKA, Wiesbaden. (https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2015.pdf?__blob=publicationFile&v=8)

Bundesministerium des Innern u. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014), 'Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“, Berlin. (http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a813-zwischenbericht-ausschuss-sicherungssysteme-eu.pdf;jsessionid=6F893C4BD7C6604F64F826FFD9C8C7EB?__blob=publicationFile&v=2)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017): Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin, (http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

Bundestransferstelle Soziale Stadt. 2013. Neue Armutszuwanderung aus Südosteuropa. Kurzexpertise. Berlin (http://edoc.difu.de/edoc.php?id=Beratungspersonal 15QHYX7)

Busch-Geertsema, Volker; Benjaminsen, Lars; Filipovič Hrast, Maša u. Pleace, Nicholas. 2014. Extent and Profile of Homelessness in European Member States. A Statistical Update. EOH Comparative Studies on Homelessness. Brüssel. (https://pure.sfi.dk/ws/files/294722/Feantsa_Studies_04_WEB.pdf)

CAHROM – Ad Hoc Committee of Experts on Roma Issues (2015): Child/Early and forced Marriages within Roma communities in the context of the Promotion of Gender Equality. Europarat

Ceneda, Sophia (2002): Romani Women from Central and Eastern Europe: A ‚Fourth World', or Experience of Multiple Discrimination. Asylum Aid, London

Citlak, Banu; Kurtenbach, Sebastian; Gehne, David H. (Hg.) (2015), 'Global Social Work: Regionale und lokale Herausforderung der Armutszuwanderung aus Südosteuropa'. 'Dokumentation der internationalen Tagung vom 28.02.2014 an der Fachhochschule Dortmund', Ruhr-Universität Bochum, ZEFIR. (http://www.zefir.rub.de/mam/content/global_social_work_zefir_band_8.pdf)

CoP GM - European Community of Practice on Gender Mainstreaming (o. A.): The European STANDARD of Gender Mainstreaming in the ESF. URL: http://standard.gendercop.com/

Cöster, A. C. (2016), Frauen in Duisburg-Marxloh. Eine ethnographische Studie über die Bewohnerinnen eines deutschen "Problemviertels", Transcript.

Crepaldi, Chiara/Samek Lodovici, Manuela/Corsi, Marcella (2010): Violence against women and the role of gender equality, social inclusion and health strategies. EGGSI - Expert Group on Gender Equality and Social Inclusion, Health and Long-Term Care Issues, commissioned by the European Commission.

Cudak, Karin. 2017. Bildung für Newcomer. Wie Schule und Quartier mit Einwanderung aus Südosteuropa umgehen. Springer Fachmedien. Wiesbaden.

Dälken, Michaela (2012): Grenzenlos faire Mobilität? Zur Situation von mobilen Beschäftigten aus den mittel- und ost-europäischen Staaten, Berlin: Deutscher Gewerkschaftsbund.

Deutscher Caritasverband. 2016. Prävention von Wohnungslosigkeit und Verbesserung bestehender Hilfesysteme. Positionspapier der Katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (KAG W) und des Deutschen Caritasverbandes (DCV). Freiburg. (http://www.kagw.de/fileadmin/user_upload/pdf/2016_Oktober_Position_Wohnungslosenhilfe_DCV_KAGW_Final_01.pdf)

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband. 2017. Arbeitshilfe: Ansprüche auf Leistungen der Existenzsicherung für Unionsbürger/-innen. Berlin. (http://ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/arbeitshilfe2017.pdf)

DGB-Bundesvorstand, 2014: Standards und Profil der Beratungsstellen des Projektes Faire Mobilität, Berlin,

EGGSI – Expert group on gender equality, social inclusion, health and long-term care (2010): Ethnic minority and Roma women in Europe: A case for gender equality? Hg. v. d. Europäischen Kommission, Luxemburg

Eichler, A. & Holz, G. (2014), 'Lage von wohnungslosen Kindern und Jugendlichen in Baden-Württemberg. Expertise im Rahmen der 1. Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Landes Baden-Württemberg', Technical report, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V., Frankfurt am Main. (http://www.iss-ffm.de/m_393_dl)

Enders-Dragässer, U. (2006), 'Geschlechterspezifischer Hilfebedarf und geschlechtergerechte Weiterentwicklungen in der Wohnungslosenhilfe mit Gender Mainstreaming. Vortrag am 1. November 2006 auf der Fachveranstaltung des AK Wohnungsnot Berlin'. (http://www.ak-wohnungsnot.de/home/pdfs/0611_gender_Enders-Dragaesser.pdf)

Enders-Dragässer, Uta/Huber, Helga/Sellach, Brigitte (2004): Frauen in Wohnungsnot. Hilfen, Bedarfslagen und neue Wege in NRW. Hg. v. Ministerium für Gesundheit, Sozialees, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf

Enders-Dragässer, Uta/Sellach, Brigitte (2005): Zielgruppen- und Bedarfsforschung für eine integrative Wohnungs- und Sozialpolitik: Frauen in dunklen Zeiten. Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen, BMFSFJ. Frankfurt a.M.

Enzendorfer, Johanna/Scheckenbach, Vera (2015): Weibliche Sexarbeit und sexuelle Zweckbeziehungen im Kontext der Wiener Wohnungslosenhilfe. In: soziales_kapital Nr. 13, Wien

ERRC – European Roma Rights Center (2011a): Breaking the Silence. Trafficking in Romani Communities. Budapest

ERRC – European Roma Rights Center (2011b): Child Marriages among Roma. ERRC Submission to the Joint CEDAW-CRC General Recommendation/Comment on Harmful Practices. Budapest

EUMC – Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit/Europarat (2003): Barrieren überwinden – Roma-Frauen und deren Zugang zum öffentlichen Gesundheitswesen. Wien

Europäischen Kommission (2015): Strategic Engagement for Gender Equality 2016-2019, Brüssel/Luxemburg, URL: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/160111_strategic_engagement_en.pdf

European Commission. 2015. The Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD). Breaking the vicious circle of poverty and deprivation. Luxembourg: Publications Office of the European Union. (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14777&langId=en)

European Commission. 2016. European Aid to the Most Deprived. Reducing deprivation, supporting inclusion: FEAD case studies 2016. Luxembourg: Publications Office of the European Union. (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16833&langId=en)

Evers, Jürgen; Ruhstrat, Ekke-Ulf. 2015. Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg. Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen. Im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg. Bremen/Stuttgart. (https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Bericht_Wohnungslosigkeit_BW_GISS-Studie.pdf)

Fachhochschule Düsseldorf (2013), 'Port GULLIVER – Forschungsprojekt. „Südosteuropäische Elendsmigration“ in Köln', Mai 2013, Bericht, Düsseldorf. (http://aktiv-gegen-armut.de/fileadmin/user_upload/IB_Aktiv_Gegen_Armut/dokumente/FH-Duesseldorf_Projektbericht_Port_GULLIVER_Mai-2013.pdf)

Fichtner, Jörg; Enders-Dragässer, Uta; Sellach, Brigitte; Zeng, Matthias (2005), "Dass die Leute uns nich' alle über einen Kamm scheren" : Männer in Wohnungsnot ; eine qualitative Untersuchung zu Deutungsmustern und Lebenslagen bei männlichen Wohnungsnotfällen,

Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e.V. Frankfurt am Main. (http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-125878)

Fischelmayer-Pruckner, Simone (2009): Wohnungslosigkeit ist lange ein Geheimnis. Die versteckte Wohnungslosigkeit von Frauen und ihre mühsamen Wege in das Hilfesystem. Diplomarbeit, St. Pölten

FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2016a): Diskriminierung und Lebensbedingungen von Roma-Frauen in elf EU-Mitgliedstaaten. Erhebung zur Situation der Roma – Daten kurzgefasst. Luxemburg

FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2016b): Bildung: Die Situation der Roma in elf EU-Mitgliedstaaten. Erhebung zur Situation der Roma – Daten kurzgefasst. Luxemburg

Frietsch, R. & Holbach, D. (2016), Gravierend-komplexe Problemlagen bei jungen Wohnungslosen – aktuelle Forschungsergebnisse, strukturelle und fachliche Konsequenzen, in Stefan Gillich & Rolf Keicher, ed., 'Suppe, Beratung, Politik. Anforderungen an eine moderne Wohnungsnotfallhilfe', Gabler, Betriebswirt.-Vgl. pp. 95-110.

Gerdes, Bianca; Steding, Ursel & Würfel, Gisela. 2016. Junge Menschen in (Wohnungs-)Not. In: G.S.Gillich, R. Keicher., ed., Suppe, Beratung, Politik. Anforderungen an eine moderne Wohnungsnotfallhilfe, Springer, pp. 132-140.

Gerull, Susanne (2013): „Frauen in Not“ reloaded – ein Rückblick auf die vergangenen zehn Jahre. In: Frauenhauskoordinierung e.V. (Hg.): Newsletter No.2/2013, S. 7-8

Gerull, Susanne (2014), 'Wohnungslosigkeit in Deutschland', Aus Politik und Zeitgeschichte 64 (20-21), 30-36.

Gerull, Susanne/Merckens, Manfred (2012): „Erfolg“ in der Hilfe nach § 67ff. SGB XII. Quantitative Folgestudie. Forschungsbericht von AHS und IFAF im Auftrag des Berliner Senats. Berlin

Gerull, Susanne/Wolf-Ostermann (Hg., 2012): Unsichtbar und ungesehen. Wohnungslose Frauen mit Kindern in Berlin. Berlin/Milow/Strasburg

Geschwendter, Petra (2008): Frauen in Raumnot. Über die Sichtbarmachung eines hierarchisch evozierten und unsichtbaren Phänomens. In: Bramberger, Andrea (Hg.): Geschlechtersensible Soziale Arbeit. Münster, S.147-161

Graßshoff, J.; Grosu, D.; Manavska, D. & Reichenbach, M.-T. (2016), MigrantInnen in der „niedrigschwelligen“ Wohnungslosenhilfe: Handlungsmöglichkeiten in prekären Situationen, in Stefan Gillich & Rolf Keicher, ed., 'Suppe, Beratung, Politik. Anforderungen an eine moderne Wohnungsnotfallhilfe', Springer, pp. 189-200.

Greinert, W.D. (2008): Beschäftigungsfähigkeit und Beruflichkeit – zwei konkurrierende Modelle der Erwerbsqualifizierung? In: BiBB (Hg.) BWP 4/2008

Hanganu, E.; Humpert, S. & Kohls, M. (2014), 'Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien' (24), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

(https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb24-rumaenien-bulgarien.pdf?__blob=publicationFile)

Helfferich, Cornelia u.a. (2000): Was brauchen wohnungslose Frauen? Alltagsbewältigung, Raumerfahrung und Versorgungsangebote aus Sicht wohnungsloser Frauen. Forschungsbericht, Freiburg

Herriger, Norbert (2006): Stichwort Empowerment. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit. 6. Auflage, Berlin 2006 (Verfügbar unter: http://www.empowerment.de/empowerment.de/files/Materialien-1-Stichwort-Empowerment.pdf)

Hoch, Carolin. 2016. Straßenjugendliche in Deutschland – Eine Erhebung zum Ausmaß des Phänomens. Endbericht – Zentrale Ergebnisse der 1. Projektphase. Halle (Saale). (http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2016/Bericht_Strassenjugendliche_2016.pdf)

Hoch, Carolin. 2017. Straßenjugendliche in Deutschland – Eine Erhebung zum Ausmaß des Phänomens. Endbericht – Zentrale Ergebnisse der 2. Projektphase. Halle (Saale). (http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2017/Strassenjugendliche_Endbericht.pdf)

Jobelius, Matthias (2015), 'Zwischen Integration und Ausbeutung. Rumänen und Bulgaren in Deutschland: Bilanz nach einem Jahr Arbeitnehmerfreizügigkeit', Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin. (http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11176.pdf)

Köppen, Britta/Krägeloh, Martina/Heise, Eva-Maria (2012): Empirische Effektstudie ‚FrauenbeWegt und FrauenbeDacht'. GEBEWO, Berlin

Kröll, A. & Farhauer, O. (2016), 'Examining homelessness in Germany. The impact of regional housing market conditions on homelessness in North Rhine-Westphalia, Germany', Papers in regional science: the journal of the Regional Science Association International 95 (Supplement 1), 51-69.

Kurtenbach, S. (2013), Neuzuwanderer in städtischen Ankunftsgebieten. Rumänische und bulgarische Zuwanderer in der Dortmunder Nordstadt, Vol. 3, ZEFIR, Bochum. (http://www.zefir.rub.de/mam/content/zefir-forschungsbericht_bd_3_download.pdf)

Kurtenbach, S. (2015), 'Erfassung und Erklärung der kleinräumigen Konzentration der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien am Beispiel der Stadt Duisburg', Stadtforschung und Statistik 28 (2), 25-31.

Lehmann, Robert, Thomas Ballweg (2012): Soziale Arbeit zahlt sich aus: Der Social Return on Investment einer stationären Einrichtung der Wohnungslosenhilfe. NDV – Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., 92, 474-478.

Magistrat der Stadt Offenbach am Main (2012), 'Dokumentation. Neue Zuwanderung aus Südosteuropa. Herausforderung für die Kommunen', Magistrat der Stadt Offenbach am Main Amt für Arbeitsförderung & Statistik und Integration Koordinierungsbüro Modellregion

Integration, 'Workshop der Modellregion Integration Offenbach'. (http://www.agah-hessen.de/fileadmin/Dokumente/Themen/Integration/Dokumentation_Suedosteuropa/Ana-Violeta_Sacaliuc_final.pdf)

Minas, R. & Enroth, N. (2015), 'Vulnerable EU citizens. Local solutions and strategies in Europe', (Online publication: https://www.researchgate.net/publication/277576113_Vulnerable_EU_citizens_-_local_solutions_and_strategies_in_European_cities)

Pfeffer-Hoffmann, Christian; Kyuchukov, Hristo; Stapf, Tobias; de Jongh, Bertine. 2015. Integrationsunterstützung für neu zugewanderte Roma in Berlin. Informations- und Integrationsmanagement für neu zugewanderte Roma aus Bulgarien und Rumänien in Berlin. MINOR e.V., Berlin. ()

Pimminger, Irene (1999): Chancengleichheit im ESF. Qualitative Evaluierung der ESF-Programmperiode 1995-1911 in Österreich. Forschungsbericht, Wien, URL: http://www.lrsocialresearch.at/files/Chancengleichheit_im_ESF_Qualitative_Evaluierung_der_ESF_Programmperiode_1995_2000.pdf

Pimminger, Irene (2012a): Umsetzung von Gender Mainstreaming in Programmen. Hrsg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin, URL: http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/GM_in_Programmen/gm_programme.pdf

Pimminger, Irene (2012b): Umsetzung von Gender Mainstreaming in Projekten. Hrsg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin, URL: http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/GM_in_Projekten/gm_projekte.pdf

Pimminger, Irene (2013): Gender Mainstreaming und Nichtdiskriminierung im ESF. Von Gender zu Equality Mainstreaming? Agentur für Gleichstellung im ESF, URL: http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/diskussionspapier_antidiskriminierung.pdf

Pimminger, Irene (2014): Konzeptionelle Grundlagen der Umsetzung von Gender Mainstreaming im ESF. In: Agentur für Gleichstellung im ESF (Hg.): Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds. Magdeburg, S. 46-60, URL: http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/abschlusspublikation_agentur_gleichstellung_esf.pdf

Pimminger, Irene (2015): Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern mit und ohne Migrationshintergrund. Hrsg. von der Agentur für Querschnittsziele im ESF im Auftrag des BMAS, Berlin

Pimminger, Irene (2016): Armut und Armutsrisiken von Frauen und Männern. Ein Update. Herausgegeben von der Agentur für Querschnittsziele im ESF. Berlin

Pollak, Reinhard et al. (2011): Soziale Mobilität, Ursachen für Auf- und Abstiege. Studie für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin/Nürnberg

Schulze-Böing, Matthias (2017): Kommunale Integrationspolitik und Quartiersentwicklung Möglichkeiten, Grenzen, Praxis, in: BBSR (Hrsg.). Regionale Implikationen der Zuwanderung aus dem Ausland in Deutschland, Bonn

Solga, H.; Dombrowoski, R. (2009): Soziale Ungleichheiten in schulischer und außerschulischer Bildung. Arbeitspapier 171 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Stadt Dortmund (2019), 'Dortmunder Sachstandsbericht Zuwanderung aus Südosteuropa 2019', Stadt Dortmund.

Stadt Duisburg (2015), 'Zuwanderung von Menschen aus Südosteuropa. III. Sachstandsbericht zur Umsetzung des Duisburger Handlungskonzeptes. Februar 2015', Technical report, Stadt Duisburg. (www.wir-sind-du.de/?dl_id=237)

Stadt Gelsenkirchen (2013), 'Handlungskonzept der Stadt Gelsenkirchen. „Zuwanderung im Rahmen der EU-Osterweiterung: Bulgarien und Rumänien“', Technical report, Stadt Gelsenkirchen. (https://ratsinfo.gelsenkirchen.de/ratsinfo/gelsenkirchen/7028/SGFuZGx1bmdza29uemVwdCAg-WnV3YW5kZXJ1bmcgaW0gUmFobWVuIGRlciBFVS1Pc3RlcndlaXRlcnVuZy5kb2N4/12/n/57818.doc)

Staubach, R. (2014), 'Zuwanderung aus Südosteuropa. Diskurs, Medienresonanz und Reaktionen auf die Herausforderungen der (Neu-)Zuwanderung am Beispiel der Dortmunder Nordstadt', Informationen zur Raumentwicklung (6), 539-556.

Tammen, Beratungspersonal. (2013): § 41 SGB VIII, in: Münder, J., Meysen, T., Trenczek, T (Hrsg.): Frankfurter Kommentar SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe, Baden-Baden. Sowie Artikel von Frietsch und Holbach 2016:106

TAMPEP (2010): National Mapping Reports. Ort o.A.

Thielmann, A. & Melyokhina, O. (2013), 'Arbeitsausbeutung und Menschenhandel in Nordrhein-Westfalen. Erscheinungsformen, Unterstützungsstrukturen und Handlungsbedarf. Situationsbericht', Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Wuppertal. (http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/sites/default/files/201309_situationssbericht_nordrhein-westfalen.pdf)

UNDP; Cukrowska, Ewa/Kóczé, Angela (2013): Interplay between gender and ethnicity: Exposing Structural Disparities of Romani women. Analysis of the UNDP/World Bank/EC regional Roma survey data. UNDP, Bratislava

United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General (2006): In-depth study on all forms of violence against women. 6 July 2006

Voicu, Malina/Popescu, Raluca (o. A.): Roma women – known and unknown. Family Life And The Position Of The Woman In The Roma Communities. Research Report, URL: http://www.euromanet.eu/upload/80/83/Research_Report_Roma_Women_engl_09___OSI-Romania_.pdf

Wagner, Bettina & Hassel, Anke (2015), Europäische Arbeitskräftemobilität nach Deutschland. Ein Überblick über Entsendung, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit

von EU-Bürgern in Deutschland. Reihe Study/edition Hans-Böckler-Stiftung, Nummer 301, November 2015. Düsseldorf. (https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_301.pdf)

Watson, Helen L. /Downe, Soo (2017): Discrimination against childbearing Romani women in maternity care in Europe. In: BioMed Central

Anhang

Liste der Expertinnen und Experten, mit denen Interviews geführt wurden:

Herr Bartels, AWO, Referent für Europa

Herr Becker, Referent, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat VI GruEF2

Frau Botescu, Referentin des Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration

Frau Certa, Sozialdezernat Dortmund

Herr Franz, Europaabgeordneter, Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz

Herr John, DGB, Faire Mobilität

Herr Keller, Deutscher Landkreistag

Frau Dr. Kottmann, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Referat 204

Frau Dr. Krum, Fachdienst Kinder, Jugend und Familie, Salzgitter

Herr Leucht, freier Berater und Mediator

Herr Löbbert, Referatsleiter, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat VI GruEF2

Frau Rosenke, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe

Frau Rosenthal, Hildegard Lagrenne Stiftung

Herr Dr. Schneider, Beauftragter des Senats von Berlin für Integration und Migration

Herr Specht, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe

Frau Welter-Wendler, Bundesverwaltungsamt