

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 Wohnungslöshilfesystem 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 Berater 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 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.

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 Armutprostitution 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 Programmhälfte 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 einstellen. 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.