# „Frostschutzengel plus“ –

## Gesundheitsförderung und Beratung für wohnungslose Menschen

# Jahresbericht 2016

# Teilprojekt 1 - Sozialberatung

# Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung ..... 2
1.1 Hintergrund ..... 3
1.2 Ziele und Aufgaben des Projektes ..... 5
2. Deskriptive Statistik der Fallberatungen ..... 6
2.1 Personenbezogene Angaben ..... 6
2.2 Aktuelle Lebenssituation ..... 10
2.3 Beratungskontakte ..... 10
3. Erkenntnisse über die Problemlagen der beratenen Personen ..... 13
3.1. Strukturelle Barrieren ..... 13
3.2. Verelendung und Krankheit ..... 14
3.3. Diskriminierungserfahrungen ..... 14
4. Vernetzung und Kooperationen ..... 15
4.1. Regionale Kooperationen ..... 15
4.2. Nationale Vernetzung ..... 16
4.3. Internationale Vernetzung ..... 16
5. Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung ..... 17
6. Fazit und Ausblick ..... 17
Anhang ..... 20

# 1. Einleitung

Das Projekt „Projekt Frostschutzengel plus – Gesundheitsförderung und Beratung für Wohnungslose“ (kurz: Frostschutzengel plus) startete im Januar 2016. „Frostschutzengel plus“ ist ein Kooperationsprojekt der GEBEWO – Soziale Dienste – Berlin gGmbH und dem Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V. Mobile Sozialarbeiter*innen und medizinisches Fachpersonal beraten aufsuchend wohnungslose Menschen in Berlin mit dem Schwerpunkt wohnungslose Unionsbürger*innen. Das Projekt wird durch den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP), Fördermittel des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie Eigenmittel der Träger finanziert. Die Laufzeit der ersten Projektrunde endet am 31.12.2018.

Der EHAP-Sozialfonds fördert explizit von der lokalen Kommune unterstützte Programme. Als lokale Kooperationspartnerin unterstützt die Senatsverwaltung für Soziales und Gesundheit (seit 1.1.2017 die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales) das Projekt. Das Projekt umfasst die Sozialberatung und das Angebot einer Gesundheitsberatung. Die aufsuchende Gesundheitsberatung mit dem Schwerpunkt Prävention wird vom Kooperationspartner Caritasverband geleistet. Einen Überblick über die mobile medizinische Beratung finden Sie unter: https://www.caritas-berlin.de/beratungundhilfe/berlin/wohnungsnot/medizinische-versorgung. Die Sozialberatung wird von den Mitarbeiterinnen der GEBEWO – Soziale Dienste - Berlin durchgeführt. Der folgende Bericht fasst die Erfahrungen der Sozialberatung des Jahres 2016 zusammen.

Das Projekt „Frostschutzengel plus“ ist in der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe in Berlin tätig. Die durch das EHAP Programm festgelegten Zielgruppen der Sozialberatung umfassen 80% wohnungslose Unionsbürger*innen (Zielgruppe 1 im EHAP-Förderprogramm: Besonders benachteiligte neuzugewanderte Unionsbürger*innen) und 20% wohnungslose Menschen (Zielgruppe 3 im EHAP-Förderprogramm: Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen).

„Ziel des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) in Deutschland ist die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung von armutsgefährdeten und von sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen.“[1]

Ziel des Projektes ist es, eine „Brücke“ zu Einrichtungen des regulären Hilfesystems zu bilden und dieses auch für die EHAP-Zielgruppe zugänglich zu machen. Durch die Eingliederung in das reguläre Hilfesystem soll die Wohnungslosigkeit beendet wer-

[1] http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Europaeische-Fonds/EHAP/ehap.html (Stand 7.8.2017). Weitere Informationen über den EHAP finden Sie unter: http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Europaeische-Fonds/EHAP/ehap.html

den. Die Brückenfunktion wird im Projekt „Frostschutzengel plus“ durch muttersprachliche Beratung und Begleitung in die Einrichtungen des Regelsystems durchgeführt. Mit Hilfe der aufsuchenden Arbeit soll vor allem die Zielgruppe erreicht werden, die nicht von alleine in Einrichtungen des Regelsystems geht oder Schwierigkeiten mit der Verständigung hat und deshalb Unterstützung benötigt.

## 1.1 Hintergrund

Unionsbürger*innen machen einen großen Teil der Nutzer*innen der Einrichtungen der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe aus. Flächendeckend gibt es leider wenig Wissen über diese Nutzer*innengruppe, ihre Bedarfe und komplexen Problemlagen. Dies hebt einerseits die Wichtigkeit der Daten hervor, die in den Jahresberichten des Projekts „Frostschutzengel plus“ und anderer EHAP-Projekte veröffentlicht werden. Andererseits ist Forschung und Datenerhebung auf breiterer Ebene vonnöten.

Die Einrichtungen der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe sind „leicht zugänglich“, das heißt, dass diese von jeder Person ohne formelle Anspruchsüberprüfung genutzt werden können. Diese Einrichtungen befinden sich im gesamten Berliner Raum und beinhalten Suppenküchen, Tagesstätten für wohnungslose Menschen, Notübernachtungen, Einrichtungen der Berliner Kältehilfe, medizinische Versorgungspunkte für wohnungslose Menschen und Treffpunkte, wie z. B. die Bahnhofsmissionen.

Laut Bericht des Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Betrug der Zuzug von Unionsbürger*innen nach Deutschland im Jahre 2015 911.720 Personen.[2] Von diesen organisiert sich die überwiegende Mehrheit eigenständig und findet Wohnung und Arbeit. Ein relativ kleiner Teil lebt in vollkommener Mittellosigkeit und ist dringend auf Unterstützung angewiesen. Diese Menschen finden sich v. a. in den Einrichtungen der niedrigschwelligen Hilfe. Den Erfahrungen aus den unterschiedlichen Einrichtungen der niedrigschwelligen Berliner Wohnungslosenhilfe nach hat ein relativ hoher Prozentsatz (zwischen 50 % und 80%) der Hilfesuchenden Migrationserfahrung. Dies ist deutlich mehr als in der Wohnbevölkerung, in der der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund 2016 22,5% betrug[3]. Diese überdurchschnittliche Präsenz in Einrichtungen der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe lässt vermuten, dass die Klient*innen vor allem die o.g. Einrichtungen nutzen, da dort keine formelle Anspruchsüberprüfung notwendig ist. Bei der gesetzlich geregelten Anspruchsberechtigung auf Leistungen nach dem SGB II oder XII handelt es sich um die entscheidende Zugangsvoraussetzung für weiterführende Hilfeeinrichtungen. Der Zugang zu sozialrechtlichen Leistungen war 2016 stark von den Entscheidungen der

[2] gegenüber 579.209 Fortzügen in die Europäische Union (EU), vgl.: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2016/Migrationsbericht_2015.pdf?__blob=publicationFile, S. 31. (Stand 10.8.2017)

[3] https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/08/PD17_261_12511.html (Stand: 04.09.2017)

Vorjahre (2014 Urteil „Dano“[4] und 2015 das Urteil „Alimanovic“ [5]) geprägt. Einfluss auf den Zugang zu Leistungen hatte auch das zum Jahresende 2015 gefällte Urteil des Bundesozialgerichts (BSG). Dieses Urteil vom 17.12.2015 gab vor, dass Unionsbürger*innen bei Ablehnung von SGB II-Leistungen Anspruch auf Sozialhilfe nach SGB XII haben, wenn sie einen verfestigten Aufenthalt haben.[6]

Nennenswert ist ebenso das Rechtsgutachten von Karl-Heinz Ruder aus 2015, welches eine ordnungsrechtliche Unterbringung durch die Kommune vorsieht, selbst bei nicht umgesetzten sozialrechtlichen Leistungsansprüchen.[7] Als eine neue Herausforderung für die Berater*innen gilt es also nun, sozialrechtliche *und* ordnungsrechtliche Ansprüche getrennt voneinander in den Blick zu nehmen. Dies ist in der alltäglichen Beratungsarbeit oft sehr zeitaufwendig und wird auch von behördlicher Seite aus häufig nicht getrennt.

Ende 2016 trat das „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“[8] in Kraft, welches den Leistungsanspruch für Unionsbürger*innen mit einem Aufenthalt von weniger als 5 Jahren und keiner bisherigen Arbeitstätigkeit auf lediglich „Überbrückungshilfe“ von 4 Wochen und ein Ausreiseticket reduzierte. Menschen, die ein Arbeitsverhältnis mit zu niedrigem Einkommen haben, haben weiterhin Anspruch auf aufstockende Leistungen, sowie auch Menschen, die unfreiwillig ihre Arbeit verloren haben, zumindest für 6 Monate bei Beschäftigung von weniger als einem Jahr und unbefristet bei Beschäftigung von mehr als einem Jahr.

Fazit ist, dass der Zugang zu bestehenden Hilfesystemen sehr voraussetzungsvoll ist. Oft erfüllen wohnungslose Menschen diese Voraussetzungen nicht und/ oder können nicht die notwendigen Nachweise erbringen. Auch wenn mit unserer Unterstützung die notwendigen Nachweise erbracht werden und ein vorgebendes Urteil vorliegt, entscheiden Gerichte auch immer wieder entgegen dem BSG-Urteil von Ende 2015. Auch Menschen, die nicht zur im Gesetz benannten Personengruppe gehören, wird mit Verweis auf das Inkrafttretens des sogenannten Unionsbürgerausschlussgesetzes der Zugang zu Sozialleistungen verwehrt. Durch die unterschiedlichen Gesetzesinterpretationen ist es für Berater*innen oft schwer, den genauen Ausgang einer gerichtlichen Auseinandersetzung vorauszusehen. Immer wieder sind auch Fehlinformationen im Umlauf bezüglich Wohnungslosigkeit, wie zum Beispiel die Notwendigkeit einer Meldeadresse, um einen Antrag auf Sozialleistungen zu stel-

---

[4] vgl.: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159442&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1. (Stand 20.8.2017)

[5] http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=167661&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1. (Stand 20.8.2017)

[6] http://juris.bundessozialgericht.de/cgi-in/rechtsprechung/document.py?Gericht=bsg&Art=tm&Datum=2015&nr=14103

[7] http://www.bagw.de/de/publikationen/mzw-basis/mzw_64.html, am 10.06.16.

[8] Auch das „Unionsbürgerausschlussgesetz genannt: http://tacheles-sozialhilfe.de/fa/redakteur/Aus_der_Gesetzgebung/BGBl_SGB_II_XI_AendG_Unionsbuerger.pdf. (Stand 20.8.2017)

len (Richtig ist: Eine postalische Erreichbarkeit ist ausreichend.) oder dass erst nach drei Monaten geringfügiger Beschäftigung ein Antrag auf SGB II-Leistungen gestellt werden kann (Richtig ist: Ab Beginn des Arbeitsverhältnisses kann der Antrag gestellt werden.). Daher können unserer Einschätzung nach Berater*innen, die keine erweiterten Kenntnisse zu der komplizierten Materie haben, das Vorliegen von Leistungsansprüchen oft nicht richtig bewerten.

Alles zusammen führt dazu, dass vielen Klient*innen der Zugang zu sozialen Rechten de facto verschlossen bleibt. Aus dieser Problematik ergeben sich die Ziele und Aufgaben des Projekts „Frostschutzengel plus“.

## 1.2 Ziele und Aufgaben des Projektes

Die Aufgabe des EHAP-Projektes „Frostschutzengel plus“ ist die Brückenbildung zu Einrichtungen des regulären Hilfesystems: Die Mitarbeiterinnen beraten, unterstützen und begleiten die Klient*innen in bereits bestehende Einrichtungen des Regelsystems. Das Hauptziel dabei ist es, die Wohnungslosigkeit zu beenden und Zugang zu adäquaten Sozial- und Gesundheitsleistungen zu ermöglichen, um langfristig ein menschenwürdiges, existenziell abgesichertes Leben und soziale Teilhabe zu ermöglichen.

Diese langfristigen Ziele zu erreichen, gestaltet sich nicht zuletzt durch die geschilderten gesetzlichen Rahmenbedingungen als herausfordernd. Deshalb ist zu Beginn eine umfassende Clearing-Phase notwendig. Bei den ersten aufsuchenden Kontakten wird die aktuelle Bedarfslage unter Berücksichtigung der im Punkt 1.1 genannten gesetzlichen Möglichkeiten und Einschränkungen gemeinsam mit der beratenen Person ermittelt. Die Beratungen werden mehrsprachig angeboten, um Sprachbarrieren abzubauen. Durch mehrmalige Beratungen und Begleitungen in die Einrichtungen des Regelsystems soll eine langfristige und nachhaltige Anbindung ermöglicht werden

Weitere Aufgabe ist es, Vermittlungswege zwischen der Zielgruppe und bestehenden Hilfeangeboten in Berlin zu etablieren. Die Förderung der Verständigung zwischen Nutzer*innen und Betreuungspersonal in Einrichtungen der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe sowie die Vermittlung unserer Erfahrungswerte durch den kollegialen Austausch mit Mitarbeitenden stellt eine wichtige Aufgabe des Projekts dar. 2016 fanden mehrere fachliche Austausche statt, im Rahmen dessen die Mitarbeiterinnen des Projekts „Frostschutzengel plus“ ihre Erkenntnisse über Hilfebedarfe der Zielgruppe und Interventionsmöglichkeiten informiert haben (vgl. 4.).

Darüber hinaus ist es auch wichtig die Erkenntnisse in der (Fach-)Öffentlichkeit zu kommunizieren. Das Projekt „Frostschutzengel plus“ setzt sich zum Ziel, neben der direkten Klient*innen-Arbeit das lokale Hilfenetz sowie die allgemeine Öffentlichkeit zu erreichen und für das Thema wohnungslose Unionsbürger*innen zu sensibilisieren.

# 2. Deskriptive Statistik der Fallberatungen

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit der Beschreibung der 2016 erreichten Zielgruppe des Teilprojekts Sozialberatung. Zunächst werden die Erkenntnisse der Beratungstätigkeiten deskriptiv ausgewertet.

## 2.1 Personenbezogene Angaben

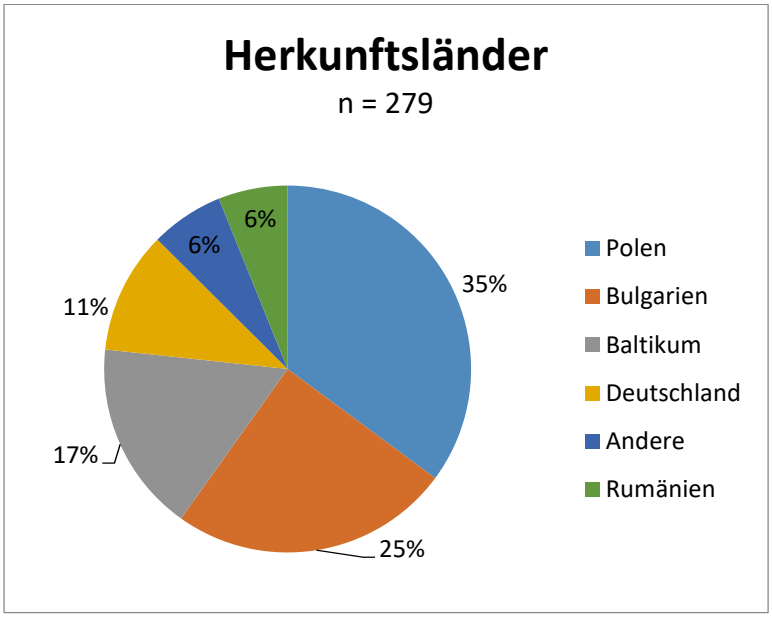
### 2.1.1. Personenanzahl, Kontaktanzahl, Geschlechterverteilung

Im Jahr 2016 wurden 279 Personen in 804 Kontakten beraten, vermittelt und begleitet. Insgesamt waren 75,6% (211) der beratenen Menschen männlich*, mit relativ großen Unterschieden in der Geschlechterverteilung je nach Herkunftsland. Der höchste Anteil an Frauen war bei den Klient*innen aus Litauen (40%) und Deutschland (30%) sichtbar, der geringste Anteil bei den rumänischen (17,6%) und bulgarischen (18,8%) Personen.[9] Der Anteil mit ca. ¼ Frauen geht einher mit der bundesweiten Schätzung der Bundesarbeitsgemeinschaft für Wohnungslose (BAG-W).[10] Die im EHAP-Programm avisierte Quote von 20% Frauenanteil wurde erreicht. Einen wichtigen Beitrag dazu leisteten auch die frauenspezifischen Angebote der Sozialberatung wie z. B. das wöchentliche Frauenfrühstück in der Caritas Ambulanz für wohnungslose Menschen.

### 2.1.2 Staatsangehörigkeit

Die am häufigsten vorkommende Staatsangehörigkeiten der Klient*innen waren: Polen (98 Personen), Bulgarien (69 Personen), Deutschland (30 Personen), Lettland (29 Personen), Rumänien (17 Personen) und Litauen (15 Personen). Betrachtet man die Personen aus dem Baltikum (Lettland, Litauen, Estland), die die überwiegende Mehrheit der russischsprachigen Klient*innen darstellten, als eine Gruppe, so ist diese Gruppe mit 47 Personen die drittgrößte.

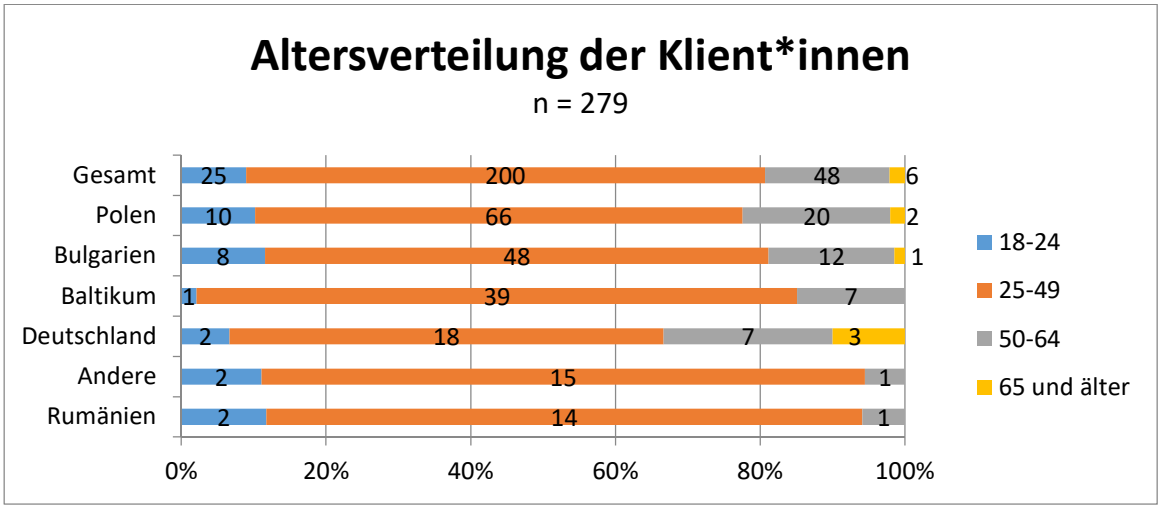
[9] Hier und im Folgenden werden nur die Personengruppen mit mehr als 10 beratenen Personen bei der Rechnung der Aufteilungen betrachtet – Bulgarien, Deutschland, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien. Aufgrund der geringen Anzahl von beratenen Personen bei den anderen Nationalitäten werden dort die Geschlechts-, Alters- und andere Verteilungen nicht analysiert.
[10] http://bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/index.html. (Stand: 06.09.2017) Schätzung: Frauenanteil 28% im Jahr 2014 unter Berücksichtigung der nicht ausreichenden Datenlage.




Es waren also vorwiegend polnisch-, russisch- und bulgarischsprachige Klient*innen, die das Beratungsangebot wahrgenommen haben. Dies spiegelt auch die angebotene Sprachpalette der Projektmitarbeiter*innen wider (neben Deutsch und Englisch: Polnisch, Russisch und Bulgarisch). Die Herkunftsländer geben also mehr Auskunft über das Sprachangebot der Mitarbeiter*innen als über die tatsächliche Zusammensetzung der Zielgruppe. Zu Beginn des Projekts wurde angenommen, dass 20% der erreichten Zielgruppedeutschsprachig sind. Diese Personengruppe ist mit 11% der erreichten Personen wesentlich geringer als angenommen. Grund dafür sind hauptsächlich die einschlägigen Sprachkenntnisse der Mitarbeiter*innen, weshalb das Beratungsangebot vor allem in den Fremdsprachen in Anspruch genommen wird.

### 2.1.3 Altersverteilung

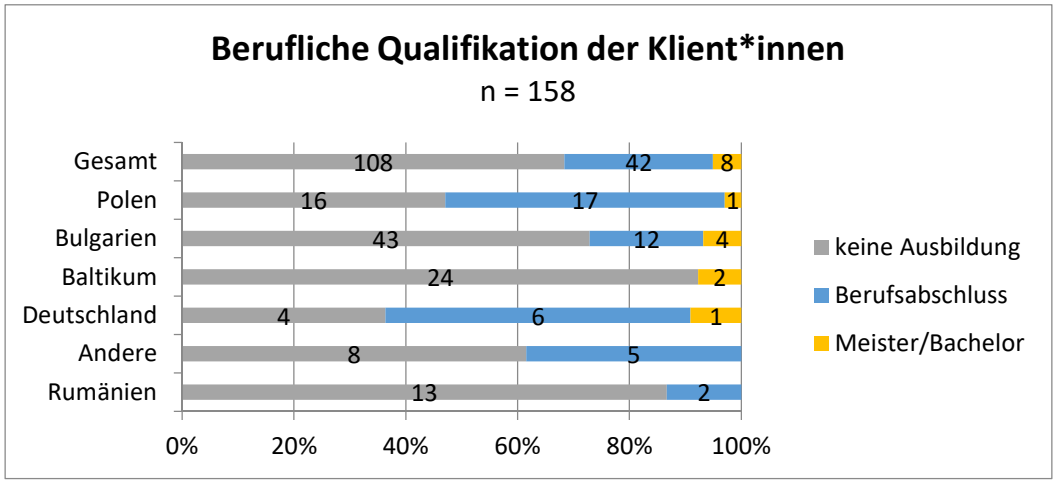
Eine überwiegende Mehrheit der Klient*innen (80,6%) war in einem Alter zwischen 18-49 Jahren. Die jüngste Personengruppe waren die Personen aus Rumänien, von denen 94,1% unter 50 Jahre alt waren. Die älteste Gruppe waren die Klient*innen aus Deutschland, von denen ein Drittel mindestens 50 Jahre alt war. Insgesamt waren Frauen* (83,8% unter 50 Jahren) jünger als Männer* (79,6% unter 50 Jahren), wobei dies nicht für alle Staatsangehörigkeitsgruppen gilt: Die rumänischen und lettischen Frauen* waren im Schnitt älter als ihre männlichen* Landesleute.




### 2.1.4 Berufliche Qualifikation

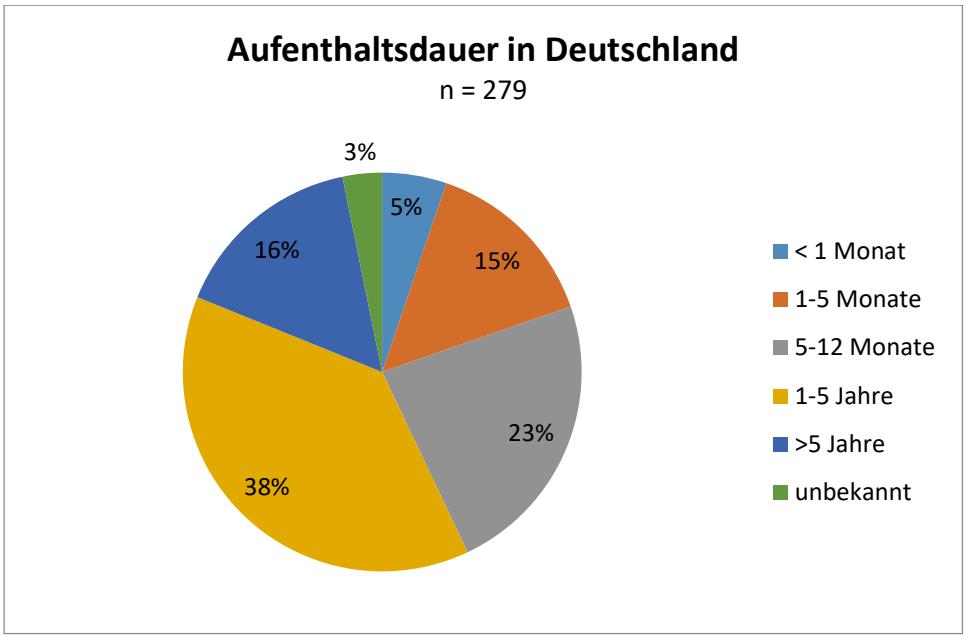
Durch die unterschiedlichen Zielrichtungen der Beratungen konnte nicht bei jeder Person der Berufsabschluss abgefragt werden. Von 279 Klient*innen haben 158 Angaben zu ihrem Berufsabschluss gemacht. Von diesen Personen hatten 42 (26,6%) eine Berufsausbildung und 8 Personen (5,1%) hatten studiert. 68,4% gaben an, über keinen Abschluss zu verfügen. Der größte Anteil an Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung kam aus Deutschland (54,5%) und Polen (50%). Das Herkunftsland mit den meisten Personen ohne Ausbildung war Lettland (94,4%). Bei den Personen aus dem gesamten baltischen Raum lag die Quote an Menschen ohne Ausbildung bei 92,3%.

Fazit ist, dass rund 25% der beratenen Personen, aus Polen sogar die Hälfte, über eine abgeschlossene Ausbildung verfügt. Ein Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt wäre also im Hinblick auf die Qualifikation für viele Klient*innen durchaus realistisch.



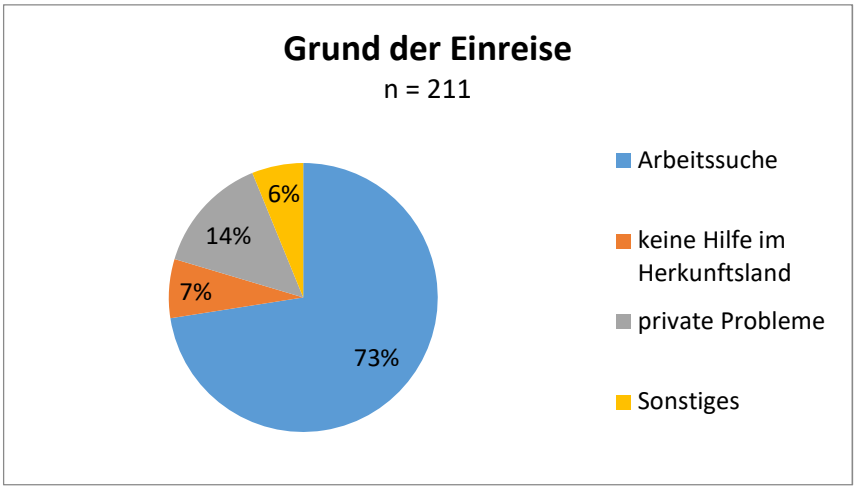
### 2.1.5 Aufenthaltsdauer in Deutschland

Von den in 2016 beratenen Personen sind 202 (72,4%) kürzer als 5 Jahren in Deutschland, über die Hälfte von ihnen (107 Personen, 38,4% der Gesamtheit) seit 0-12 Monaten. Die größte Gruppe bildeten Personen mit einer Aufenthaltsdauer von 1-5 Jahren. Es handelt sich also um eine Gruppe mit einem verfestigten Aufenthalt in Deutschland und nicht um Menschen auf der Durchreise.




### 2.1.6 Grund der Einreise

Es gaben 211 der 249 nicht-deutschen Klient*innen (84,7%) einen Grund für ihre Einreise nach Deutschland an. Der meist vertretene Grund war die Suche nach Arbeit - 73% aller Klient*innen, die eine Angabe gemacht haben, haben ihn genannt. Dies war der Fall unabhängig vom Herkunftsland oder Geschlecht. Die Mehrheit der beratenen Zielgruppe nimmt also ihr Recht als Unionsbürger*in auf Arbeitnehmerfreizügigkeit wahr.



## 2.2 Aktuelle Lebenssituation

Alle im Jahr 2016 beratenen Klient*innen waren wohnungslos oder von Wohnungslosigkeit bedroht. Insgesamt 255 von 279 Personen (91,4%) waren akut obdachlos und lebten auf der Straße, im Park oder in Notunterkünften. Die Personen hatten keinerlei Einkünfte und waren nicht krankenversichert. Man kann also von einer akuten Notlage und lebensgefährdenden Wohnverhältnissen ausgehen. Die von uns beratenen Menschen wissen nicht, wo sie die nächste Nacht bleiben können. Der Leidensdruck der beratenen Menschen ist daher extrem hoch.

Unsere Erkenntnisse über die Problemlagen werden in Kapitel 3 genauer ausgeführt. In einem sehr geringen Ausmaß fragen Menschen mit festem Wohnsitz in der Beratung an. Die geringen Zahlen resultieren daraus, dass die Beratungsangebote des Projektes ausschließlich in Einrichtungen für wohnungslose Menschen angeboten werden. In Ausnahmefällen erhalten wir auch Anfragen von nicht wohnungslosen Personen, die meist sprachliche Unterstützung suchen. Diese Personen, die nicht zur EHAP-Zielgruppe gehören, werden direkt an Einrichtungen des Hilfesystems verwiesen und erscheinen nicht in der Statistik.

## 2.3 Beratungskontakte

Von den 279 Personen wurden 106 (38,0%) einmal und 123 Personen (44,1%) zwischen zwei- und viermal beraten. Bei 49 Personen (17,6%) gab es mehr als vier Kontakte. Die höchste Anzahl an Beratungskontakten lag bei 19. Im Durchschnitt waren es 2,89 Kontakte pro Person. Von den am meisten vertretenen Herkunftsländern hatten die deutschen Klient*innen im Durchschnitt die wenigsten Beratungskontakte (1,97) und die litauischen Klient*innen die meisten (4,2). Nimmt man die Menschen aus dem baltischen Raum als eine Gruppe, so liegt die durchschnittliche Anzahl der Kontakte bei 3,0. Die Dauer der Beratungsgespräche ist von Fall zu Fall unterschiedlich. Eine Beratung kann zwischen 30 Minuten und 2 Stunden (z. B. Antragsunterlagen ausfüllen) dauern. Begleitungen sind zeitaufwändig – eine Dauer von 3-5 Stunden inklusive Anfahrt ist keine Seltenheit.

Die Unterschiede in den Nationalitäten und bei der Anzahl der Beratungskontakte lässt darauf schließen, dass Menschen mit deutscher Nationalität schneller vermittelt werden können und auf ein breiteres Angebot zurückgreifen können, weshalb weniger Beratungskontakte und Begleitungen notwendig sind.

### 2.3.1. Vermittlungen

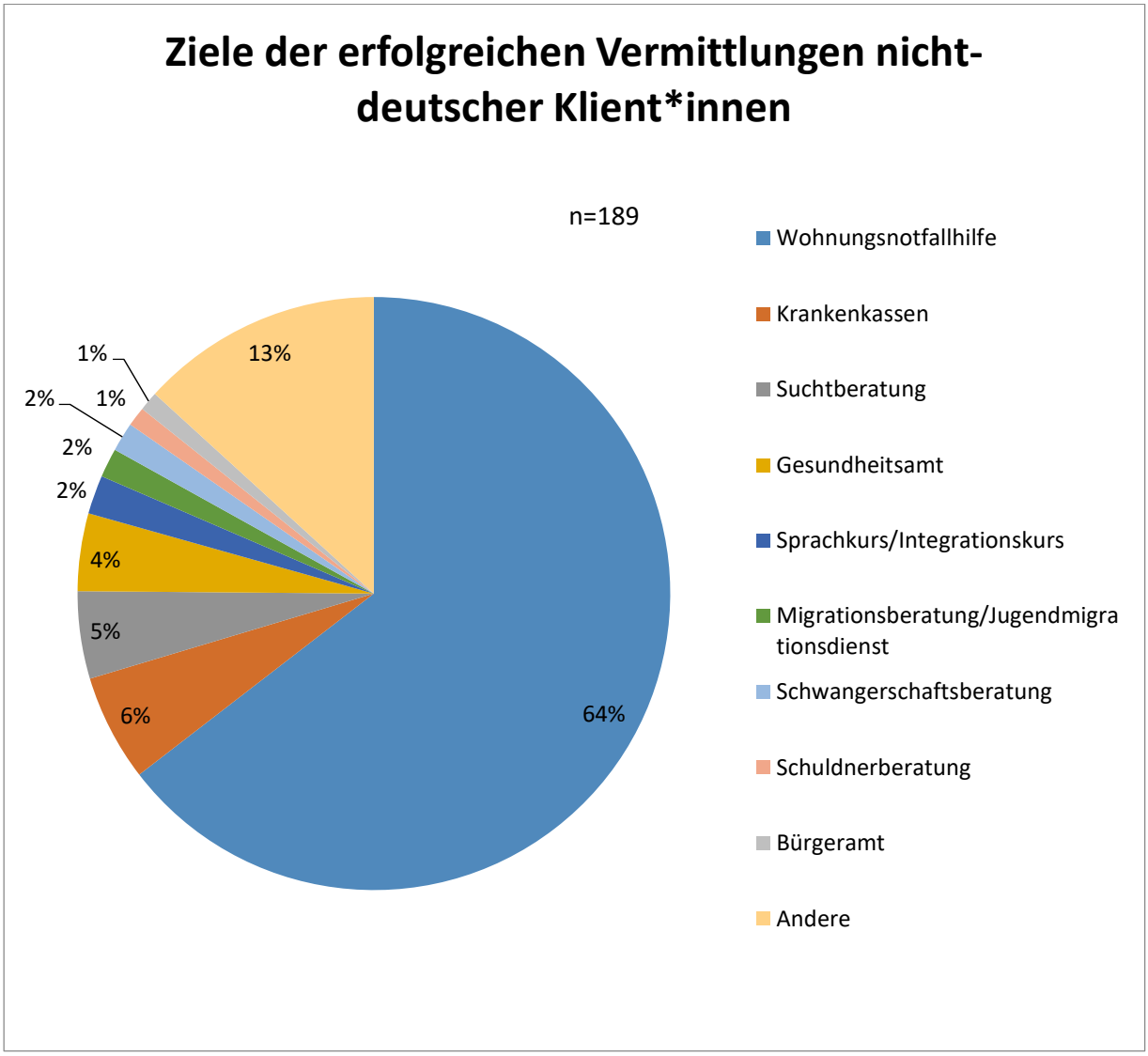
Die zentrale Aufgabe des EHAP-Projektes ist die Vermittlung in Einrichtungen des Regelsystems. Nimmt die beratene Person das Angebot des Regelsystems nachhaltig in Anspruch, so wird von einer erfolgreichen Vermittlung ausgegangen. Im Jahr 2016 konnten 205 der 279 Personen (73,4%) von den Sozialberaterinnen erfolgreich in weiterführende Einrichtungen vermittelt werden. Unter den deutschen Klient*innen wurden 21 Personen (70,0%) und bei den nicht-deutschen waren es 189 Personen (74,9%).

Die Vermittlung der nicht-deutschen Klient*innen in das Regelsystem erfolgte meist in Versorgungseinrichtungen der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe. Diese Kategorie beinhaltet Notunterkünfte, Tagesstätten, Ambulanzen für Menschen ohne Versicherung, Suppenküchen, Nachtcafes sowie andere Treffpunkte für Menschen, die auf der Straße leben.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine solche Vermittlung meistens keinen langfristigen Ausweg aus der Wohnungslosigkeit bietet, aber zu einer Milderung der akuten Problemlage und zur persönlichen Stabilisierung führen kann. Ziel des Projektes ist es jedoch, langfristige Auswege aus der Wohnungslosigkeit zu ermöglichen. Eine langfristige Vermittlung in existenzsichernde Angebote lässt sich nach unseren bisherigen Erfahrungen nur durch die Umsetzung sozialrechtlicher Ansprüche erreichen. Der größte Teil der nicht erfolgreichen Vermittlungen bezog sich auf Einrichtungen des Regelsystems, die der Zielgruppe erst nach Sicherung des sozialrechtlichen Leistungsbezugs zur Verfügung gestanden hätte.

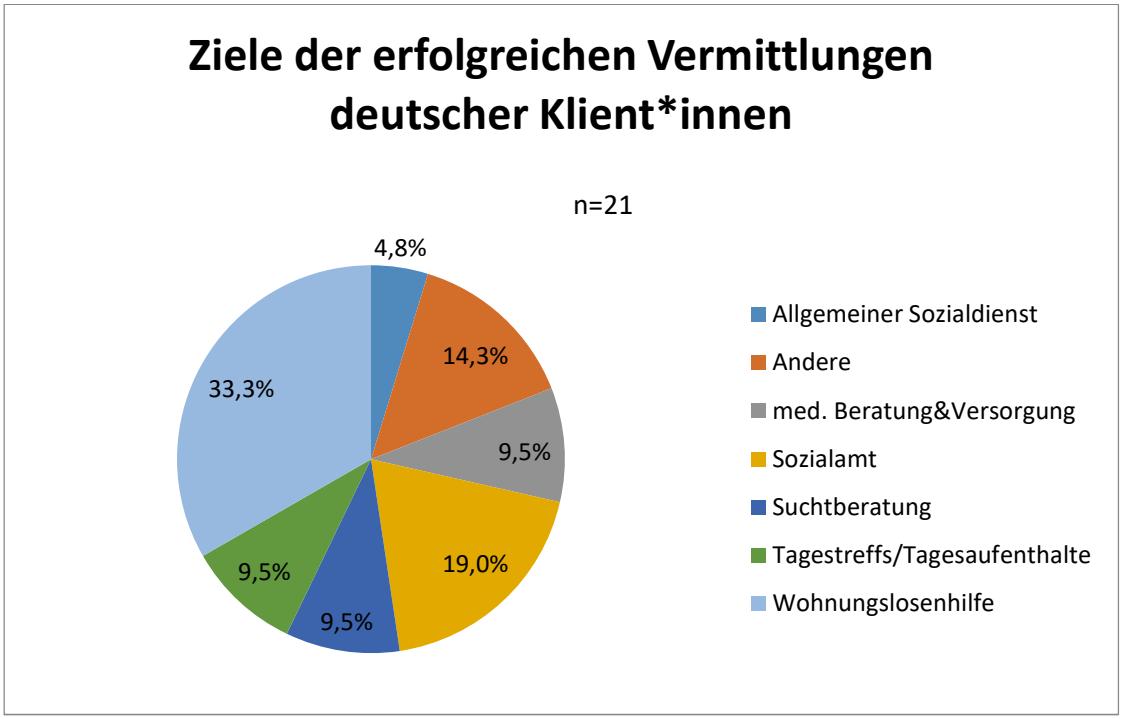
Fazit ist, dass nahezu drei Viertel der beratenen Menschen (73,4%) durch unsere Vermittlung die Angebote des Regelsystems wahrnimmt. Für die Überwindung der Wohnungslosigkeit ist dann gleichwohl häufig weiterhin intensive Unterstützung notwendig. Nach unserer Vermittlung ist die Eingliederung in die Gesellschaft meist noch lange nicht abgeschlossen.

Teilweise gestaltet sich die Nachverfolgung auch im Hinblick auf bestehende Datenschutzregeln als schwierig. Sie ist hauptsächlich bei Vermittlung in kooperierende Einrichtungen oder durch Selbstauskunft der beratenen Person möglich.




Die häufigsten Vermittlungen für Klient*innen mit deutscher Staatsangehörigkeit erfolgten ebenfalls in die Wohnungslosenhilfe (33,3%). 19,0% der Klient*innen wurden zum Sozialamt und 9,5% in eine Einrichtung der Suchthilfe weitervermittelt.

Die Vermittlungsziele sind durch das EHAP-Programm vorgegeben und von den Beraterinnen in die jeweilige Kategorie eingeordnet. Es waren auch Mehrfachvermittlungen möglich. Unter dem Vermittlungsziel „Andere“ fallen eine Reihe von Einrichtungen, wie z. B. Rentenversicherung, Fachstelle Arbeitsausbeutung des DBG, Botschaften, Job Point, Rückkehr- und Weiterwanderungsberatungsstelle, Sprachkurse, Rechtsanwälte, etc.




Die hier vorgestellte deskriptive Auswertung der Beratungen kann nicht genügend Daten für eine umfassende Statistik über die Lebenslagen liefern. Dennoch können daraus einige Erkenntnisse über die Problemlagen der von uns beratenen Personen gezogen werden.

# 3. Erkenntnisse über die Problemlagen der beratenen Personen

## 3.1. Strukturelle Barrieren

Wie in Abschnitt 2.1.6 dargestellt, stellt die Arbeitssuche das zentrale Motiv zur Einreise dar. In den meisten Fällen konnten die von uns beratenen Menschen ihre Ziele nicht umsetzen. Beispielsweise scheiterten sie an den hohen Zugangsvoraussetzungen zum Arbeitsmarkt, die letztlich das Eingehen von prekären Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitsausbeutung unterstützen. Wie die Erfahrungen der Berater*innen zeigen, fehlen den Klient*innen oft grundlegende rechtliche Kenntnisse. Sie haben häufig Angst vor dem Arbeitgeber und immer wieder die Hoffnung, dass es bei der nächsten Gelegenheit besser wird. Oft halten diese Faktoren die Menschen davon ab, mögliche rechtliche Schritte einzuleiten. Da ausbeuterische Arbeitsverhältnisse oft einen Mangel an schriftlichen Beweisstücken, wie beispielsweise einen Arbeitsvertrag, aufweisen, ist es für die Klient*innen beinahe unmöglich, ihre sozialrechtlichen Ansprüche durchzusetzen. Aufgrund von immer wiederkehrenden Problemen bei der Erschließung von Einkommen und Enttäuschungen gelangen die Menschen in eine Notlage, aus der sie sich nicht mehr alleine befreien können.

Die Zugangsvoraussetzungen zum Arbeitsmarkt und die strukturellen Barrieren bei der Beantragung von Sozialleistungen entwickeln sich für die Ratsuchenden zu einem Teufelskreis. Sie können sich nicht selbst durch Erwerbsarbeit aus der Notlage befreien, gleichzeitig ist der Zugang zu sozialer Unterstützung rechtlich begrenzt und setzt eine Erwerbsarbeit voraus.

### 3.2. Verelendung und Krankheit

Wie in der Auswertung der statistischen Daten erwähnt, befinden sich die beratenen Menschen in existenziellen Notlagen: Obdachlosigkeit bzw. Schlafen auf der Straße, Einkommenslosigkeit, fehlender Zugang zu medizinischer Versorgung, etc. Ohne umgesetzte Rechtsansprüche bleibt oft nur der alleinige Verlass auf die niedrigschwellige Wohnungslosenhilfe. Die niedrigschwellige Wohnungslosenhilfe kann jedoch langfristig eine menschenwürdige Existenz nicht sichern. Die Erfahrungen der Mitarbeiterinnen des Projektes „Frostschutzengel plus“ deuten darauf hin, dass eine solche Fokussierung auf den Versorgungsaspekt zur Stabilisierung prekärer Lebenslagen beiträgt.

Eine zentrale Problematik ist die Verelendung aufgrund eines fehlenden Zugangs zu bedarfsgerechter medizinischer Versorgung. Da die überwiegende Mehrheit der von uns beratenen Menschen nicht krankenversichert ist, ist eine Vermittlung zu notwendiger medizinischer Versorgung des Regelsystems kaum möglich. Immer wieder sehen wir in der Beratung, dass bei nicht adäquater medizinischer Versorgung eskalierende Krankheitsverläufe und hohe Folgekosten für die öffentlichen Kostenträger entstehen.

### 3.3. Diskriminierungserfahrungen

Die im Projekt „Frostschutzengel plus“ beratenen Menschen berichten immer wieder von Diskriminierungserfahrungen sowohl individueller als auch struktureller Art, sowohl im Hilfesystem als auch bei Ämtern und Behörden. Oft schildern uns die von uns beratenen Personen, dass Einrichtungen sich nicht zuständig fühlen oder aufgrund fehlender Sprachkenntnisse ihr Anliegen nicht ernst genommen wird. Des Weiteren werden hilfe- oder informationssuchende Menschen aus Ämtern und Behörden wieder weggeschickt, ohne dass diese Stellen ihren gesetzlichen Informationspflichten nachgekommen sind. Durch die komplizierte Rechtslage stehen auch Berater*innen in den Fachberatungsstellen den Problemen der Klientel oft hilflos gegenüber. Oft wird pauschal geurteilt, dass Menschen aus anderen EU-Ländern keine Rechtsansprüche auf Sozialleistungen hätten. Aus diesem Grund wird dann keine individuelle Überprüfung veranlasst.

Obwohl viele der Klient*innen Hilfe suchen, wird ihnen vorgeworfen, „freiwillig“ wohnungslos zu sein. Die strukturellen Barrieren und die individuellen Lebenssituationen werden dabei oft außer Betracht gelassen.

Vor diesem Hintergrund stehen Unionsbürger*innen als Nutzer*innen der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe zunächst auch unserem Beratungsangebot oft skeptisch gegenüber. Mit einer muttersprachlichen Beratung und dem Fokus auf die Bildung einer vertrauensvollen Beziehung klären wir Menschen auf, geben Informationen und begleiten persönlich zu Terminen. Neben der sprachlichen Unterstützung führt die Begleitung bei Terminen auch dazu, dass die Anliegen der Klient*innen eher Gehör finden und Einrichtungen des Regelsystems für die Lebenslage der Klient*innen sensibilisiert werden.

Diskriminierende Erfahrungen in Bezug auf die vermeintliche Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe werden von den Mitarbeiter*innen an die „Dokumentationsstelle von Antiziganismus in Berlin“ weitergeleitet. [11]

# 4. Vernetzung und Kooperationen

Wie in Punkt 1.2 erwähnt, hat sich das Projekt „Frostschutzengel plus“ zum Ziel gesetzt, auf mehreren Ebenen zu agieren. Neben der individuellen Klient*innen-Arbeit und der Arbeit mit Einrichtungen der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe wird auch die Vernetzung mit anderen Akteur*innen auf lokaler und überregionaler Ebene angestrebt. Gerade um auf strukturelle Probleme aufmerksam zu machen, ist eine Vernetzung sowohl auf lokaler, als auch auf nationaler und internationaler Ebene notwendig. Nicht zuletzt stellt die Situation von wohnungslosen Menschen und insbesondere der Hauptzielgruppe wohnungslose Unionsbürger*innen nicht nur für Berlin, sondern auch für andere europäische Städte eine erhebliche Herausforderung dar.

## 4.1. Regionale Kooperationen

2016 fanden regelmäßige feste Beratungszeiten in durchschnittlich 10 Einrichtungen der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe Berlin statt: 2 Wohnungslosentagesstätten, 1 Treffpunkt für wohnungs- und mittellose Menschen, 1 Suppenküche, 3 ganzjährige Notübernachtungen, 4 Notübernachtungen der Berliner Kältehilfe, ein ganzjähriges Nachtcafe und die „Caritas-Ambulanz am Bahnhof Zoo“ als medizinischer Versorgungspunkt. Neben den festen Standorten gab es auch 2016 gezielte einzelne Anfragen von Einrichtungen.

Neben der Zusammenarbeit in der Einzelfallarbeit gibt es auch strukturelle Kooperationen mit weiteren Einrichtungen wie z.B. Fachberatungsstellen, Rechtsanwält*innen, Einrichtungen der Gesundheitsversorgung, Einrichtungen der Suchtberatung, Krankenhaussozialdiensten, Botschaften, etc.

[11] Mehr Informationen unter: http://www.amaroforo.de/dokumentation-von-antiziganismus-berlin. (Stand 7.9.2017)

Die Mitarbeiter*innen der Sozialberatung nehmen regelmäßig an lokalen Vernetzungsgremien teil. Besonderes Augenmerk wird auf die Schnittstelle Migration und Wohnungslosenhilfe gelegt. Beispiele hierfür sind: Arbeitskreis „EU-Bürger*innen“ des DGB, Arbeitskreis „Russischsprachige Beratungseinrichtungen“, Arbeitskreis „Migration und Integration“ der Diakonie, Arbeitsgruppe „Migration“ der Landesarmutskonferenz, etc. Zusätzlich waren die Mitarbeiterinnen des Projektes auch auf den Vernetzungstreffen der Berliner EHAP-Projekte vertreten.

## 4.2. Nationale Vernetzung

2016 wirkte das Projekt „Frostschutzengel plus“ auf der Fachtagung „Medizinische Versorgung von wohnungslosen Menschen“ der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAGW) und auf dem Bundeskongress "Bewegte Zeiten - Existenzsicherung und Teilhabe" des Evangelischen Bundesfachverbands Existenzsicherung und Teilhabe e.V. (EBET), Wohnungsnotfall- und Straffälligenhilfe mit jeweils einer Projektpräsentation aktiv mit. Außerdem war das Projekt auf den nationalen Vernetzungstreffen der EHAP-Projekte vertreten.

## 4.3. Internationale Vernetzung

Durch die Vernetzungstreffen im Rahmen des EHAP-Programmes konnte einen Mitarbeiterin an einem Treffen in Brüssel teilnehmen. Dort wurden die Arbeitsweise und die Erkenntnisse von „Frostschutzengel plus“ anderen Teilnehmer*innen aus den EHAP-Teilnahmeländern und der Europäischen Kommission vorgestellt. Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit wurde das Projekt auch in der aktuellen EHAP-Broschüre der Europäischen Kommission präsentiert.[12]

Der Kontakt zum europäischen Dachverband der Wohnungslosenhilfe FEANTSA[13] konnte 2016 weiter ausgebaut werden. Durch FEANTSA konnten Fördermittel für ein zweijähriges Projekt gewonnen werden, in dem der Zugang zu sozialen Rechten analysiert und letztendlich Handlungsmethoden für Praktiker*innen entwickelt werden sollen. Das Projekt „PRODEC“ – Protection the rights of destitute EU citizens “ wird Anfang 2017 starten.[14] Die GEBEWO ist dabei einer von drei internationalen Kooperationspartnern.

[12] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7947&furtherPubs=yes. (7.9.2017)
[13] Mehr Informationen unter: http://www.feantsa.org/?lang=en. (18.06.2016)
[14] Mehr Informationen dazu: http://www.feantsa.org/en/project/2017/05/02/prodec-protecting-the-rights-of-destitute-eu-mobile-citizens (Stand: 7.9.2017)

## 5. Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung

Das Projekt „Frostschutzengel plus“ ist Teil der Qualitätsentwicklung der GEBEWO-Soziale Dienste-Berlin gGmbH. In Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse und im Hinblick auf die Finanzierung durch den „Europäischen Hilfsfonds für am stärksten von Armut Betroffene (EHAP)“ fand eine kontinuierliche konzeptionelle Reflexion und Weiterentwicklung im Bereich der aufsuchenden Gesundheitsprävention und Sozialberatung statt. Im Rahmen des EHAP-Programmes wurde ein jährlicher Sach- und Finanzbericht erstellt und die gesammelten Daten anhand eines durch EHAP zur Verfügung gestellten Beratungsbogen in die durch das Bundesverwaltungsamt entwickelte Online-Datenbank „ZUWES“ eingetragen.[15]

## 6. Fazit und Ausblick

Die fremdsprachliche und professionelle Kompetenz in der aufsuchenden Beratung in der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe hat es 2016 ermöglicht, die Zielgruppe wohnungslose Menschen und vor allem wohnungslose Unionsbürger*innen zu erreichen. Die in der statistischen Auswertung genannten erfolgreichen Vermittlungsquoten spiegeln die gut angenommene Aufgabe der „Brückenfunktion“ des EHAP-Projektes wider. Einen wichtigen Punkt unterstreicht die Erkenntnis über die Art der erfolgreich vermittelten Einrichtungen: Der Großteil der Klient*innen wurde in Regeleinrichtungen der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe vermittelt. An diese Angebote können die beratenen Menschen langfristig angebunden werden. Allerdings hat die niedrigschwellige Wohnungslosenhilfe einen wesentlichen Fokus auf die Versorgung von Menschen, die auf der Straße leben. Zwar wird in der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe auch Beratung zu gesellschaftlicher Integration vorgehalten. Diese Angebote gehen jedoch bei der Zielgruppe wohnungsloser EU-Bürger*innen aufgrund der fehlenden Sozialleistungsansprüche meist ins Leere. Die starke Orientierung an einer bestmöglichen Versorgung im niedrigschwelligen Hilfesystem stabilisiert daher prekäre Lebenslagen bzw. trägt möglicherweise dazu bei, solche hervorzubringen.

Es gilt nicht zu vergessen, dass das Ziel des Projektes die soziale Eingliederung in das reguläre System ist. Dies würde die Beendigung der Wohnungslosigkeit beinhalten. Die gesetzlichen Veränderungen 2016 hatten jedoch keine sichtbaren Auswirkungen auf die Beratungsarbeit. Gerade bei wohnungslosen Menschen sind oft die notwendigen Nachweise nicht zu erbringen, ohne die eine Durchsetzung der sozialrechtlichen Ansprüche nicht möglich ist. Das „Unionsbürgerausschlussgesetz“ führt bei den Ratsuchenden eher zur Verunsicherung und fördert prekäre Lebenslagen. Aus Angst vor einer „Rückfahrkarte“ versuchen die ratsuchenden Menschen erst gar nicht, soziale Leistungen zu beantragen. Eine gewünschte „Lenkungswirkung“ durch den Leistungsausschluss können wir aus der Beratungspraxis nicht erkennen. Vielmehr erleben wir, wie Menschen in prekären Lebenslagen verweilen (müssen) und zunehmend verelenden. Ein menschenwürdiges Existenzminimum für wohnungslo-

[15] Vgl. https://www.zuwes.de/ (Stand: 7.9.2017)

se Unionsbürger*innen mit einem verfestigten Aufenthalt in Deutschland würde diese Menschen vor Ausbeutung, Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung schützen.[16]

Der vorliegende Bericht unterstreicht die Wichtigkeit der Durchsetzung individueller Rechtsansprüche. Nur damit können existenzielle Notlagen tatsächlich und nachhaltig überwunden werden.

Die Regeldienste der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe stoßen damit an ihre Grenzen, da fehlende Sprach- und Fachkompetenzen eine Feststellung und Durchsetzung von Rechtsansprüchen erschweren. Viele der weiterführenden Angebote bleiben bei nicht umgesetztem Rechtsanspruch verschlossen: Zugang zu medizinischen Behandlungen benötigt eine Krankenversicherung, Zugang zum Wohnungsmarkt benötigt eine gesicherte Existenz, Zugang zum Arbeitsmarkt benötigt gesicherte Wohnverhältnisse, etc.

Die Hauptaufgabe der EHAP-geförderten Projekte stellt die Brückenbildung zu Einrichtungen des Regelsystems dar. Ein möglicher Lösungsansatz wäre, den Fokus der EHAP-Projekte neben der Brückenbildung um die Umsetzung sozialer Rechte zu erweitern.

Doch nicht nur die Handlungskompetenzen der EHAP-Projekte sollten erweitert werden. Es bedarf außerdem einer Erweiterung der fremdsprachlichen als auch professionellen Kompetenz innerhalb der gesamten niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe. Durch sprachliche Barrieren, wiederkehrende Diskriminierungserfahrungen, komplexe Lebenslagen und Schwierigkeiten bei der Rechtsdurchsetzung stellt die Arbeit mit wohnungslosen EU-Bürger*innen für die Mitarbeiter*innen der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe eine erhebliche Herausforderung dar. Aufgrund begrenzter personeller Ressourcen und mangelnden einschlägigen Rechtskenntnissen können sie diesen nicht gerecht werden. Oft führt das sozialarbeiterische Angebot nicht zu der erhofften Veränderung der Lebenslage. Es bleibt lediglich der Verharren in der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe.

Es wird zunehmend deutlich, dass die niedrigschwellige Wohnungslosenhilfe das soziale Problem von wohnungslosen Unionsbürger*innen nicht lösen kann und dringend auf Unterstützung angewiesen ist. Auch die seit 2016 existierenden EHAP-Projekte, deren Finanzierung lediglich bis 2018 gesichert ist, verstehen sich nur als „Brücke“ in die Einrichtungen des Regelsystems. Das Regelsystem muss sich dringend weiter der Zielgruppe öffnen. Neben der konzeptionellen Öffnung der sozialen Dienste wird der Ausbau der Kapazitäten weiterführender Hilfen benötigt (z. B. der Migrationsfachdienste), um wohnungslose Unionsbürger*innen bei der Inklusion be-

[16] Siehe auch Pressemitteilung der Diakonie: http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Diakonie_StN_RE%20BMAS_EU-Buerger.pdf (Stand 7.9.2017)

gleiten zu können.[17] Hier ist die öffentliche Hand gefordert, die entsprechenden Hilfen zu etablieren und zugänglich zu machen.

Als Bestandteil der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe setzen wir uns dafür ein, dass Projekte, die aktiv nach Wegen aus der Wohnungslosigkeit für die Zielgruppe suchen, aufgebaut und gefördert werden. Dies versuchen wir, durch die Mitgestaltung des Fachdiskurses und durch aktive Teilnahme an Vernetzungstreffen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene zu befördern.

Mit Hilfe der Förderung durch den EHAP-Hilfsfonds, das BMAS und die Kooperation mit der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Soziales ist das vorläufige Fortbestehen des Projekts für die Periode von drei Jahren gesichert. Da es sich um ein Unterstützungsangebot für die bereits bestehenden Angebote der Wohnungslosenhilfe in Berlin handelt, ist die Senatsverwaltung eine wichtige Kooperationspartnerin. Diese fordern wir auch schon jetzt auf, nach Ende der ersten Förderperiode im Dezember 2018 nachhaltige Finanzierungswege für das Projekt „Frostschutzengel plus“ anzubieten.

[17] Vgl. Jahresbericht des Projektes Frostschutzengel 2013, online unter http://gebewo.de/images/pdf/wissenswertes/FSE-Jahresbericht_2013.pdf

# Anhang

Fallbeispiele:

**Frau A.** kommt aus **Polen**. Wir haben sie in der Bahnhofsmission Ostbahnhof kennengelernt. Sie ist Mitte 30, schwanger und hat eine geistige Beeinträchtigung. Sie lebt auf der Straße, übernachtet gelegentlich in verschiedenen Notübernachtungen und nutzt die Angebote der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe. Da Frau A. nicht versichert ist, wurde sie von der polnisch-sprachigen Sozialberaterin in das Zentrum für sexuelle Gesundheit und Familienplanung begleitet. Dort wurden die notwendigen Untersuchungen eingeleitet. Die Klientin wurde von uns in das Krankenhaus zur Entbindung begleitet und ein Antrag auf Kostenübernahme der Geburt gestellt. Das Kind wurde nach der Entbindung in Obhut genommen, Frau A. erhielt lediglich die Möglichkeit, einmal pro Woche das Neugeborene zu besuchen. Sie blieb weiterhin obdachlos und mittelos.

**Herr A.L.** kommt aus **Litauen**. Er ist vor 2 Jahren aufgrund der Arbeitssuche nach Berlin gekommen. Das Arbeitsangebot stellte sich als Arbeitsausbeutung heraus. Er wurde von seinem Arbeitgeber belogen und landete auf der Straße. Wir haben Herrn A.L. in einer Tagesstätte getroffen, wo er sich täglich aufgehalten hat. Nach mehreren Beratungsgesprächen konnten wir ihn dazu motivieren, einen Job zu suchen. Die Arbeitssuche war erfolgreich: Er fand einen Minijob in einer Bäckerei. In der Probezeit wurde er jedoch gekündigt, da seine Deutschkenntnisse nicht ausreichend waren. Herr A.L stellte mit unserer Hilfe einen Antrag auf ALG II. Er wohnt in einem Wohnheim und besucht einen Integrationskurs. Er hat wieder Arbeit gefunden und arbeitet nebenbei als Putzkraft.

**Frau S.** kommt aus **Lettland:** Wir lernen sie in der Notübernachtung der Berliner Kältehilfe kennen. Sie ist zur Arbeitssuche eingereist und möchte Deutsch lernen und Arbeit finden. Sie bezieht keine Leistungen. Unsere russisch-sprachige Sozialberaterin kann sie in einen kostenlosen Sprachkurs vermitteln– diesen besucht sie 3x die Woche. Ihre Hausaufgaben kann sie in einer Tagesstätte für wohnungslose Menschen erledigen. Dort duscht sie sich auch, bevor sie zum Sprachkurs geht. Nach Ende der Kältehilfe lebt Frau S. weiterhin auf der Straße. In ihrem Zeltlager gab es einen Gewaltvorfall, danach wurde sie von uns an die psychologische Beratungsstelle für wohnungslose Frauen vermittelt.