

## **Die NOA als Träger der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen FIM – Aktueller Sachstand und Probleme**

### **Ausgangslage**

In Nürnberg lebten zum Stand 31.01.2017 8.264 Flüchtlinge, von denen 2.079 bereits einen Schutzstatus hatten. Von allen Flüchtlingen – ob anerkannt oder im Verfahren - kamen 4.769 (57,7%) aus den Ländern mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit (Syrien, Irak, Iran, Eritrea, Somalia). Dieser Personenkreis bleibt hier außer Betracht, da er nicht an FIM teilnehmen kann.

Von den verbleibenden 3.495 Flüchtlingen kamen 1.677 (48%) aus den (ehemaligen) GUS-Staaten Armenien (320), Aserbaidshan (661), Russische Föderation (186), Ukraine (432) sowie Weißrussland (78), 1.051 aus Äthiopien (30%), 217 aus Afghanistan (6,2%) und 550 (15,7 %) aus sonstigen Ländern, die ebenfalls keine sicheren Herkunftsstaaten sind.

Von allen Flüchtlingen waren 3.484 (42,1 %) unter 22 Jahre alt. Diese Kinder und jungen Erwachsenen zählen ebenfalls nicht zur Zielgruppe, da in Bayern eine Berufsschulpflicht für Flüchtlinge bis 21 Jahre besteht<sup>1</sup>.

Geschätzt könnten ca. 2.000 bis 2.500 in Nürnberg untergebrachte Flüchtlinge an FIM teilnehmen. Teilnehmen können arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht der Vollzeitschulpflicht unterliegen. Dies gilt nicht für Leistungsberechtigte, die aus einem sicheren Herkunftsland stammen, sowie für geduldete und vollziehbar ausreisepflichtige Leistungsberechtigte<sup>2</sup>.

### **Rechtliche und organisatorische Grundlagen**

Mit dem Arbeitsmarktprogramm FIM will die Bundesregierung ab August 2016 jährlich 100.000 zusätzliche Arbeitsgelegenheiten bis Dezember 2020 aus Bundesmitteln schaffen. Mit der Durchführung der Maßnahmen wurde die Bundesagentur für Arbeit beauftragt. Es gibt interne FIM (bis 25%) beim Träger einer Aufnahmeeinrichtung nach § 44 AsylG und externe FIM bei einem Maßnahmeträger mit einem Umfang von höchstens 30 Stunden in der Woche, längstens für sechs Monate. Die Teilnehmenden erhalten eine Mehraufwandsentschädigung von Höhe von 80 Cent<sup>3</sup> pro gearbeiteter Stunde. Diese Mehraufwandsentschädigung soll den entstehenden zusätzlichen Aufwand für die Teilnehmenden ausgleichen und ist nicht als Entgelt oder Zuverdienst gedacht<sup>4</sup>.

Die Teilnehmenden sollen niedrigschwellig an den deutschen Arbeitsmarkt herangeführt werden und zugleich soll ihnen eine sinnvolle und gemeinwohlorientierte Betätigung während des Asylverfahrens ermöglicht werden. In § 5a AsylbLG ist die Zusätzlichkeit als Voraussetzung genannt. Wenn beschriebene Tätigkeiten nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt erledigt werden können, erteilt die Agentur für Arbeit eine Zusage und schließt einen Vertrag über die Durchführung mit einem Maßnahmeträger. Antragsteller ist in Nürnberg das Amt für Existenzsicherung und soziale Integration - Sozialamt, durchgeführt wird die Maßnahme

---

<sup>1</sup> Datenreport des Referates für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg.

<sup>2</sup> FAQ Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM) S.8, Stand 11. Januar 2017.

<sup>3</sup> Darin enthalten sind beispielsweise die Fahrtkosten zum Einsatzort oder die Kosten der Verpflegung. Eine höhere Entschädigung ist möglich, wenn der tatsächliche Aufwand der Teilnehmenden im Einzelfall nachweislich die Pauschale übersteigt (z.B. bei den Fahrtkosten zum FIM-Einsatzort).

<sup>4</sup> Schreiben Bundesministerin Nahles an Herrn OBM Dr. Maly vom 21.02.2017.

durch die städtische Beschäftigungsgesellschaft NOA. Genehmigungsbehörde der Maßnahme ist die Agentur für Arbeit. Diese drei Institutionen bildeten eine Lenkungsgruppe, die alle wesentlichen Themen rund um FIM abklärt.

### **Aktueller Stand der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen FIM auf Bundesebene**

Laut Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage von Bündnis90/Die Grünen wurden mit Stand 16. Januar 2017 bisher knapp 19.000 Plätze für FIM beantragt, davon sind 13.000 genehmigt. Nach Aussage der Bundesagentur für Arbeit sind ca. 12.500 der genehmigten 13.000 Plätze besetzt<sup>5</sup>. Damit konnte bisher (Stand Mitte Januar 2017) nur ein Bruchteil (12,5%) der jährlich geplanten 100.000 Plätze besetzt werden. In Bayern wurden bisher 2.019 Plätze beantragt, davon 896 externe Plätze<sup>6</sup>. Genehmigt wurden – mit Stand 16.01.2017 – 1.516 Plätze, davon 582 externe Plätze. Besetzt waren zum gleichen Zeitpunkt 564 Plätze.

### **Die Flüchtlingsintegrationsmaßnahme FIM in Nürnberg**

In Nürnberg sind externe FIM konzipiert als Kombination mit zusätzlichen Sprach-, Qualifizierungs- und Betreuungsangeboten. Es handelt sich um einen von der Agentur für Arbeit finanzierten Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein AVGS „Sprache und Arbeit für Migranten SAM“, der berufsbezogene Sprachförderung im Umfang von 12 Stunden/ Woche beinhaltet sowie um das von der Stadt und der NOA gemeinsam finanzierte Projekt FIM<sup>2</sup>. FIM<sup>2</sup> hat hierbei folgende vier Aufgabenfelder:

- Akquise von Arbeitsgelegenheiten bei der NOA, Stadt und freien Trägern
- Rekrutierung von Teilnehmenden (Gruppeninformationen, aufsuchende Werbung)
- Beratung und Betreuung der Teilnehmenden (Gesundheit, Status, Stabilisierung)
- Anschluss finden und begleiten (Arbeitsmarktintegration, Zugang zu Bildung).

FIM, SAM und FIM<sup>2</sup> stellen deswegen eine einheitliche Kombinationsmaßnahme dar, so dass der Einsatz in den Arbeitsgelegenheiten zwischen 15 und 20 Stunden/ Woche liegt.

### **Bisherige Umsetzung externer FIM in Nürnberg**

Im Gegensatz zur Gesamtsituation auf Bundesebene ist die Umsetzung des Arbeitsmarktprogramms in Nürnberg gut angelaufen. Die beantragten 210 externen FIM-Plätze wurden zu 100% genehmigt, 139 konnten (Stand: 09.02.17) bisher besetzt werden. Damit befindet sich jede vierte besetzte externe bayerische FIM in Nürnberg.

Die Arbeitsgelegenheiten - derzeit ausschließlich bei der NOA - sind in folgenden Bereichen besetzt:

- 65 Grün- und Außenpfleger sowie Gebietsaufseher im Bürgerservice der NOA
- 46 Zerleger und Transporthelfer im Umweltservice der NOA (Gutenstetter Str. 20)
- 16 Küchenhilfen im Umweltservice und im Südstadtforum Service & Soziales
- 12 Hausmeisterhelfer an verschiedenen Standorten der NOA.

Die Teilnehmenden kommen überwiegend aus Äthiopien (83%), 12 % aus den (ehemaligen) GUS-Staaten und der Rest (5 %) aus sonstigen Ländern (z.B. Afghanistan).

---

<sup>5</sup> O-Ton Arbeitsmarkt, 3. Februar 2017: Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen: „Erkenntnisse liegen der Bundesregierung nicht vor“, in: [www.o-ton-arbeitsmarkt.de/o-ton-news/fluechtlingsintegrationsmassnahmen-er...-](http://www.o-ton-arbeitsmarkt.de/o-ton-news/fluechtlingsintegrationsmassnahmen-er...-).

<sup>6</sup> Vgl. Deutscher Bundestag Drucksache 18/11039 vom 30.01.2017.

Die Teilnehmenden sind zu 76 % männlich und zu 82 % zwischen 20 und 39 Jahre alt. Im Allgemeinen ist die Leistungsbereitschaft eher hoch, das fachliche Können eher niedrig.

Die Alltagsprobleme der Teilnehmenden sind teils sehr groß, immer jedoch sehr unterschiedlich. In den staatlichen zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen ist die Essenversorgung einheitlich zeitlich organisiert, so dass es Schwierigkeiten gibt, dies mit den Zeiten der Arbeitsgelegenheiten und dem Spracherwerb zu koordinieren. Die Sprachprobleme im Praxiseinsatz konnten noch nicht durch „Sprachmittler“ kompensiert werden. Eine koordinierte Planung und die Begleitung von möglichen Übergängen durch FIM<sup>2</sup> konnte noch nicht verwirklicht werden.

Nach wie vor erfolgen alle zwei Wochen Gruppeninformationen zur weiteren Gewinnung von Teilnehmenden, es gibt aber immer weniger Interessenten. Die Fluktuation wird immer dramatischer, da viele Teilnehmer/innen die Maßnahme beenden wollen, wenn sie keine Fahrtkosten zusätzlich erstattet bekommen. Hinzu kommt die Umverteilung innerhalb der Bundesländer oder Rückführungen (Dublin-Verordnung).

### **Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein AVGS „Sprache und Arbeit für Migranten SAM“ (AVGS SAM)**

Mit dem AVGS SAM werden derzeit ca. 80 % der Teilnehmenden erreicht. Das von der NOA entwickelte modulare System unterscheidet nach einem Eingangstest, ob in einem Einstiegskurs das Sprachniveau A 1 (55%) oder in einem Aufbaukurs A 2 (20%) erreicht werden soll. Ungefähr ein Viertel benötigt einen Alphabetisierungs- oder Zweitschriftkurs.

Da letzteres von der Agentur für Arbeit nicht finanziert werden kann, überlegt die NOA alternative Möglichkeiten. Alle modularen Deutschkurse umfassen auch die Elemente Lerncoaching, Deutsch am Arbeitsplatz und angeleitete Selbstlernwerkstatt. Auch ehrenamtliche Lernbegleiter/innen kommen zum Einsatz.

Die Lernbereitschaft wird als sehr hoch und konzentriert beschrieben, die Teilnehmenden sind freundlich und überwiegend gut gelaunt. Es gibt auch Teilnehmende mit einem Sprachniveau über A 2, die keinen AVGS SAM erhalten konnten.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung kommt gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung im IAB-Kurzbericht 2/2017 zu dem Ergebnis, dass Integrations Sprachkurse für alle Asylbewerber und nicht nur für die mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit geöffnet werden sollten.

Die Variante in Nürnberg, also die Kombination von FIM mit FIM<sup>2</sup> und SAM, ist somit richtig.

### **Probleme, die nicht im Projekt behoben werden können**

Die Einschränkung der Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen nach § 61 Abs. 2 Satz 1 AsylG in Bayern und die Frage der Fahrtkosten in Verbindung mit der Mehraufwandsentschädigung für die Teilnehmenden stellen den Träger von FIM vor strukturelle Probleme, die nicht auf kommunaler Ebene zu lösen sind.

### **Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen nach § 61 Abs. 2 Satz 1 AsylG**

Neben anderen Ermessenskriterien sollen sich die Ausländerbehörden in Bayern bei dieser Erlaubniserteilung an der Frage der Bleibewahrscheinlichkeit, also an der Schutzquote der jeweiligen Nationalität, orientieren. Derzeit liegt eine Gesamtschutzquote von über 50 % nur bei Afghanen vor, so dass zu befürchten ist, dass für Äthiopier (23,5 %), Aserbaidschaner (17,9%),

Staatsangehörige der Russischen Föderation (8,5 %), Armenier (8,0 %) und Ukrainer (5,1 %) solche Erlaubnisse nicht mehr erteilt werden<sup>7</sup>.

Staatliches Ziel ist die Vorbereitung der Ausreise statt Verfestigung des Aufenthaltsstatus. Die generelle Berufsschulpflicht für alle Flüchtlinge bis 21 Jahre bleibt hingegen bestehen.

Da die Beschäftigungserlaubnisse nicht nur für die Aufnahme einer Arbeit oder einer qualifizierten Berufsausbildung, sondern auch für berufsvorbereitende Praktika und Stellen des Bundesfreiwilligendienstes (mit Flüchtlingsbezug) erforderlich sind, kann für die Betroffenen kein sinnhafter Anschluss gefunden und begleitet werden.

Auch sämtliche Maßnahmen der Arbeitsverwaltung dürften demzufolge nicht mehr zur Verfügung stehen, da diese die Arbeitsmarktintegration zum Ziel haben.

In Bayern erscheint das Ziel der Bundesregierung, einer niedrigschwelligen Heranführung der Teilnehmenden mit FIM an den deutschen Arbeitsmarkt, somit insgesamt gefährdet zu sein.

### Mehraufwand und Fahrtkosten

Die Teilnehmenden an einer FIM erhalten – wie bereits dargestellt - eine pauschalierte Mehraufwandsentschädigung entsprechend der Höhe des Betrags nach § 5 Abs. 2 AsylbLG (derzeit 0,80 €/ Stunde). Entstehen durch die Teilnahme höhere notwendige Aufwendungen, sind diese gegen Nachweis zu erstatten. Die NOA interpretierte diese Regelung fälschlicherweise dahingehend, dass zusätzlich zu den 0,80 € je Stunde die Fahrtkosten übernommen werden. Die NOA hatte deswegen bis 31.01.2017 eine entsprechende Vereinbarung mit allen Teilnehmenden unterschrieben, an die sie gebunden ist. Ab 01.02.2017 wurde die Vereinbarung angepasst und die Teilnehmer/-innen erhalten keine Fahrtkosten zusätzlich.

Hierdurch ist das Projekt insgesamt gefährdet. Möglichen Teilnehmenden ist es nur schwer zu vermitteln, dass sie den erhaltenen Mehraufwand zur Tilgung der Fahrtkosten einsetzen müssen. Organisatorisch lässt sich das Problem nicht beheben, da die Teilnehmenden von ihren Sammelunterkünften nicht nur zu den verschiedenen Einsatzstellen kommen, sondern auch zu den Unterrichtsräumen überwiegend in die Allersberger Str. 130 pendeln müssen.

Der Mehraufwand wird als Gegenleistung für die gemeinwohlorientierte Tätigkeit angesehen, die Teilnehmenden interner FIM (in Bayern derzeit 59%) in gleicher Höhe gewährt werden, obwohl diese keinerlei Fahrtkostenaufwand haben. Herr OBM hat mit Schreiben vom 31.01.17 an Frau Bundesministerin bereits auf das Problem hingewiesen. Die Bundesregierung, so Frau Bundesministerin Nahles, bleibt jedoch bei ihrer restriktiven Haltung in dieser Frage: „Es liegt in der Natur einer solchen pauschalierten Aufwandsentschädigung, dass Teilnehmende mit einem geringen auszugleichenden Aufwand einen größeren finanziellen Vorteil haben als Teilnehmende mit einem höheren Aufwand“<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Die in Klammern angegebenen Gesamtschutzquoten beziehen sich auf den Zeitraum 01-08/2015.

<sup>8</sup> Bundesministerin Nahles in einem Schreiben an Herrn OBM Dr. Maly vom 21.02.2017.