



## Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

### Integrationsmaßnahmen des Bundes

Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes  
zu Integrationsmaßnahmen für zugewanderte und geflüchtete  
Menschen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

Gz.: VII 2 (VII 6 alt) - 2021 - 0206

Bonn, den 4. April 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Die Prüfungsergebnisse auf einen Blick:

## Maßnahmen konzentrieren und Integration verbessern

**Die Förderung der Integration von zugewanderten Menschen leidet an zersplitterten Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie innerhalb des Bundes. Die „Flüchtlingskrise“ der Jahre 2015 und 2016 hat zudem die Grenzen der Integrationsmaßnahmen gezeigt: Die Ziele der Maßnahmen konnten nur teilweise erreicht werden.**

### **Worum geht es?**

Gesetzgeber und Bundesregierung haben seit Mitte des letzten Jahrzehnts infolge der hohen Fluchtmigration das Angebot von Integrationsmaßnahmen erheblich ausgeweitet. Die Ausgaben vervielfachten sich, bewegen sich nach wie vor auf hohem Niveau und sollen künftig weiter erhöht werden. Viele der Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen überschneiden sich inhaltlich und konkurrieren miteinander. Die Ziele der Maßnahmen konnten nur teilweise erreicht werden.

### **Was ist zu tun?**

Die Integration von Menschen, die freiwillig oder aus der Not heraus nach Deutschland kommen, ist Daueraufgabe und verliert nicht an Bedeutung, auch wenn die Flüchtlingswelle der Jahre 2015 und 2016 abgeebbt ist. Der Krieg in der Ukraine, das Leid der Bevölkerung und die Massenflucht zeigen leider erneut die Relevanz auf. Damit Integration effektiv und effizient gefördert wird, sollten die Zuständigkeiten klar abgegrenzt und die Förderung auf wirksame und wirtschaftliche Maßnahmen konzentriert werden.

### **Was ist das Ziel?**

Die Integration kann besser gelingen, wenn alle staatlichen Akteure ihre Integrationsmaßnahmen endlich aufeinander abstimmen. Sie sollten die Integration mit eindeutig abgegrenzten Maßnahmen fördern, um eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben in Deutschland zu ermöglichen.

## Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	7
1	Vorbemerkungen	10
1.1	Ausgangslage	10
1.2	Ausgabenentwicklung	11
1.3	Krieg in der Ukraine	12
1.4	Bundesrechnungshof prüft Integrationsmaßnahmen	13
2	Offenheit des Integrationskonzeptes	14
2.1	Kaum überschaubares Angebot	14
2.1.1	Bund und Länder fördern vergleichbare Maßnahmen	15
2.1.2	Bundesministerien fördern vergleichbare Maßnahmen	15
2.2	Maßnahmen konzentrieren und Zuständigkeiten abgrenzen	16
2.2.1	Kritik des Bundesrechnungshofes und Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses	16
2.2.2	BMI: Chance für Verbesserungen	17
2.2.3	Konkrete Änderungen sind bislang ausgeblieben	17
3	Integrationskurse	18
3.1	Teilnehmerzahlen und Ausgaben	18
3.1.1	Teilnehmerzahlen: Höhepunkt im Jahr 2017	18
3.1.2	Teilnahmeanspruch für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine	19
3.1.3	Kostenerstattungssatz	19
3.1.4	Ausgabenentwicklung	20
3.1.5	Garantierte Vergütungen	21
3.1.6	Ausgaben steigen überproportional	22
3.2	Wartezeiten und Auslastung	22
3.2.1	Bundesregierung wollte mehr Personen schneller fördern	23
3.2.2	Entwicklung von Wartezeiten und Auslastung	23
3.2.3	Keine Trendwende bei Wartezeiten trotz freier Plätze	23
3.3	Ziele und Ergebnisse	24

3.3.1	Gesetzgeber fordert erfolgreiche Vermittlung von Sprachkenntnissen	24
3.3.2	Deutsch-Test für Zuwanderer	24
3.3.3	Kursaustritte	26
3.3.4	Schlechtere Ergebnisse und viele Kursaustritte ohne Abschluss	26
3.3.5	BMI verweist auf geänderte Struktur der Teilnehmenden	26
4	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer	27
4.1	Finanzierung und Erfolgskontrolle	27
4.2	Wirtschaftlichkeit fraglich	28
5	Erstorientierungskurse	29
5.1	Orientierungsangebote	29
5.2	Schlechte Auslastung und geringe Teilnahmedauer	30
6	Einstiegskurse	30
6.1	„Nothilfe“ mit Beitragsmitteln	30
6.2	Teuer, schlechte Qualität und wirkungslos	31
7	Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen	32
7.1	Wunsch: 100 000 Arbeitsgelegenheiten für geflüchtete Menschen für 1,275 Mrd. Euro	32
7.2	Wirklichkeit: Ziel aufgegeben und Mittel anderweitig verwendet	33
8	Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	34
8.1	Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb	34
8.2	Kooperationsmodell mit berufsanschlussfähiger Weiterbildung	35
8.3	Kombination berufsbezogene Sprachförderung	35
8.4	Perspektiven für Flüchtlinge	36
9	Bewertungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	37

10	Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat	39
11	Fazit	40

## Abkürzungsverzeichnis

### **A**

Agenturen *Agenturen für Arbeit*  
AsylbLG *Asylbewerberleistungsgesetz*  
AufenthG *Aufenthaltsgesetz*

### **B**

BAMF *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*  
BHO *Bundeshaushaltsordnung*  
BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*  
BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*  
BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*  
BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*  
Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

### **D**

DeuFöV *Deutschsprachförderverordnung*  
DTZ *Deutsch-Test für Zuwanderer*

### **E**

EOK *Erstorientierungskurse*

### **F**

FIM *Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen*

### **H**

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

### **I**

IntV *Integrationskursverordnung*

### **J**

JMD *Jugendmigrationsdienste*

### **K**

KomBer *Kombination berufsbezogene Deutschsprachförderung*  
Kommit *Kooperationsmodell mit berufsanschlussfähiger Weiterbildung*  
KompAS *Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb*

### **L**

LiD *Leben in Deutschland*

### **M**

MBE *Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer*

### **P**

PerF *Perspektiven für Flüchtlinge*

### **R**

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

### **S**

SGB III *Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung*

# 0 Zusammenfassung

Globale Krisen wie Umweltzerstörung, Klimawandel und Kriege haben seit jeher zu großen Migrationswellen geführt. Anfang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts führte beispielsweise der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien zu einem großen Anstieg der Flüchtlingszahlen. Ab Mitte des letzten Jahrzehnts suchten mehr als eine Million Menschen in Deutschland Schutz vor Krieg, Verfolgung und Vertreibung. Der Bundesrechnungshof hat in den letzten fünf Jahren in mehreren Ressorts unterschiedliche Integrationsmaßnahmen geprüft und Parlament, Regierung sowie Behörden über die Ergebnisse unterrichtet. Vorliegend fasst er wesentliche ressortübergreifende Prüfungserkenntnisse zusammen.

- 0.1 Die hohe Zuwanderung in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum ab dem Jahr 2015 war für Gesellschaft und Staat eine besondere Herausforderung und Belastungsprobe. Die Bundesregierung und der Gesetzgeber weiteten bestehende Maßnahmen zur Förderung der Integration aus und entwickelten neue Instrumente, um auf diese Entwicklung zu reagieren. Die Ausgaben für bestehende Integrationsmaßnahmen vervielfachten sich. Hinzu kamen Ausgaben für neu geschaffene Integrationsmaßnahmen. Obwohl die Zuwanderungszahlen zwischenzeitlich zurückgegangen sind, entstehen nach wie vor erhebliche Ausgaben für Integrationsmaßnahmen (Tz. 1.2).
- 0.2 Der Krieg in der Ukraine hat die Situation wesentlich geändert. Seit Ende Februar 2022 sind mehrere Millionen Menschen aus der Ukraine auf der Flucht. Erneut erleben die Europäische Union und Deutschland eine massive Flüchtlingswelle. Kriegsflüchtlinge sollen Zugang zu Integrationsmaßnahmen erhalten, insbesondere zum Integrationskurs (Tz. 1.3).
- 0.3 Die Integration von Ausländerinnen und Ausländer ist im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) als Staats- und Verwaltungsaufgabe festgelegt. Als Grundangebot zur Förderung dient der Integrationskurs. Er soll durch weitere Integrationsangebote des Bundes und der Länder ergänzt werden. Im Jahr 2018 förderten allein auf Bundesebene zehn Ressorts und zwei Beauftragte der Bundesregierung mehr als 150 Integrationsmaßnahmen mit unzähligen Einzelprojekten. Sowohl das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) als auch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) halten Überschneidungen von Integrationsmaßnahmen für möglich. Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 2020 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes auf die Auswirkungen dieses Integrationskonzeptes hingewiesen und eine klarere Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern sowie innerhalb der Bundesregierung empfohlen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat sich der Kritik angeschlossen und das BMI im Februar 2021 aufgefordert, bestehende Zuständigkeiten zu überprüfen und Maßnahmen zu konzentrieren. Das BMI sieht diesen Auftrag als Chance, die Integrationspolitik auf allen staatlichen Ebenen zu überprüfen und zu verbessern. Konkrete Änderungen stehen aber weiterhin aus (Tz. 2).

- 0.4 Die Teilnehmerzahlen an Integrationskursen stiegen seit dem Jahr 2015 erheblich an und erreichten im Jahr 2017 mit einem durchschnittlichen Teilnehmerbestand von 469 000 Personen den bisherigen Höhepunkt. Es erhöhten sich insbesondere die Teilnehmerzahlen bei sogenannten Alphabetisierungskursen, die länger und teurer sind als allgemeine Integrationskurse. Mit der Entwicklung der Teilnehmerzahl stiegen die Ausgaben für Integrationskurse überproportional an. Der Bund zahlte allein in den Jahren 2016 bis 2021 3,94 Mrd. Euro für Integrationskurse. Rechnerisch haben sich die durchschnittlichen Ausgaben je Teilnehmer im Vergleich der Jahre 2012 und 2018 mehr als verdoppelt (Tz. 3.1).
- 0.5 Bundesregierung und BMI wollten die Zeiten bis zum Beginn der Integrationskurse verkürzen. Tatsächlich haben sich die Wartezeiten nicht verkürzt, sondern verlängert, insbesondere bei Personen, die zur Teilnahme verpflichtet waren. Hinzu kam, dass vor allem allgemeine Integrationskurse in den Jahren 2018 und 2019 nicht ausgelastet waren (Tz. 3.2).
- 0.6 Gesetzgeber und Bundesregierung haben das Ziel der Integrationskurse festgelegt. Im „Deutsch-Test für Zuwanderer“ (DTZ) soll das Sprachniveau B 1 erreicht und der Abschlusstest „Leben in Deutschland“ erfolgreich absolviert werden. Insbesondere die Ergebnisse des DTZ haben sich seit dem Jahr 2015 signifikant verschlechtert. Im Jahr 2020 konnte nur die Hälfte der 122 600 Personen, die sich zu diesem Abschlusstest angemeldet hatten, das Niveau B 1 erreichen. Darüber hinaus verließen in den Jahren 2015 bis 2020 insgesamt 540 000 Personen die Integrationskurse, ohne an den Abschlusstests teilgenommen zu haben (Tz. 3.3).
- 0.7 BMI und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) fördern ergänzend zu den Integrationskursen die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE). Die Ausgaben haben sich seit dem Jahr 2015 auf über 70 Mio. Euro im Jahr 2021 verdoppelt. In welchem Umfang die Integration der beratenden Personen gefördert wurde, ist nicht belegt. Das BAMF verzichtete mehrere Jahre auf Erfolgs- und Qualitätskontrollen (Tz. 4).
- 0.8 Die zu Beginn der Krise ab dem Jahr 2015 neu entwickelten Maßnahmen sollten schnell und unbürokratisch zu Erfolgen führen und die Integration fördern. Dieser politische Wunsch konnte in der Realität nicht immer umgesetzt werden:
- Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) förderte beispielsweise aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung mit 311 Mio. Euro sogenannte Einstiegskurse. Sie verzichtete auf Vorgaben zum Inhalt, Teilnehmerkreis und den Vergütungen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die „Nothilfe“ aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung im Wesentlichen verpuffte (Tz. 6).
  - Mit dem Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ sollten ab dem Jahr 2016 jährlich 100 000 Arbeitsgelegenheiten für geflüchtete Menschen gefördert werden. Für das Programm waren anfänglich fast 1,3 Mrd. Euro



vorgesehen. Bereits wenige Monate nach Einführung gab die Bundesregierung ihr Ziel auf und verwendete die veranschlagten Mittel anderweitig. Entgegen der Empfehlung des Bundesrechnungshofes setzte das BMAS das Programm planmäßig bis Ende 2020 fort. Statt 1,3 Mrd. Euro flossen allerdings insgesamt nur 35 Mio. Euro für Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen ab (Tz. 7).

0.9 Die Bundesagentur entwickelte seit Mitte des letzten Jahrzehnts spezielle Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung von zugewanderten und geflüchteten Menschen. Dabei handelte es sich vor allem um Instrumente, die Eingliederungsmaßnahmen und Integrationskurse kombinierten. Der Spracherwerb der Teilnehmenden spielte eine wichtige Rolle. Die Maßnahmen konnten in der Praxis ihre Ziele häufig nicht erreichen, insbesondere die angestrebten Sprachziele. Überdies waren die Maßnahmen häufig nicht ausgelastet. Die Bundesagentur bietet daher viele der Maßnahmen nicht mehr an (Tz. 8).

0.10 Der Krieg in der Ukraine und die Massenflucht werden die Integrationsförderung voraussichtlich erneut stark beanspruchen. Die neue Legislaturperiode bietet die Chance, Integrationsmaßnahmen zu evaluieren und zu konzentrieren. Aufgrund unserer Prüfungserkenntnisse halten wir dabei folgende Punkte für besonders wichtig (Tz. 9):

- Das BMI sollte nun umgehend dem Auftrag des Rechnungsprüfungsausschusses vom Februar 2021 nachkommen und unter Einbeziehung der Länder eine Änderung des AufenthG prüfen sowie auf eine konsistente Integrationsförderung der Bundesregierung hinwirken.
- Bevor die Bundesregierung neue Integrationsmaßnahmen entwickelt, sollte der Bedarf kritisch hinterfragt werden. Bereits jetzt besteht insbesondere im Bereich der Sprachförderung, der Arbeitsförderung und der allgemeinen Beratung ein großes Angebot zur Förderung der Integration.
- Die Behörden sollten Integrationsmaßnahmen nur in dem Umfang bereitstellen, der auch in Anspruch genommen werden kann. Ansonsten bleiben Maßnahmekapazitäten ungenutzt, ggf. entstehen auch Ausgaben für nicht in Anspruch genommene Kapazitäten.
- Bundesregierung und Verwaltung sollten weiter untersuchen, inwieweit Personen effektiver gefördert werden können, die nur schlechte Lernvoraussetzungen einbringen können.

# 1 Vorbemerkungen

## 1.1 Ausgangslage

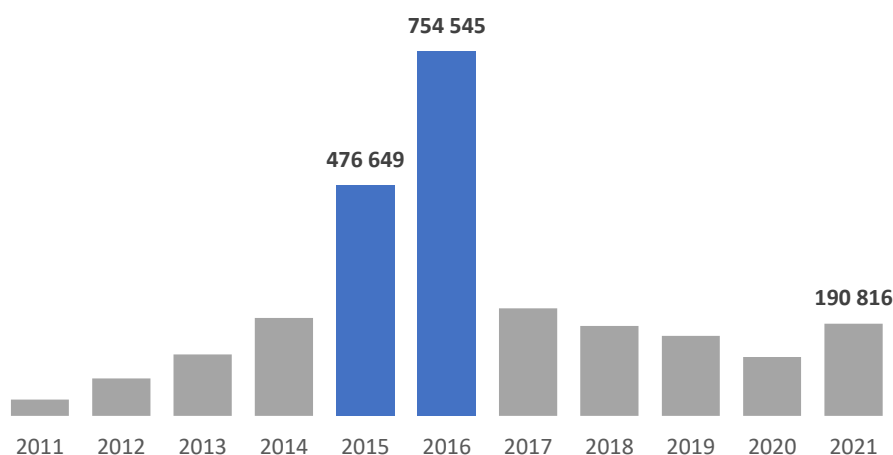
Ende des Jahres 2020 lebten 11,4 Mio. Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland.<sup>1</sup> Knapp 22 Mio. Personen hatten einen Migrationshintergrund.<sup>2</sup> Inwieweit zugewanderte Menschen am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben in Deutschland teilhaben können und inwieweit die gesamte Gesellschaft von der Zuwanderung profitiert, hängt wesentlich von einer erfolgreichen Integration in die deutsche Gesellschaft ab. Im AufenthG ist die Förderung der Integration als Staats- und Verwaltungsaufgabe festgelegt.

Viele zugewanderte Personen kommen aus beruflichen Gründen befristet oder dauerhaft nach Deutschland, z. B. um als Arbeitnehmerin oder Selbstständige tätig zu sein. Andere wollen eine Ausbildung oder ein Studium absolvieren. Viele Menschen kommen aber nicht freiwillig, sondern suchen in Deutschland Schutz vor Krieg, Verfolgung und Vertreibung. Das BAMF prüft im Asylverfahren, inwieweit diesen Menschen Schutz gewährt werden kann. Die Zahl der schutzsuchenden Menschen stieg in den Jahren 2015 und 2016 sehr stark an. Im Jahr 2016 gingen rund 754 000 Asylanträge im BAMF ein, die bislang höchste Zahl innerhalb eines Jahres (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

### Millionen Menschen suchen Schutz in Deutschland

Allein in den Jahren 2015 und 2016 gingen im BAMF mehr als 1,2 Mio. Asylerst- und -folgeanträge ein.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BAMF – Schlüsselzahlen Asyl 2021.

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt: Ausländerstatistik (Nr.: 12521).

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt: Bevölkerung in Hauptwohnsitzhaushalten: Deutschland, Jahre, Geschlecht, Altersgruppen, Migrationsstatus (Nr. 12211).

Im Vergleich zum Jahr 2016 ist die Zuwanderung aus humanitären Gründen und damit auch die Zahl der Asylanträge zwischenzeitlich deutlich gesunken. Gleichwohl suchen nach wie vor wesentlich mehr Menschen Schutz in Deutschland als zu Beginn des letzten Jahrzehnts. Im Jahr 2021 gingen im BAMF rund 191 000 Asylerst- und -folgeanträge ein, 56 % mehr als im Jahr 2020.

Deutschland gehört zu den Hauptzielländern der Menschen, die innerhalb der Europäischen Union Schutz suchen. Auch in Relation zur Einwohnerzahl werden in Deutschland im Vergleich der Mitgliedstaaten der Europäischen Union überdurchschnittlich viele Anträge gestellt.<sup>3</sup>

## 1.2 Ausgabenentwicklung

Infolge der höheren Zuwanderung stieg auch der Bedarf an Maßnahmen zur Förderung der Integration. Der Bund weitete die Kapazitäten sowie die Zielgruppen bestehender Maßnahmen aus (z. B. Integrationskurse nach §§ 43 ff. AufenthG) und entwickelte neue Maßnahmen (z. B. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen nach § 5a Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)). Die Ausgaben für Integrationsmaßnahmen stiegen erheblich an und bewegen sich nach wie vor auf hohem Niveau. Dies zeigt die Ausgabenentwicklung für ausgewählte Integrationsmaßnahmen wie Integrationskurse<sup>4</sup>, berufsbezogene Deutschsprachförderung<sup>5</sup>, MBE<sup>6</sup> und Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern und Spätaussiedlern<sup>7</sup> (vgl. Abbildung 2). In den Jahren 2016 bis 2021 sind allein für diese vier Maßnahmen Ausgaben von rund 6 Mrd. Euro entstanden. In den Jahren 2011 bis 2015 waren es insgesamt 1,5 Mrd. Euro.

Die neue Bundesregierung will die Ausgaben für einzelne Integrationsmaßnahmen im Vergleich zur bisherigen Finanzplanung erhöhen.

---

<sup>3</sup> BAMF: „Das Bundesamt in Zahlen 2020“.

<sup>4</sup> Kapitel 0603 Titel 684 12.

<sup>5</sup> Kapitel 1101 Titel 684 04.

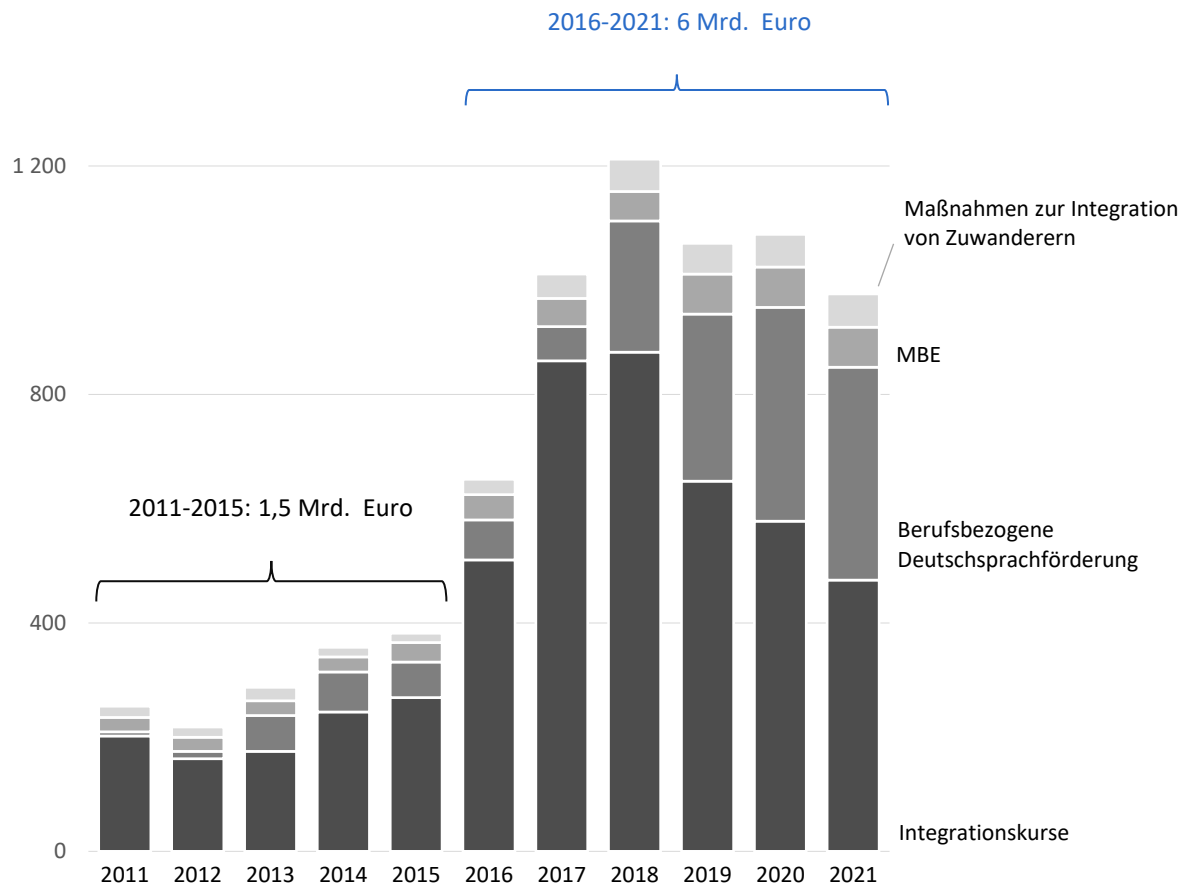
<sup>6</sup> Kapitel 0603 Titel 684 13.

<sup>7</sup> Kapitel 0603 Titel 684 14.

Abbildung 2

## Ausgaben für Integrationsmaßnahmen massiv gestiegen

In den Jahren 2016 bis 2021 entstanden Ausgaben von 6 Mrd. Euro. In den Jahren 2011 bis 2015 waren es noch 1,5 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes 2011 bis 2020, für das Jahr 2021: BAMF.

### 1.3 Krieg in der Ukraine

Mit dem Beginn des Krieges in der Ukraine Ende Februar 2022 hat sich die Situation deutlich verändert. Seitdem müssen Millionen Menschen in der Ukraine vor den Auswirkungen des Krieges fliehen. Die Vereinten Nationen sind Anfang März 2022 von 4 Millionen Kriegsflüchtlingen und der schlimmsten Flüchtlingskatastrophe seit dem zweiten Weltkrieg ausgegangen. Erneut erleben die Europäische Union und Deutschland eine enorme Flüchtlingswelle. Am 4. März 2022 hat der Rat für Justiz und Inneres der Europäischen Union erstmals einen

Beschluss nach der Richtlinie 2001/55/EG (Schutzgewährungsrichtlinie) gefasst.<sup>8</sup> In Deutschland wird die Richtlinie über § 24 AufenthG umgesetzt. Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine müssen nun kein Asylverfahren mehr durchlaufen. Sie können in die Europäische Union einreisen und sich dort vorübergehend für ein Jahr aufhalten.<sup>9</sup> Bis zum 1. April 2022 registrierte die Bundespolizei fast 300 000 Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine, die in Deutschland Schutz suchen.<sup>10</sup> Tatsächlich dürften bereits wesentlich mehr Personen nach Deutschland gekommen sein.<sup>11</sup> Die Bundesregierung möchte den Kriegsflüchtlingen Zugang zu Integrationsmaßnahmen ermöglichen, insbesondere zum Integrationskurs.<sup>12</sup>

## 1.4 Bundesrechnungshof prüft Integrationsmaßnahmen

In den letzten fünf Jahren hat der Bundesrechnungshof in mehreren Ressorts<sup>13</sup> Instrumente, Maßnahmen und Programme zur Förderung der Integration geprüft. Dabei handelte es sich zumeist um Maßnahmen, die aus den Einzelplänen 06 (BMI) und 11 (BMAS) sowie aus dem Haushalt der Bundesagentur finanziert wurden. Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsschwerpunkte bei Integrationsmaßnahmen gesetzt, die zu besonders hohen Ausgaben geführt haben. Beispielsweise hat er die Integrationskurse nach § 43 AufenthG (vgl. Tz. 3), die MBE (vgl. Tz. 4) oder die Einstiegskurse der Bundesagentur (vgl. Tz. 6) untersucht. Einzelne der geprüften Maßnahmen und Programme richteten sich ausschließlich an geflüchtete Menschen. Andere Instrumente standen allen zugewanderten Menschen zur Förderung ihrer Integration offen. Im vorliegenden Bericht hat der Bundesrechnungshof wesentliche Prüfungsergebnisse ressortübergreifend zusammengefasst, um einen Überblick über die unterschiedlichen Integrationsmaßnahmen zu ermöglichen. Dabei haben wir auch dargestellt, ob und wie die geprüften Stellen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt haben.

Die Stellungnahme des innerhalb der Bundesregierung für die Integration federführend zuständigen BMI ist berücksichtigt.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes.

<sup>9</sup> Verlängerung auf bis zu drei Jahre ist möglich.

<sup>10</sup> <https://twitter.com/i/web/status/1509806400662380546> (Abrufdatum 1. April 2022).

<sup>11</sup> Staatsangehörige der Ukraine konnten auch vor dem Durchführungsbeschluss vom 4. März 2022 visumfrei in die Europäische Union für einen Kurzaufenthalt von bis zu 90 Tagen einreisen. Eine Registrierungspflicht gibt es nicht.

<sup>12</sup> <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2022/220311-bamf-unterstuetzung-laender-ukraine.html;jsessionid=2AA542972679D75B604EBF997DB3108B.intranet262?nn=282772> (Abrufdatum 15. März 2022).

<sup>13</sup> BMI, BMAS, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Bundesministerium für Bildung und Forschung, bei der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie der Bundesagentur für Arbeit

<sup>14</sup> Das BMI hat bei der Stellungnahme das BMAS beteiligt.

## 2 Offenheit des Integrationskonzeptes

Das vom Gesetzgeber festgelegte offene Integrationskonzept hat ab dem Jahr 2015 zu einem kaum überschaubaren Angebot und zu einer Zersplitterung der Zuständigkeiten auf allen staatlichen Ebenen geführt. In diesem Förderdschungel bieten unterschiedliche Akteure Integrationsmaßnahmen an, deren Inhalte sowie Zielgruppen vergleichbar sind und die daher miteinander konkurrieren. Das BMI möchte die Integrationspolitik überprüfen und verbessern. Konkrete Änderungen stehen aber immer noch aus.

### 2.1 Kaum überschaubares Angebot

§ 43 Absatz 1 AufenthG bestimmt, dass die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in Deutschland gefördert und gefordert wird. Eingliederungsbemühungen von Ausländern werden durch ein Grundangebot zur Integration – den Integrationskurs – unterstützt. Der Integrationskurs soll nach § 45 Satz 1 AufenthG durch weitere Integrationsangebote des Bundes und der Länder ergänzt werden, insbesondere durch sozialpädagogische und migrationsspezifische Beratungsangebote (sog. Offenheit des Integrationskonzeptes<sup>15</sup>).

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) forderte die Bundesregierung erstmalig im November 2015 auf, über Maßnahmen der Sprachförderung und Integration von geflüchteten Menschen und deren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu berichten. Zuletzt berichtete die Bundesregierung im Februar 2018.<sup>16</sup> Danach förderten zehn Ressorts und zwei Beauftragte der Bundesregierung mehr als 150 Integrationsmaßnahmen mit unzähligen Einzelprojekten. Sowohl das BMI als auch das BMAS hielten Überschneidungen von Integrationsmaßnahmen für möglich. Zur Sprachförderung wies das BMI auf zahlreiche Förderungen hin, die eine zersplitterte Landschaft aus Zuständigkeiten (Bund, Länder, verschiedene Ministerien), Förderprogrammen, Zielgruppen und Finanzierungssystemen herausgebildet hätten. Folgen seien u. a. eine schwer zu durchschauende Zahl unterschiedlicher rechtlicher Regelungen, Ansprechpersonen und Kursangebote.

Auch der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen wiederholt unterschiedliche Zuständigkeiten, Überschneidungen und Konkurrenzen zu bestehenden Maßnahmen festgestellt, wie die folgenden Beispiele zeigen:

---

<sup>15</sup> BeckOK AuslR/Eichenhöfer AufenthG § 43 Rn. 5.

<sup>16</sup> Bericht des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. Februar 2018, Haushaltsausschuss-Drucksache 19/022.

## 2.1.1 Bund und Länder fördern vergleichbare Maßnahmen

### **Sprachkurse**

Der Integrationskurs besteht zum Großteil aus einem Sprachkurs. Das BAMF führt die Integrationskurse durch. Es bedient sich dazu zugelassener Träger. Auch einzelne Länder fördern vergleichbare Sprachkurse. So unterstützt beispielsweise das Land Baden-Württemberg mit seinem Landessprachförderprogramm<sup>17</sup> Kommunen bei der Durchführung von Sprachkursen für geflüchtete Menschen und Personen mit Migrationshintergrund, die schon länger in Deutschland leben.

### **Beratung für zugewanderte Menschen**

Der Bund fördert die MBE. Einige Länder und Kommunen haben eigene Beratungsprogramme. So bestehen beispielsweise in Bayern die Flüchtlings- und Integrationsberatung, in Baden-Württemberg das Integrationsmanagement sowie in Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein die Migrationsberatungsdienste. Die Angebote des Bundes und der Länder überschneiden sich nach Angaben des BMI inhaltlich weitgehend. Die Zielgruppen seien im Wesentlichen identisch.

## 2.1.2 Bundesministerien fördern vergleichbare Maßnahmen

### **Beratung für zugewanderte Menschen**

Die Ausgaben für die MBE sind im Einzelplan 06 etatisiert. Die MBE wird (neben den Beratungsangeboten der Länder und Kommunen) durch die sogenannten Jugendmigrationsdienste (JMD) ergänzt. Bei ähnlichen Aufgaben, Zielen und Methoden unterscheidet sich im Wesentlichen die Zielgruppe: Jüngere Migranten bis 27 Jahre sollen von den JMD statt der MBE betreut werden. Die Mittel für die JMD sind im Einzelplan 17 des BMFSFJ etatisiert. Darüber hinaus fördert das BAMF die Träger der Integrationskurse, um die Teilnehmenden zu Fragen der Kinderbetreuung zu beraten.

---

<sup>17</sup> Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums über die Gewährung von Zuwendungen an die Stadt- und Landkreise zur Förderung von Deutschkenntnissen sowie zur Sprachmittlung bei Geflüchteten und anderen Menschen mit Migrationshintergrund in Baden-Württemberg (VwV Deutsch) vom 1. Januar 2021. Nach § 5 Nr. 1 des Partizipations- und Integrationsgesetzes für Baden-Württemberg gehört es zu den Aufgaben des Landes, Menschen mit Migrationshintergrund beim Erlernen der deutschen Sprache zu fördern.

## **Beratung von Unternehmen**

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) förderte ab Frühling 2016 sogenannte „Willkommenslotsen“. Beratungskräfte bei Kammern und weiteren Organisationen der Wirtschaft sollten Unternehmen informieren und motivieren, ihre offenen Arbeits- und Ausbildungsstellen mit geflüchteten Menschen zu besetzen. Das BMWK bewilligte hierfür bis zum Jahr 2018 Zuwendungen von 16,7 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat die Förderung beanstandet und auf die Zuständigkeit der Bundesagentur als Trägerin der Arbeitsförderung hingewiesen.<sup>18</sup> Die Beratung und Vermittlung von allen ausbildung- und arbeitsuchenden Personen sowie von Unternehmen gehören zu deren Kernaufgaben.

## **Ausbildungsprogramme**

Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) förderte ein Ausbildungsprogramm für geflüchtete Menschen aus Syrien. Es nutzte hierfür nicht die bestehenden Ausbildungsstätten der Bundeswehr, sondern baute aus Sicherheitsgründen eine eigene Infrastruktur auf. Das Ausbildungsprogramm führte zu Ausgaben von rund 5 Mio. Euro, aber nicht zum gewünschten Erfolg. Die meisten Teilnehmenden waren danach arbeitslos oder nahmen an Maßnahmen der Arbeitsförderung teil. Der Bundesrechnungshof hat das Ausbildungsprogramm des BMVg als wirkungslos sowie unwirtschaftlich kritisiert.<sup>19</sup> Die Teilnehmenden hätten ohne weiteres an günstigeren Maßnahmen der Bundesagentur für geflüchtete Menschen teilnehmen können.

## **2.2 Maßnahmen konzentrieren und Zuständigkeiten abgrenzen**

### **2.2.1 Kritik des Bundesrechnungshofes und Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses**

Der Bundesrechnungshof hat auf die Auswirkungen des offenen Integrationskonzeptes in seinen Bemerkungen 2020 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes hingewiesen und eine klarere Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern einerseits und innerhalb der Bundesregierung andererseits empfohlen.<sup>20</sup> Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Kritik bestätigt. Im Februar 2021<sup>21</sup> hat er das BMI aufgefordert, eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes zu prüfen, um die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern und deren Mitarbeit im

---

<sup>18</sup> Abschließende Prüfungsmitteilung vom 29. August 2018 (Gz.: III 1 - 2018 - 0786).

<sup>19</sup> Abschließende Prüfungsmitteilung vom 9. Januar 2020 (Gz.: VII 6 - 2017 - 0167).

<sup>20</sup> Bemerkungen 2020 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes vom 8. Dezember 2020, Nr. 3 „Effiziente Integrationsförderung für Flüchtlinge erfordert konsistentes Zusammenwirken aller staatlichen Ebenen“.

<sup>21</sup> 26. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 26. Februar 2021 (Protokoll-Nr. 19/26), TOP 6.



Einzelnen zu regeln. Auch sollten die bestehenden Zuständigkeitsregelungen überprüft und bestehende Maßnahmen der Bundesregierung konzentriert und klarer abgegrenzt werden. In Februar 2022<sup>22</sup> hat der Rechnungsprüfungsausschuss seine Aufforderung bekräftigt.

### 2.2.2 BMI: Chance für Verbesserungen

Das BMI hat mitgeteilt, dass der Auftrag des Rechnungsprüfungsausschusses eine Chance sei, die Integrationspolitik aller staatlichen Ebenen zu überprüfen und – wo nötig – auch zu verbessern.<sup>23</sup> Trotz Verbesserungen gebe es noch Handlungsbedarf, um zwischen Bund, Ländern und Kommunen eine bessere Abstimmung und Aufgabenabgrenzung zu ermöglichen. Eine reine Bundeszuständigkeit würde an regionalen Unterschieden vorbei die Herausforderungen nicht besser lösen können als das im bisherigen System der Fall sei. Ebenso wenig wäre eine Verlagerung der Integrationsaufgaben allein auf die Länder sinnvoll. Denn auch für eine einheitliche Aufgabenerfüllung seien gemeinsame Standards länderübergreifend aufrechtzuerhalten, insbesondere beim Spracherwerb. Bei der Sprachförderung läge ein besonderer Fokus auf dem Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern. In den Vereinbarungen solle der Vorrang der Bundesförderung geregelt und eine Zulassung zu einem Landesangebot im Ausländerzentralregister aufgenommen werden. Zudem sei ein besser abgestimmter Übergang aus einem Landeskurs in einen Integrationskurs sicherzustellen, um eine ununterbrochene Lernprogression zu ermöglichen. Bei der (Integrations-)Projektförderung solle der Bund für sich festlegen, in welchen Förderbereichen er tätig bleiben oder tätig werden will und sein besonderes Bundesinteresse definieren. Dann solle ein Abstimmungsformat gesucht werden, um die Programme von Bund und Ländern stärker als bisher aufeinander abzustimmen, wobei die Länder vorrangig außerhalb des Bundesinteresses sowie ergänzend tätig werden sollten. Bei den migrationspezifischen Beratungsangeboten solle eine intensive Abstimmung innerhalb des Bundes und mit den Ländern mit dem Ziel gestartet werden, unnötige Doppelangebote zu identifizieren und soweit wie möglich zu beenden.

### 2.2.3 Konkrete Änderungen sind bislang ausgeblieben

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigung des BMI, eine Aufgabenkritik durchzuführen und eine rechtliche Neuordnung anzustreben. Eine Initiative des BMI zu konkreten Änderungen ist aber bisher ausgeblieben. Auch eine nachhaltige Konzentration der Integrationsmaßnahmen ist nach wie vor nicht erkennbar.

---

<sup>22</sup> 3. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 18. Februar 2022 (Protokoll-Nr. 20/3), TOP 20.

<sup>23</sup> Rechnungsprüfungsausschuss-Drucksache 20/006 (Bericht des BMI vom 1. Dezember 2021 zu TOP 6 der 26. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 26. Februar 2021).

## 3 Integrationskurse

Der Integrationskurs besteht aus einem Sprach- und einem Orientierungskurs, die sich in einzelne Kursabschnitte gliedern. Insgesamt umfasst er 700 Unterrichtsstunden. Zusätzlich zum allgemeinen Integrationskurs gibt es Integrationskurse für besondere Zielgruppen, wenn besonderer Unterricht oder höherer Betreuungsumfang erforderlich sind. Hervorzuheben ist der Alphabetisierungskurs, der sich an Personen richtet, die nicht ausreichend lesen oder schreiben können.<sup>24</sup> Allgemeine Integrationskurse und Alphabetisierungskurse bilden mit über 90 % aller durchgeführten Integrationskurse in der Praxis den Schwerpunkt.

### 3.1 Teilnehmerzahlen und Ausgaben

Infolge der Fluchtmigration stiegen die Teilnehmerzahlen bei Integrationskursen stark an. Dies führte zu einem überproportionalen Anstieg der Ausgaben. Ursächlich war insbesondere eine veränderte Teilnehmerstruktur: Wesentlich mehr Personen nahmen an den aufwendigen Alphabetisierungskursen teil. Darüber hinaus erhöhte das BAMF den Kostenerstattungssatz deutlich, um das Angebot zu erhöhen und eine höhere Vergütung der Lehrkräfte zu gewährleisten. Während die Teilnehmerzahlen zwischenzeitlich zurückgegangen sind, ist die Höhe des Kostenerstattungssatzes unverändert geblieben.

#### 3.1.1 Teilnehmerzahlen: Höhepunkt im Jahr 2017

Der durchschnittliche Teilnehmerbestand stieg infolge der Fluchtmigration auf 469 000 Personen im Jahr 2017 an (vgl. Abbildung 3). Insbesondere die Teilnehmerzahlen bei Alphabetisierungskursen wuchsen deutlich. Zwischenzeitlich sind die Teilnehmerzahlen wieder rückläufig. Im Jahr 2021 betrug der durchschnittliche Teilnehmerbestand knapp 240 000 Personen.

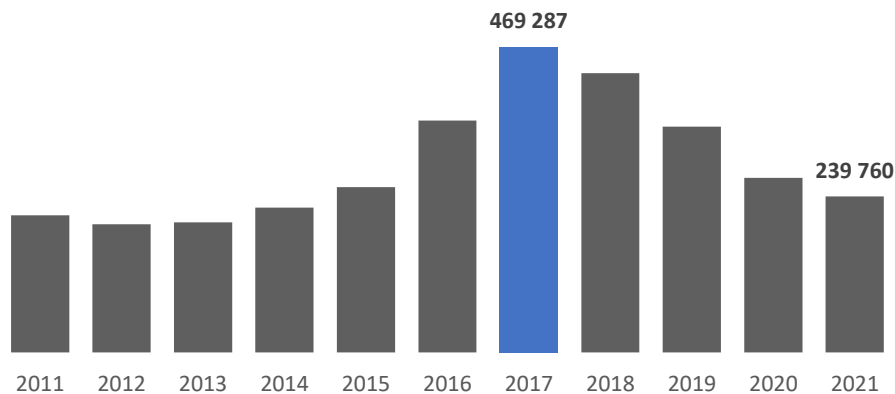
---

<sup>24</sup> Der Alphabetisierungskurs umfasst bis zu 1 000 Unterrichtsstunden, davon bis zu 900 Unterrichtsstunden im Sprachkurs. Die maximale Zahl der Teilnehmenden ist aufgrund der speziellen Zielgruppe auf 16 Personen begrenzt (bei allgemeinen Integrationskursen ist die Zahl der Teilnehmenden auf 25 Personen begrenzt).

Abbildung 3

## Teilnehmerzahl erreicht bisherigen Höhepunkt im Jahr 2017

Durchschnittlicher Teilnehmerbestand in Integrationskursen 2011 bis 2021.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BAMF.

### 3.1.2 Teilnahmeanspruch für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine

Nach § 24 Absatz 1 AufenthG kann einem Ausländer für einen vorübergehenden Schutz eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Voraussetzung ist u. a. ein Beschluss des Rates der Europäischen Union gemäß der Richtlinie 2001/55/EG. Mit der Beschlussfassung vom 4. März 2022<sup>25</sup> ist diese Voraussetzung erfüllt (vgl. Tz. 1.3). Mit diesem rechtlichen Status haben Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine nach § 44 Absatz 1 AufenthG noch keinen Anspruch, an Integrationskursen teilzunehmen. Die Bundesregierung möchte ihnen aber die Teilnahme über § 44 Absatz 4 AufenthG ermöglichen. Danach können Ausländer ohne Teilnahmeanspruch im Rahmen verfügbarer Teilnehmerplätze zugelassen werden.

### 3.1.3 Kostenerstattungssatz

§ 20 Absatz 6 Integrationskursverordnung (IntV) bestimmt, dass das BAMF nach Ermittlung der bundesweiten Preisentwicklung angemessene, den Grundsätzen der Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit genügende Kostenerstattungssätze festsetzt. Teilnehmende müssen einen Kostenbeitrag an das BAMF leisten, der 50 % des geltenden Kostenerstattungssatzes beträgt. Teilnehmende und der Bund finanzieren die Integrationskurse somit grundsätzlich jeweils zur Hälfte. Seit Einführung der Integrationskurse erhöhte das BAMF den Kostenerstattungssatz je Unterrichtsstunde mehrfach. Er stieg von 2,05 Euro im Jahr 2005 auf 3,90 Euro im Jahr 2016 und zuletzt im Januar 2021 auf 4,40 Euro. Seit Einführung der Integrationskurse hat er sich damit um 115 % erhöht. Von Januar 2016 bis Januar 2021 stieg er in

<sup>25</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes.

zwei Stufen um 42 %. BMI und BAMF nutzen den Kostenerstattungssatz auch, um das Angebot zu steuern und den Lehrkräften eine bestimmte Vergütungshöhe zu gewährleisten. Die Erhöhung des Jahres 2016 begründete das BAMF mit der stark gestiegenen Nachfrage aufgrund der Fluchtmigration und dem zum damaligen Zeitpunkt erforderlichen Ausbau der Kurskapazitäten. Durch den finanziellen Anreiz sollten die Träger ihr Angebot erhöhen, um die gestiegene Nachfrage zu befriedigen. Weder das BMI noch das BAMF haben bisher verbindlich festgelegt, wie § 20 Absatz 6 IntV interpretiert und wie und in welchen Zeitabständen das BAMF den Kostenerstattungssatz festsetzen soll. Stattdessen haben sich BMI und BAMF im jeweiligen Einzelfall abgestimmt.

### 3.1.4 Ausgabenentwicklung

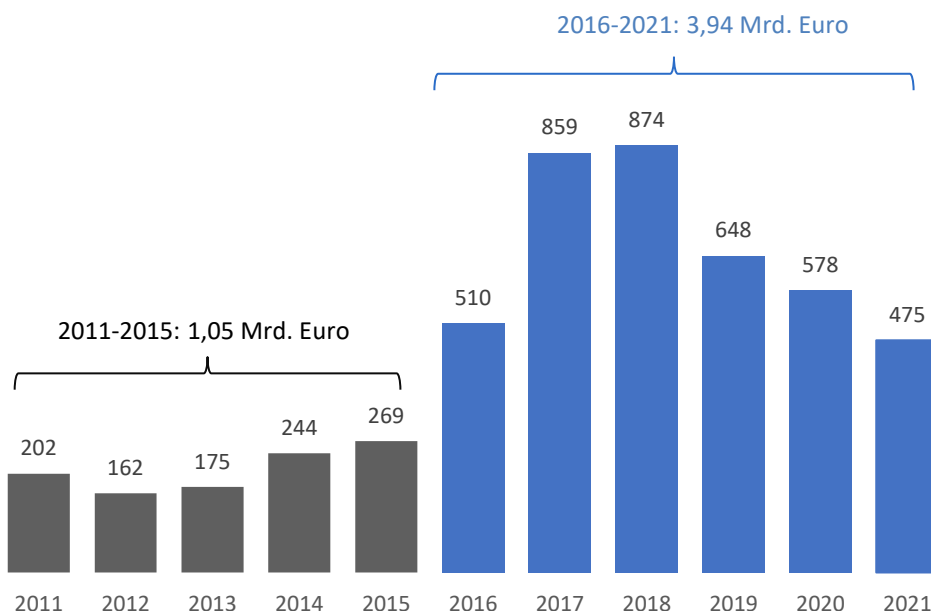
Die Ausgaben für Integrationskurse erhöhten sich in der Folge stark und erreichten mit 874 Mio. Euro im Jahr 2018 ihren bisherigen Höchststand (vgl. Abbildung 4). Trotz zurückgehender Teilnehmerzahlen entstehen nach wie vor hohe Ausgaben für Integrationskurse. Insgesamt belaufen sich die Ausgaben in den Jahren 2011 bis 2015 auf 1,05 Mrd. Euro. In den Jahren 2016 bis 2021 entstanden Ausgaben von 3,94 Mrd. Euro.

Für das Jahr 2022 sind 675 Mio. Euro vorgesehen.

Abbildung 4

#### Hohe Ausgaben für Integrationskurse

In den Jahren 2016 bis 2021 entstanden Ausgaben von 3,94 Mrd. Euro. In den Jahren 2011 bis 2015 waren es noch 1,05 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

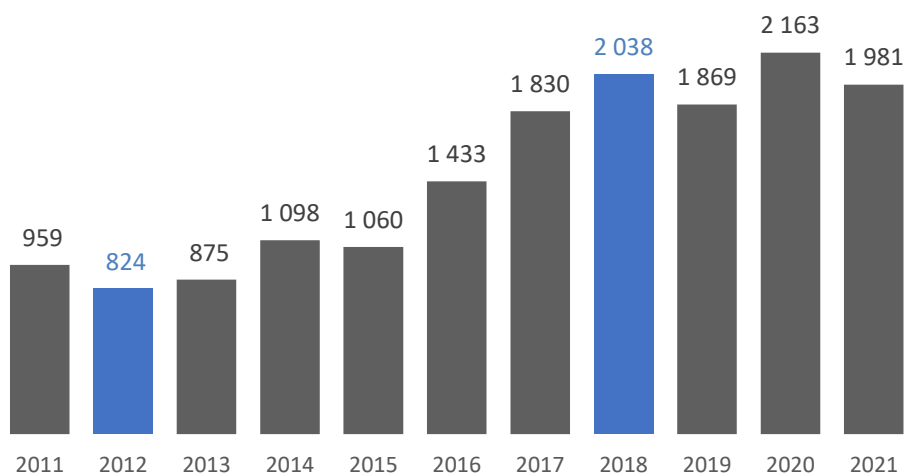
Quelle: Haushaltspläne 2013 bis 2020, Haushaltsrechnung 2020, für das Jahr 2021: BAMF.

Bezieht man die Ausgaben auf die durchschnittliche Teilnehmerzahl in den jeweiligen Jahren, zeigt sich, dass rechnerisch die Ausgaben je Teilnehmer insbesondere ab dem Jahr 2016 deutlich gestiegen sind (vgl. Abbildung 5). Die Spanne reicht von 824 Euro je Teilnehmenden im Jahr 2012 bis zu 2 038 Euro im Jahr 2018. Das entspricht einer Steigerung von rund 147 %. Im Jahr 2020 stiegen die Ausgaben je Teilnehmenden insbesondere durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie<sup>26</sup> auf 2 163 Euro. Im Jahr 2021 sanken sie wieder auf 1 981 Euro.

Abbildung 5

## Ausgaben je Teilnehmer verdoppeln sich

Im Vergleich der Jahre 2012 und 2018 haben sich die Ausgaben für Integrationskurse im Verhältnis zum durchschnittlichen Teilnehmerbestand mehr als verdoppelt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BAMF und Haushaltspläne 2013 bis 2020, Haushaltsrechnung 2020.

### 3.1.5 Garantierte Vergütungen

Das BAMF erstattet den Trägern die Kosten für die ordnungsgemäße Durchführung der Integrationskurse. Dazu vergütet es die tatsächlich wahrgenommenen Unterrichtsstunden und die entschuldigten Fehlstunden der Teilnehmenden mit dem geltenden Kostenerstattungssatz. Das BAMF unterscheidet dabei zwischen einer „Realvergütung“, die die tatsächliche Anwesenheit berücksichtigt und einer „Garantievergütung“, die unabhängig von der Teilnahme ist. Mit der Garantievergütung sollen die Träger motiviert werden, Integrationskurse zu

<sup>26</sup> Die Corona-Pandemie hat die Durchführung der Integrationskurse in den Jahren 2020 und 2021 erheblich beeinflusst. Integrationskurse mussten wie andere Bildungsmaßnahmen ausgesetzt und konnten später nur eingeschränkt durchgeführt werden. In den Ausgaben des Jahres 2020 waren auch erhebliche Ausgaben für unterschiedliche Maßnahmen zur wirtschaftlichen Sicherung der Träger und zur Durchführung der Integrationskurse unter Pandemiebedingungen enthalten (169 Mio. Euro für Zuschüsse aufgrund des besonderen Sicherstellungsauftrags nach den Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) und 24,8 Mio. Euro für die sog. „Pandemie-Zulage“ des BAMF).

beginnen, auch wenn nur wenige Personen angemeldet sind. Sie hat zur Folge, dass Unterrichtseinheiten vergütet werden, die nicht in Anspruch genommen wurden. Der Bundesrechnungshof hat mit einer Stichprobe untersucht, wie oft das BAMF bei allgemeinen Integrationskursen und bei Alphabetisierungskursen in den Jahren 2018 und 2019 Garantievergütungen leistete. Aufgrund der garantierten Vergütung entstanden in den beiden Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit Ausgaben von 128,6 Mio. Euro für Unterrichtsstunden, die nicht in Anspruch genommen wurden. Diese Ausgaben entstanden im Wesentlichen bei Alphabetisierungskursen.

### 3.1.6 Ausgaben steigen überproportional

Der durchschnittliche Teilnehmerbestand stieg im Vergleich der Jahre 2015 und 2018 um 69 %. Die Ausgaben stiegen im selben Zeitraum um 225 %. Der Bundesrechnungshof hat auf die Ausgabenentwicklung hingewiesen und empfohlen, Verfahren und Modalitäten zur Festsetzung des Kostenerstattungssatzes konkret zu regeln.<sup>27</sup> Die Festsetzung der Höhe des Kostenerstattungssatzes hat erhebliche Bedeutung und beeinflusst die Vergütung der Träger maßgeblich. Die bisherige Vorgehensweise mag zu akzeptierten Ergebnissen geführt haben. Angesichts der finanziellen Bedeutung des Kostenerstattungssatzes mit Ausgaben im Milliardenbereich hat der Bundesrechnungshof diese Vorgehensweise nicht für angemessen gehalten und Verfahrensverbesserungen empfohlen. Er hat ferner die Ausgaben von 128,6 Mio. Euro durch garantierte Vergütungen in den Jahren 2018 und 2019 bemängelt, denen kein direkter Nutzen gegenüberstand. Das BAMF sollte seine Vergütungsregelungen überprüfen, um Ausgaben für ungenutzte Unterrichtseinheiten zu verringern.

BMI und BAMF haben die Kritik teilweise anerkannt und angekündigt, entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes ein Verfahren zur Festsetzung des Kostenerstattungssatzes zu entwickeln. Änderungen an den Modalitäten der Garantievergütungen lehnten sie dagegen ab. Garantievergütungen würden das Zustandekommen von Kursen absichern. Gäbe es sie nicht, würde kein Träger das wirtschaftliche Risiko übernehmen.

## 3.2 Wartezeiten und Auslastung

Bundesregierung, BMI und BAMF initiierten ab Mitte 2016 verschiedene Maßnahmen, damit mehr Personen schneller in Integrationskursen gefördert werden können. Tatsächlich haben sich die Zeiten bis zum Beginn der Integrationskurse aber nicht verkürzt, sondern verlängert, obwohl insbesondere bei allgemeinen Integrationskursen viele freie Plätze vorhanden waren.

---

<sup>27</sup> Abschließende Prüfungsmitteilung vom 11. November 2021 (Gz.: VII 6 - 2020 - 0456 Teil 2).

### 3.2.1 Bundesregierung wollte mehr Personen schneller fördern

Der Gesetzgeber beschloss Mitte 2016 das Integrationsgesetz, um das Integrationskurssystem an den gestiegenen Bedarf anzupassen und mehr Effizienz sowie Transparenz zu schaffen. Je früher die Integration beginne, desto erfolgreicher könne sie sein. Ergänzend änderte die Bundesregierung die IntV in mehreren Punkten und erklärte, die Zugangsmöglichkeiten für die Teilnahme an Integrationskursen verbessert zu haben. Sie habe damit die Voraussetzungen für höhere Kurskapazitäten und eine effizientere Steuerung des Integrationskurssystems geschaffen. Integrationskurse kämen jetzt schneller zustande.

### 3.2.2 Entwicklung von Wartezeiten und Auslastung

Das AufenthG unterscheidet zwischen Personen, die zur Teilnahme am Integrationskurs berechtigt (Berechtigte) oder verpflichtet (Verpflichtete) sind. Unterschiedliche Bundes- und Landesbehörden (z. B. das BAMF, Jobcenter oder Ausländerbehörden) berechtigen oder verpflichten die Ausländerinnen und Ausländer. Sie können sich dann bei einem Träger ihrer Wahl für einen Integrationskurs anmelden; Verpflichtete müssen sich unverzüglich anmelden. Den Zeitraum von der Verpflichtung oder Berechtigung bis zum Beginn des Integrationskurses definiert das BAMF als Zugangszeit. Den davon umfassten Zeitraum von der Anmeldung bis zum Beginn des Integrationskurses bezeichnet es als Wartezeit.

Die durchschnittliche Zugangszeit aller Teilnehmenden stieg von 17 Wochen im Jahr 2016 auf 30,5 Wochen im Jahr 2019. Die durchschnittliche Wartezeit erhöhte sich von 8,8 Wochen auf 14 Wochen. Verpflichtete mussten länger auf den Beginn des Integrationskurses warten als Berechtigte. Ihre Zugangszeit stieg ab dem Jahr 2017 stärker an als die Zugangszeit aller Teilnehmenden. Im Jahr 2019 betrug sie 40 Wochen. Bei den Wartezeiten waren die Unterschiede geringer. Im Jahr 2020 stiegen Zugangs- und Wartezeiten weiter an.

Neben den Zugangs- und Wartezeiten hat der Bundesrechnungshof auch die Auslastung von allgemeinen Integrationskursen und Alphabetisierungskursen untersucht. Er hat geprüft, wie viele Personen in den Jahren 2018 und 2019 bei den einzelnen Kursabschnitten angemeldet waren. Bei allgemeinen Integrationskursen waren es durchschnittlich 15 Personen, d. h. 60 % der vorgesehenen Höchstteilnehmerzahl von 25 Personen. Beim Alphabetisierungskurs waren durchschnittlich 12,4 Personen angemeldet. Das entspricht 78 % der vorgesehenen Höchstteilnehmerzahl von 16 Personen.

### 3.2.3 Keine Trendwende bei Wartezeiten trotz freier Plätze

Der Bundesrechnungshof hat die Entwicklung der Wartezeiten und die Auslastung der Integrationskurse in seinen Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des

Bundes kritisiert.<sup>28</sup> Trotz der Änderungen durch das Integrationsgesetz und der Änderungen der IntV haben sich die Zugangs- und Wartezeiten nicht verkürzt, obwohl Kapazitäten vorhanden waren, wie die mangelnde Auslastung bei allgemeinen Integrationskursen gezeigt hat.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Entwicklung der Wartezeiten und die Auslastung ebenfalls kritisiert. Das BMI soll seine Anstrengungen verstärken, die Zugangs- und Wartezeiten zu verkürzen, insbesondere bei Verpflichteten. Darüber hinaus soll die Auslastung verbessert werden.<sup>29</sup>

### 3.3 Ziele und Ergebnisse

Die Ergebnisse des DTZ haben sich seit dem Jahr 2015 signifikant verschlechtert. Nur etwa die Hälfte der Testteilnehmenden erreichte im Jahr 2020 noch das angestrebte Niveau B 1. Die Hälfte der Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen konnte selbst das Niveau A 2 nicht erreichen. Hinzu kommt, dass ein erheblicher Teil der Teilnehmenden überhaupt nicht an den Abschlusstests teilnahm, sondern vorher aus den Integrationskursen austrat.

#### 3.3.1 Gesetzgeber fordert erfolgreiche Vermittlung von Sprachkenntnissen

Ziel des Integrationskurses ist es, Ausländern die Sprache, Geschichte und Kultur sowie die Rechtsordnung erfolgreich zu vermitteln. Ausländer sollen dadurch mit den Lebensverhältnissen im Bundesgebiet so weit vertraut werden, dass sie ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln können.<sup>30</sup> Die Bundesregierung hat das Ziel in der IntV konkretisiert. Die erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs setzt voraus, dass die Teilnehmenden im abschließenden DTZ das Niveau B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen erreichen. Zusätzlich muss der Abschlusstest „Leben in Deutschland“ (LiD) erfolgreich absolviert sein. Anhand dieser beiden Indikatoren sollen der Erfolg und die Zielerreichung der Integrationskurse beurteilt werden.

#### 3.3.2 Deutsch-Test für Zuwanderer

In den Jahren 2012 bis 2016 lag der Anteil der Testteilnehmenden, die das Niveau B 1 erreichen konnten, vergleichsweise stabil zwischen 66 % und 70 %, d. h. rund zwei Drittel der Testteilnehmenden konnten das Sprachziel des Integrationskurses erreichen. Ab dem

---

<sup>28</sup> Bemerkungen 2021 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes vom 30. November 2021, Nr. 6 „Integrationskurse: Wartezeiten verkürzen und Auslastung verbessern“.

<sup>29</sup> 3. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 18. Februar 2022 (Protokoll-Nr. 20/3), TOP 18c.

<sup>30</sup> § 43 Absatz 2 Satz 2 AufenthG.

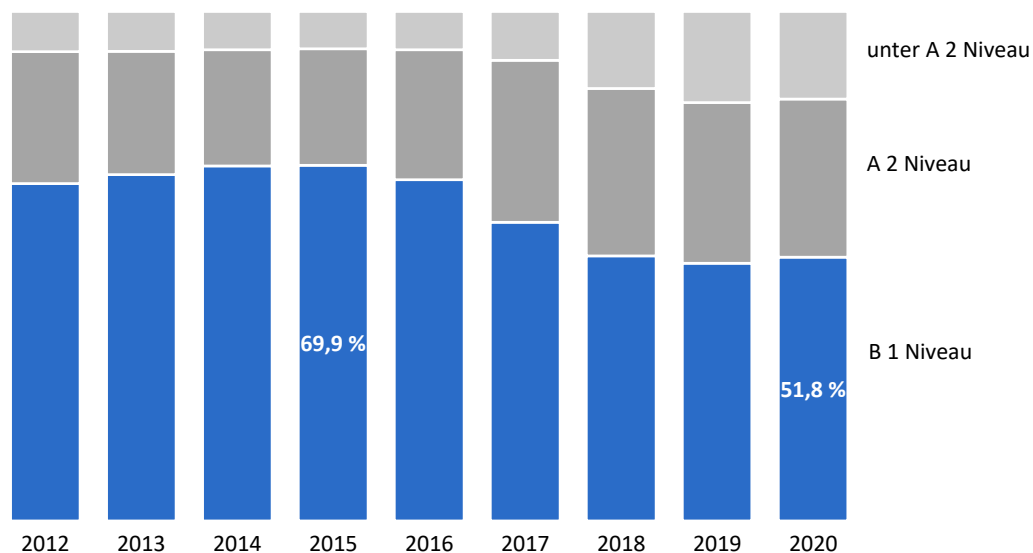


Jahr 2017 sank dieser Anteil kontinuierlich. Im Jahr 2019 betrug er noch 50,6 %. Im Jahr 2020 erreichten rund 63 000 von 122 600 Testteilnehmenden das Niveau B 1. Der prozentuale Anteil stieg damit wieder leicht auf 51,8 %. Gleichzeitig stieg der Anteil der Testteilnehmenden, die das Niveau A 2 erreichten und die unter dem Niveau A 2 blieben (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6

## Sprachkurergebnisse verschlechtern sich

Anteil der Testteilnehmenden, die das Niveau B 1 erreichen, sinkt von 69,9 % im Jahr 2015 auf 51,8 % im Jahr 2020.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BAMF, Integrationskursgeschäftsstatistik 2020.

Die Testergebnisse von Personen, die an einem Alphabetisierungskurs teilgenommen hatten, verschlechterten sich in den letzten Jahren ebenfalls. Ab dem Jahr 2017 fiel der Anteil der Testteilnehmenden, die mit dem Niveau B 1 abschlossen, kontinuierlich von 26,3 % im Jahr 2016 auf 13,4 % im Jahr 2020. Gleichzeitig stieg der Anteil der Testteilnehmenden, die noch nicht einmal das Niveau A 2 erreichten, von 40,7 % im Jahr 2016 auf 49,7 % im Jahr 2020.

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass möglichst viele Teilnehmende das Niveau B 1 erreichen sollen. Aufgrund unterschiedlicher Lernvoraussetzungen gelinge dies aber nicht allen Teilnehmenden. Insbesondere bei geflüchteten Menschen lägen ungünstige Voraussetzungen vor. Mangelnde und teilweise jahrelange Unterbrechungen der Schulbildung, traumatische Erlebnisse im Heimatland und auf der Flucht, gesundheitliche Einschränkungen und Sorgen um die eigene Zukunft sowie um Angehörige beeinträchtigten eine erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs. Ferner hemme die Umstellung vom arabischen auf das lateinische Alphabet zum Teil bessere Ergebnisse. Das BAMF habe daher im Konzept des Alphabetisierungskurses das Niveau A 2 als Ziel festgelegt.

### 3.3.3 Kursaustritte

Die ordnungsgemäße Teilnahme am Integrationskurs endet grundsätzlich mit den beiden Abschlusstests DTZ und LiD (Kursaustritt). Viele Teilnehmende nehmen aber nicht vollständig an allen Abschnitten der Integrationskurse und auch nicht an den beiden Abschlusstests teil. Das BAMF legt für diese Personen einen Kursaustritt fest, sobald sie neun Monate nicht mehr teilgenommen haben (sog. Kursaustritt wegen Inaktivität). Insgesamt traten in den Jahren 2015 bis 2020 rund 1,4 Mio. Personen aus den Integrationskursen aus. Das BAMF stellte in 38 % (rund 540 000 Fälle) der Kursaustritte einen Kursaustritt wegen Inaktivität fest.

### 3.3.4 Schlechtere Ergebnisse und viele Kursaustritte ohne Abschluss

Der Bundesrechnungshof hat auf die negative Entwicklung der Ergebnisse des DTZ hingewiesen.<sup>31</sup> Gerade geflüchtete Menschen müssen aufgrund ungünstiger Lernvoraussetzungen häufig an Alphabetisierungskursen teilnehmen. Dort wird das angestrebte Niveau B 1 selten erreicht. Und auch das bereits abgesenkte Niveau A 2 kann nur die Hälfte derjenigen erreichen, die den DTZ absolvieren. Bei der Bewertung der Ergebnisse der Integrationskurse hat der Bundesrechnungshof schließlich das Phänomen der Kursaustritte ohne Abschluss betont. Die Quote derjenigen, die das Niveau B 1 erreichen, ist die wesentliche Kennzahl, um den Erfolg der Integrationskurse zu bewerten. Allerdings werden diese Daten durch Teilnehmende relativiert, die aus den Integrationskursen wegen Inaktivität austreten. Diese Personen haben das Ziel der Förderung nicht erreicht. Die Absicht des Gesetzgebers, mit einer erfolgs- und ergebnisorientierten Förderung die Erfolgsquoten zu erhöhen, wurde seit Mitte des letzten Jahrzehnts somit nur eingeschränkt erreicht.

### 3.3.5 BMI verweist auf geänderte Struktur der Teilnehmenden

Das BMI hat die Entwicklung der Ergebnisse insbesondere mit der geänderten Struktur der Teilnehmenden erklärt.<sup>32</sup> Infolge der hohen Fluchtmigration sei der Anteil der neuen Teilnehmenden in Alphabetisierungskursen zwischen 2016 und 2018 deutlich gestiegen. Seither gehe deren Anteil an allen neuen Teilnahmeberechtigungen zurück. Ein Kursaustritt aufgrund von Inaktivität bedeute nicht, dass der Integrationskurs nicht besucht und nicht an einem Abschlusstest teilgenommen werde. Vielmehr finde in der Regel auch bei einem Kursaustritt aufgrund von Inaktivität eine Lernprogression statt, die bei einer möglichen Wiederaufnahme fortgesetzt werden könne.

---

<sup>31</sup> Prüfungsmittteilung vom 8. Dezember 2021 (Gz.: VII 6 - 2021 - 0202 Teil 1).

<sup>32</sup> Stellungnahme des BMI vom 31. Januar 2022 (Gz.: AGH12-13003/1#19).

## 4 Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer

Die MBE soll den Integrationskurs ergänzen. Die Ausgaben haben sich seit dem Jahr 2015 verdoppelt. Seit Einführung des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 fördern BMI und BAMF dieselben Zuwendungsempfänger, auf die sie die Durchführung der MBE delegiert haben. Inwieweit diese Finanzierung eine wirtschaftliche Förderung gewährleistet und ob es Alternativen gibt, hat das BMI noch nicht geprüft und mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung belegt. BMI und BAMF gehen davon aus, dass ihr Vorgehen alternativlos ist. In welchem Umfang die Integration der beratenen Personen verbessert wurde, bleibt angesichts lückenhafter Daten und ausgebliebener Erfolgskontrollen unklar.

### 4.1 Finanzierung und Erfolgskontrolle

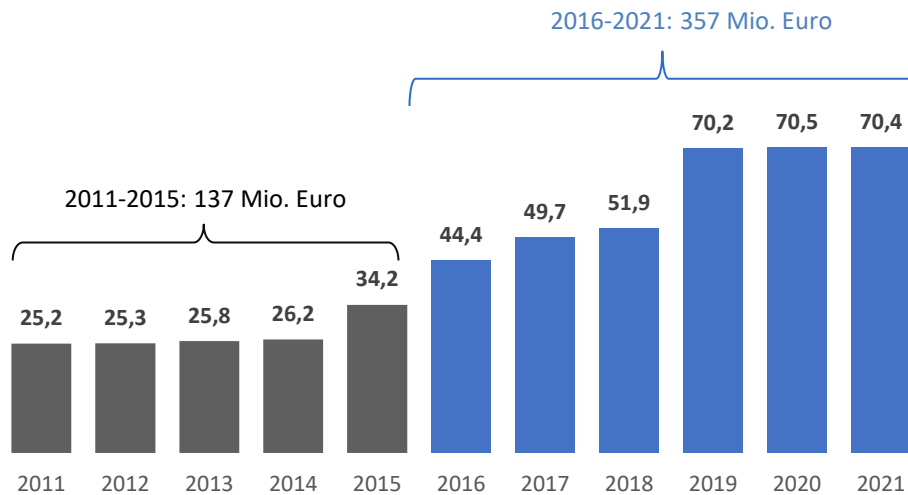
Der Integrationskurs soll nach § 45 Satz 1 AufenthG durch weitere Integrationsangebote von Bund und Ländern ergänzt werden, insbesondere durch sozialpädagogische und migrations-spezifische Beratungsangebote. BMI und BAMF fördern auf dieser Grundlage die MBE seit der Einführung des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 mit Zuwendungen. Ziel der MBE ist, den Integrationsprozess für zugewanderte Personen zu initiieren, zu steuern und zu begleiten. Das BAMF hat die Durchführung der MBE auf die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sowie den Bund der Vertriebenen delegiert. Diese Träger haben bundesweit 1 480 Beratungsstellen eingerichtet. Bereits vor dem Jahr 2005 förderte der Bund unterschiedliche Beratungen für Ausländer und Spätaussiedler. Auch bei diesen Angeboten waren die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und der Bund der Vertriebenen Empfänger der Leistungen.

In den Jahren 2016 bis 2021 entstanden für die MBE Ausgaben von insgesamt 357 Mio. Euro. In den Jahren 2011 bis 2015 waren es zusammen 137 Mio. Euro. Die jährlichen Ausgaben für die MBE haben sich seit dem Jahr 2015 verdoppelt. Sie stiegen von 34,2 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 70,4 Mio. Euro im Jahr 2021 (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7

## Hohe Ausgaben für Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer

In den Jahren 2016 bis 2021 entstanden Ausgaben von 357 Mio. Euro. In den Jahren 2011 bis 2015 waren es noch 137 Mio. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltspläne 2013 bis 2020, Haushaltsrechnung 2020, für das Jahr 2021: BAMF.

Das BMI entschied bereits im Herbst 2004, die bisherigen Förderstrukturen nicht zu verändern und behielt „auf Druck der Verbände“ dabei das Finanzierungsverfahren im Wesentlichen bei. Es überlegte nicht, die Aufgabe anders zu erledigen. Die Wohlfahrtsverbände und der Bund der Vertriebenen seien bundesweit organisiert und das BMI wolle deren „Beratungswissen“ nutzen. Seitdem hat das BMI keine Alternativen zur Aufgabenerledigung und Finanzierung untersucht. Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) hielt es nicht für nötig.

Ein Beratungserfolg liegt aus Sicht des BAMF vor, wenn sich die Situation des Beratenen zum Ende der Beratung verbessert hat, gemessen z. B. anhand des beruflichen Status. Die entsprechenden Daten des BAMF sind aber unvollständig. Zwei Drittel der Beratungen endeten ohne Abschlussgespräche, bei denen sie erfasst würden. Das BAMF führte aus Personalmangel in den Jahren 2015 bis 2018 darüber hinaus keine projektbegleitenden Erfolgskontrollen durch. Die Qualität der Beratung sollte durch Vor-Ort-Prüfungen durch Beschäftigte des BAMF gewährleistet werden. Diese Vor-Ort-Prüfungen blieben in den Jahren 2015 bis 2019 aber ebenfalls aus.

## 4.2 Wirtschaftlichkeit fraglich

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das BMI keine Alternativen bei der Aufgabenerledigung sowie Finanzierung untersuchte und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

ausblieb.<sup>33</sup> Das BMI entschied sich im Jahr 2004 für ein Finanzierungsmodell, das es bis heute beibehalten hat. Auch weil das BMI keine Handlungsalternativen in Betracht zog, wird das von den Wohlfahrtsverbänden favorisierte Finanzierungsmodell angewandt. Außerdem hat der Bundesrechnungshof die fehlende Erfolgskontrolle kritisiert.<sup>34</sup> Das BMI sollte Alternativen für die Aufgabenerledigung und Finanzierung der MBE in Betracht ziehen und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 BHO durchführen.

Das BMI hat mitgeteilt, dass die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, die maßgeblichen gemeinnützigen Organisationen auf Bundesebene seien, die über die notwendigen Strukturen, Traditionen und Erfahrungen auf dem Gebiet der Sozialen Arbeit und Sozialpädagogik verfügten. Alternativen schiedен aus. Vergabe- oder Zulassungsverfahren befürwortete das BMI nicht. Eine Öffnung für weitere gemeinnützige Organisationen auf Landes- und kommunaler Ebene würde zu einer Zersplitterung der Trägerlandschaft führen und die Steuerung der MBE erschweren. Die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen der Jahre 2015 bis 2021 sei jedenfalls regelmäßig gegeben gewesen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 BHO werde nachgeholt.

## 5 Erstorientierungskurse

Mit Erstorientierungskursen (EOK) wollen BMI und BAMF den Teilnehmenden Alltagswissen vermitteln, damit sie sich im Alltag orientieren können. Die EOK waren schlecht ausgelastet und sehr viele Teilnehmende besuchten nur einen Bruchteil der vorgesehenen Unterrichtseinheiten.

### 5.1 Orientierungsangebote

Im Mai 2016 entschied die Bundesregierung, Orientierungsangebote für Asylsuchende ohne gute Bleibeperspektive zu schaffen. Im Juli 2017 veröffentlichte das BMI eine erste Förderrichtlinie für EOK. Zuständig für die Förderung ist seither das BAMF. Die EOK sollen den Teilnehmenden Alltagswissen vermitteln, damit sie sich in Deutschland orientieren können. EOK umfassen maximal 300 Unterrichtseinheiten. Die Teilnahme ist freiwillig. Die Förderung der EOK war zunächst bis Mitte des Jahres 2019 befristet. Das BMI veröffentlichte im Januar 2020 eine zweite Förderrichtlinie, um EOK bis Ende des Jahres 2022 fördern zu können. In den Jahren 2017 bis 2021 entstanden Ausgaben von 101,5 Mio. Euro für EOK.

Das BMI legte fest, dass die Teilnehmerzahl in einem EOK zwischen zwölf und 20 Personen betragen muss. Sie sollte nicht dauerhaft unter- oder überschritten werden. Für die Teilnahme reichte es nach der Regelung des BMI aus, für einen Tag den EOK zu besuchen. Dann galt man bereits als Teilnehmender eines EOK. Der Bundesrechnungshof hat mit einer

---

<sup>33</sup> Prüfungsmittteilung vom 24. September 2021 (Gz.: VII 6 - 2020 - 0458 Teil 1).

<sup>34</sup> Prüfungsmittteilung vom 8. Dezember 2021 (Gz.: VII 6 - 2020 - 0458 Teil 2).

Stichprobenprüfung festgestellt, dass die Teilnehmerplätze der EOK durchschnittlich zu 54 % besetzt waren. Das entsprach nicht einmal der vorgesehenen Mindestgröße. Hinzu kam, dass ein Großteil der Teilnehmenden nur maximal an zehn Unterrichtstagen und somit nur an einem Bruchteil der vorgesehenen 300 Unterrichtseinheiten teilnahm.

## 5.2 Schlechte Auslastung und geringe Teilnahmedauer

Der Bundesrechnungshof hat die geringe Auslastung der EOK und die kurze Teilnahmedauer beanstandet.<sup>35</sup> Bei gleichen Ausgaben hätten wesentlich mehr Personen gefördert werden können. Die vom BMI verwendeten Daten zu den Teilnehmerzahlen an EOK gaben darüber hinaus nicht ausreichend wider, in welchem Umfang Personen tatsächlich teilgenommen hatten. Ursächlich war die vom BMI gewählte Definition einer Teilnahme an den EOK, wonach bereits ein Tag für eine Teilnahme ausreichte.

Nach Auffassung des BMI bestehe kein Auslastungsproblem. Auch wären die Auslastung und die Verweildauer aufgrund der Umstände zu erwarten gewesen. Denn die Teilnehmenden seien häufig traumatisiert. In der überarbeiteten Förderrichtlinie hat das BMI nach der Kritik des Bundesrechnungshofes auf eine Definition der Teilnehmereigenschaft ganz verzichtet. In welchem Umfang an den EOK teilgenommen wird, ist nun überhaupt nicht mehr erkennbar.

## 6 Einstiegskurse

Auf Initiative der Bundesagentur führte der Gesetzgeber im Herbst 2015 sogenannte Einstiegskurse ein. Der Wunsch, mit einer neuen Integrationsmaßnahme schnell und unbürokratisch sowie ohne Regelungen im Sinne einer „Nothilfe“ zu unterstützen, führte nicht zu den gewünschten Ergebnissen. Ob die hohen Ausgaben von 311 Mio. Euro für Einstiegskurse zur Vermittlung erster Kenntnisse der deutschen Sprache führten, blieb unklar.

### 6.1 „Nothilfe“ mit Beitragsmitteln

Die Bundesagentur regte im Jahr 2015 gegenüber der Politik an, die Förderung von integrations- und berufsbezogenen Sprachkursen kurzfristig im Sinne einer „Nothilfe“ durch eigene Maßnahmen der Bundesagentur zu ergänzen. Der Gesetzgeber griff das Angebot der Bundesagentur auf. Nach § 421 Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung (SGB III), der Ende Oktober 2015 in Kraft getreten ist, konnten Agenturen für Arbeit (Agenturen) die Teilnahme von Ausländerinnen und Ausländern, die eine Aufenthaltsgestattung besaßen und bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten war, an Maßnahmen zur Erlangung erster Kenntnisse der deutschen Sprache fördern, wenn dies zu ihrer

---

<sup>35</sup> Abschließende Prüfungsmitteilung vom 6. April 2020 (Gz. VII 6 - 2018 - 0721).

Eingliederung notwendig war und der Maßnahmeeintritt bis Ende Dezember 2015 erfolgte („Einstiegsurse“).

§ 421 SGB III enthält keine Vorgabe, welche Inhalte in welcher Höhe konkret gefördert werden konnten. Die Bundesagentur hatte hierzu anfänglich Regelungen erarbeitet. Ferner hatte sie eine Produkt- und Leistungsbeschreibung erstellt, um die Maßnahmen auszuschreiben. Diese Regelungen kamen allerdings nicht zum Einsatz. Die Bundesagentur entschied mit Zustimmung ihres Verwaltungsrates, kein Vergabeverfahren durchzuführen und die neue Fördermöglichkeit „*als Nothilfe... schnell, flächendeckend und unbürokratisch*“ umzusetzen. Ansonsten könne der gesetzgeberische Auftrag aufgrund der Zeitabläufe nicht umgesetzt werden.

Nach einer oberflächlichen Markterkundung wollte die Bundesagentur ursprünglich bis zu 4,50 Euro je Teilnehmenden und Unterrichtsstunde vergüten. Sie verzichtete dann aber auf eine konkrete Vergütungsobergrenze und stellte auf die „Ortsüblichkeit“ ab. Bis Dezember 2016 zahlte die Bundesagentur für rund 203 000 gemeldete Teilnehmende rund 311 Mio. Euro. Sie errechnete einen durchschnittlichen Kostenerstattungssatz von 4,61 Euro je Teilnehmenden und Unterrichtsstunde. Zum Vergleich: Der Kostenerstattungssatz für Integrationskurse betrug Ende des Jahres 2015 je Teilnehmenden und Unterrichtsstunde 2,95 Euro, von denen die Teilnehmenden grundsätzlich die Hälfte selbst tragen mussten.

Die Bundesagentur stellte bei Vor-Ort-Prüfungen viele Qualitätsmängel bei Einstiegskursen fest. Unterrichtsräume und Lehrmaterialien seien teilweise in einem nicht akzeptablen Zustand gewesen. Einzelne Träger hätten die Einstiegsurse überhaupt nicht an den angegebenen Orten durchgeführt. Andere Träger hätten zugegeben, Teilnehmende mehrfach abgerechnet zu haben. Anwesenheitslisten waren nicht vorgegeben. Ob und in welchem Umfang von den Trägern gemeldete Personen tatsächlich an den Einstiegskursen teilgenommen hatten, war wegen der fehlenden Dokumentation nicht prüfbar. Ebenso blieb im Dunkeln, inwieweit die Teilnahme an Einstiegskursen überhaupt zur Vermittlung von ersten Kenntnissen der deutschen Sprache oder zu sonstigen positiven Wirkungen geführt hatte.

## 6.2 Teuer, schlechte Qualität und wirkungslos

Der Bundesrechnungshof kritisierte die Umsetzung der Einstiegsurse.<sup>36</sup> Insbesondere der Verzicht auf angemessene Regelungen zum Inhalt, zur Zielgruppe und zum Kostenerstattungssatz führte nicht zu einer unbürokratischen und schnellen Umsetzung des gesetzlichen Auftrags. Der Bundesrechnungshof ist davon ausgegangen, dass die „Nothilfe“ aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung von über 311 Mio. Euro im Wesentlichen verpuffte.

Die Bundesagentur wies die Kritik zurück. Detaillierte Regelungen für die Einstiegsurse hätten das gesetzliche Ziel, schnell und unbürokratisch zu handeln, konterkariert. Ein konkretes

---

<sup>36</sup> Abschließende Prüfungsmitteilung vom 9. Februar 2017 (Gz.: VI 4 (VI 3) - 2016 - 0878).

Sprachniveau sollte mit den Einstiegskursen gar nicht erreicht werden; es sollten nur erste Sprachkenntnisse vermittelt werden. Inwieweit dies gelang, konnte die Bundesagentur nicht belegen.

## 7 Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen

Bundesregierung und Gesetzgeber initiierten im Jahr 2016 die sogenannten Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen. Das mit hohen Erwartungen angekündigte Arbeitsmarktprogramm mit einem Finanzvolumen von ursprünglich fast 1,3 Mrd. Euro war nach Bewertung des Bundesrechnungshofes – gemessen an den Zielen – wirkungslos. Bereits wenige Monate nach der Einführung der FIM gab das BMAS sein Ziel auf, 100 000 geflüchtete Menschen zu fördern. Die für Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen vorgesehenen Mittel setzte es stattdessen für Verwaltungstätigkeiten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ein. Kapitel 1101 Titel 684 03 diente somit in erster Linie als „Sparkasse“ für Mittel, die für einen anderen Zweck ausgegeben wurden.

### 7.1 Wunsch: 100 000 Arbeitsgelegenheiten für geflüchtete Menschen für 1,275 Mrd. Euro

Von der Einreise der Schutz suchenden Menschen bis zur Entscheidung des Asylverfahrens vergingen in der Regel mehrere Monate. Um die Wartezeit zu überbrücken und eine gesellschaftliche und berufliche Integration zu beschleunigen, wollte die Bundesregierung mit dem Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM)“ 100 000 zusätzliche Arbeitsgelegenheiten aus Bundesmitteln schaffen.

Ziel der FIM war es, geflüchtete Menschen bereits vor Abschluss des Asylverfahrens über die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten niedrigschwellig an den deutschen Arbeitsmarkt heranzuführen. Die Teilnehmenden sollten Einblicke in das berufliche und gesellschaftliche Leben in Deutschland erhalten und Sprachkenntnisse erwerben. Gleichzeitig sollten sie einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten. Darüber hinaus sollten die in den Arbeitsgelegenheiten gewonnenen Erkenntnisse über die Fähigkeiten und Kenntnisse der Teilnehmenden später für weiterführende Maßnahmen zur Integration oder Arbeitsförderung genutzt werden. Zudem sollten Länder und Kommunen durch das Arbeitsmarktprogramm finanziell entlastet werden. Der Gesetzgeber fügte die gesetzlichen Grundlagen der FIM mit dem Integrationsgesetz in das AsylbLG ein. § 5a AsylbLG (Arbeitsgelegenheiten auf der Grundlage des Arbeitsmarktprogramms Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen) trat im August 2016 in Kraft. Die Bundesregierung übertrug die Durchführung des Arbeitsmarktprogramms auf die Bundesagentur. Das Arbeitsmarktprogramm FIM sollte im Dezember 2020 enden.

Für das Jahr 2016 willigte das Bundesministerium der Finanzen in außerplanmäßige Ausgaben für FIM von bis zu 75 Mio. Euro ein. In den Jahren 2017 bis 2020 waren im Kapitel 1101 Titel 684 03 jeweils 300 Mio. Euro etatisiert. Insgesamt umfasste das Arbeitsmarktprogramm



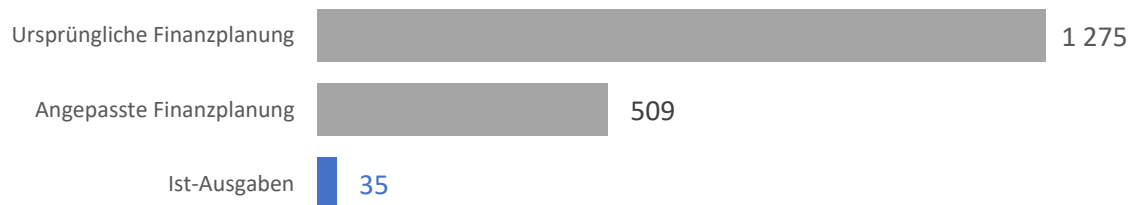
damit 1,275 Mrd. Euro für die gesamte Laufzeit. Im April 2017 gab das BMAS das Ziel auf, jährlich 100 000 Arbeitsgelegenheiten zu fördern. Die Bundesregierung habe sich darauf verständigt, mit den Mitteln der FIM das Gesamtbudget der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu verstärken. Ab dem Jahr 2018 sollten jährlich 240 Mio. Euro aus den für FIM vorgesehenen Mitteln die Verwaltungskostenbudgets zur Durchführung des SGB II verstärken. Für das Jahr 2020 plante das BMAS, weitere Mittel aus FIM umzuschichten.

Für die FIM flossen von Mitte 2016 bis Ende 2020 insgesamt 34,5 Mio. Euro ab (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8

## 34,5 Mio. statt 1,275 Mrd. Euro

Ursprünglich plante das BMAS mit Ausgaben von 1,275 Mrd. Euro. Tatsächlich flossen nur 34,5 Mio. Euro ab.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes 2016 bis 2020.

## 7.2 Wirklichkeit: Ziel aufgegeben und Mittel anderweitig verwendet

Die Bundesregierung verfehlte deutlich ihr ursprüngliches Ziel, jährlich 100 000 Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG in FIM zu fördern. Von den anfänglich vorgesehenen 1,275 Mrd. Euro flossen bis zum regulären Ende des Programms nur 34,5 Mio. Euro ab, d. h. 2,7 %. Die angestrebte sinnvolle und gemeinwohlorientierte Beschäftigung konnte damit nur für eine vergleichsweise geringe Zahl von Leistungsberechtigten erreicht werden. Dem gegenüber stand ein erheblicher Verwaltungsaufwand bei den beteiligten Akteuren. Der Bundesrechnungshof hat bereits Ende 2017 empfohlen, das Arbeitsmarktprogramm aufgrund der geringen Inanspruchnahme vorzeitig zu beenden, um hohe Verwaltungsausgaben zu vermeiden und die Mittel für andere Integrationsmaßnahmen zu verwenden.<sup>37</sup> Das BMAS kam dieser Empfehlung nicht nach.

<sup>37</sup> Abschließende Prüfungsmitteilung vom 21. März 2019 (Gz.: VI 4 - 2017 - 1035 Teil 2).

## 8 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Die von der Bundesagentur auf der Grundlage von § 45 SGB III entwickelten Maßnahmen für zugewanderte und geflüchtete Menschen konnten in der Praxis ihre Ziele häufig nicht erreichen. Bei Maßnahmen, die bestimmte Sprachkenntnisse voraussetzten, kontrollierten Agenturen und Jobcenter oft nicht, ob diese vorlagen. Sowohl die berufliche Eingliederung als auch die begleitend angestrebten Sprachziele wurden daher vielfach verfehlt. Überdies waren die Maßnahmen häufig nicht ausgelastet.

Agenturen und Jobcenter können arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen bei der Teilnahme an Maßnahmen fördern, die ihre berufliche Eingliederung unterstützen (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III). Seit Mitte des letzten Jahrzehnts entwickelte die Bundesagentur spezielle Maßnahmen für zugewanderte und insbesondere für geflüchtete Menschen auf der Grundlage von § 45 SGB III. Dabei handelte es sich vor allem um Maßnahmen, die den Integrationskurs mit Instrumenten zur beruflichen Eingliederung kombinierten oder die zumindest einen begleitenden Spracherwerb vorsahen. Darüber hinaus bot die Bundesagentur auch besonders niedrigschwellige Angebote für geflüchtete Menschen an, ebenfalls auf der Grundlage von § 45 SGB III.

### 8.1 Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb

Agenturen und Jobcenter boten seit August 2016 die Maßnahme „Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb (KompAS)“ an. Zielgruppe waren insbesondere geflüchtete Menschen. Sie sollten ihre im Integrationskurs erworbenen Deutschkenntnisse vertiefen und mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes vertraut gemacht werden.

Viele KompAS-Maßnahmen waren nicht ausgelastet. Bis März 2018 führten die Agenturen insgesamt 763 KompAS-Maßnahmen durch. Davon erreichten 42 % nicht die Mindestteilnehmerzahl, die die Agenturen stets vergüten mussten. Die Agenturen zahlten 2,75 Mio. Euro für nicht besetzte Teilnehmerplätze.<sup>38</sup>

Der Bundesrechnungshof hat die geringe Auslastung und die Ausgaben für nicht besetzte Teilnehmerplätze bemängelt.<sup>39</sup> Seit dem Jahr 2020 bietet die Bundesagentur die Maßnahme KompAS wegen der geringen Inanspruchnahme nicht mehr an.

---

<sup>38</sup> Vgl. allgemein zur Auslastung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit: Bemerkungen 2021 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes vom 30. November 2021, Nr. 12 „Bundesagentur für Arbeit: 357 Mio. Euro Ausgaben für unbesetzte Teilnehmerplätze“.

<sup>39</sup> Abschließende Prüfungsmitteilung vom 20. August 2021 (Gz.: VI 4 - 2018 - 0528).

## 8.2 Kooperationsmodell mit berufsanschlussfähiger Weiterbildung

Die Maßnahme „Kooperationsmodell mit berufsanschlussfähiger Weiterbildung (Kommit)“ richtet sich u. a. an die spezielle Zielgruppe der Asylbewerberinnen und -bewerber mit guter Bleibeperspektive, Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge. Um den Inhalten der Maßnahme folgen zu können, sollten diese Personen in der Regel mindestens über das Sprachniveau A 2 verfügen. Sie sollten parallel einen Integrationskurs besuchen, in dem sie das Sprachniveau B 1 erreichen sollten.

Die vom Bundesrechnungshof geprüften Jobcenter verpflichteten die teilnehmenden geflüchteten Menschen nicht zu einem begleitenden Spracherwerb, obwohl diese regelmäßig keine ausreichenden Sprachkenntnisse hatten. Die Jobcenter verwiesen auf Erfahrungen aus anderen Kombinationsmaßnahmen (z. B. KompAS und KomBer). Teilnehmende seien mit der Doppelbelastung aus Maßnahme und Sprachkurs überfordert. Auch gebe es logistische Probleme bei der praktischen Umsetzung der Maßnahme (z. B. eingeschränkte Mobilität der Teilnehmenden, zeitliche Überschneidung von Maßnahme und Sprachkurs).

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen der Jobcenter kritisiert.<sup>40</sup> Das Ziel der Maßnahme werde vereitelt, wenn auf den begleitenden Spracherwerb (pauschal) verzichtet wird. Die Bundesagentur hat dem zugestimmt. Die Fachaufsicht der Bundesagentur und in den Jobcentern werde darauf hinwirken, dass Teilnehmende begleitend den Integrationskurs besuchen.

## 8.3 Kombination berufsbezogene Sprachförderung

Die Maßnahme „Kombination berufsbezogene Sprachförderung (KomBer)“ verknüpfte eine berufsbezogene Deutschsprachförderung nach der Deutschsprachförderverordnung (DeuFöV) mit einer Maßnahme zur beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III<sup>41</sup>. KomBer richtete sich insbesondere an Menschen mit flucht- und migrationsbedingten Hemmnissen und mangelnden berufsbezogenen Deutschkenntnissen. Die Teilnehmenden sollten das Sprachniveau B 1 oder B 2 erreichen.

Fast die Hälfte der Teilnehmenden bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Jobcentern erfüllten die Zugangsvoraussetzungen der Maßnahme nicht (z. B. fehlendes Sprachniveau). Nahezu ein Viertel der Teilnehmenden brach die Maßnahme vorzeitig ab. Nur wenige Teilnehmende erreichten das Sprachniveau B 1 oder B 2. Die geprüften Jobcenter wollten KomBer wegen der geringen Wirkung nicht mehr weiterführen.

---

<sup>40</sup> Abschließende Prüfungsmitteilung vom 30. April 2021 (Gz.: VI 3 - 2019 - 0907).

<sup>41</sup> Bei Jobcentern i. V. m. § 16 Absatz 1 SGB II.

Der Bundesrechnungshof hat die geringe Wirkung von KomBer beanstandet.<sup>42</sup> Die Maßnahme sollte insgesamt – und nicht nur bei den geprüften Jobcentern – eingestellt werden. Die Bundesagentur hat die Kritik anerkannt und KomBer seit dem Jahr 2020 nicht mehr angeboten.

## 8.4 Perspektiven für Flüchtlinge

Die Bundesagentur entwickelte in den Jahren 2015 und 2016 zudem mehrere niederschwellige Maßnahmen unter dem Titel „Perspektiven für Flüchtlinge (PerF)“, mit denen sie geflüchtete Menschen schrittweise an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt heranführen wollte. Bis zum Jahr 2018 boten die Agenturen die Maßnahmen „PerF“, „PerjuF“<sup>43</sup> und „PerjuF-H“<sup>44</sup> an. Bei der Planung und Umsetzung dieser Maßnahmen kam es in den geprüften Agenturen zu vergleichbaren Fehlern: Sie prüften die Zugangsvoraussetzungen häufig nicht ausreichend. Auch bei diesen Maßnahmen kontrollierten sie weitestgehend nicht, ob die Teilnehmenden über ausreichende Sprachkenntnisse verfügten. Viele Teilnehmende hatten noch keinen Integrationskurs absolviert. Ohne ausreichende Sprachkenntnisse konnten die Teilnehmenden den Inhalten der Maßnahmen nicht folgen. Die Maßnahmen verfehlten dadurch weitgehend ihren Zweck und waren häufig auch nicht ausgelastet. Von April 2016 bis Mai 2017 war dies z. B. bei 230 von 244 „PerjuF“-Maßnahmen der Fall. Die Agenturen zahlten in diesem Zeitraum für eingekaufte, aber nicht in Anspruch genommene Teilnehmerplätze 6,9 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen der Agenturen kritisiert.<sup>45</sup> Die Bundesagentur hat die Kritik weitgehend anerkannt, hierbei aber wiederholt auf die besondere Situation und den zeitlichen Druck verwiesen, unter dem sie die Maßnahmen entwickelt habe. Der Bedarf an niederschweligen Flüchtlingsmaßnahmen sei bereits ab dem Jahr 2017 wieder zurückgegangen. Die Bundesagentur habe für geflüchtete Menschen inzwischen ein differenzierteres Maßnahmenangebot entwickelt. Sie biete die Maßnahmen bis auf PerjuF nicht mehr an.

---

<sup>42</sup> Abschließende Prüfungsmitteilung vom 21. Dezember 2020 (Gz.: VI 3 - 2018 - 1069).

<sup>43</sup> Perspektiven für junge Flüchtlinge.

<sup>44</sup> Perspektiven für junge Flüchtlinge im Handwerk.

<sup>45</sup> Abschließende Prüfungsmitteilungen vom 11. Januar (Gz.: VI 4 - 2017 - 1037 [PerF]) und 14. Januar 2019 (Gz.: VI 4 - 2017 - 1036 [PerjuF] und Gz.: VI 4 - 2017 - 1038 [PerjuF-H]).

## 9 Bewertungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

### Herausforderung für Staat und Gesellschaft

Die hohe Zuwanderung in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum war für Gesellschaft und Staat eine besondere Herausforderung und Belastungsprobe. Regierung und Gesetzgeber weiteten bestehende Maßnahmen zur Förderung der Integration aus und entwickelten neue Instrumente, um auf diese Entwicklung zu reagieren. Die beteiligten Behörden und die durchführenden Träger konnten ihr Angebot massiv ausweiten. Die Ausgaben für bestehende und neue Integrationsmaßnahmen vervielfachten sich. Obwohl die Zuwanderungszahlen zwischenzeitlich wesentlich zurückgegangen sind, entstehen nach wie vor erhebliche Ausgaben für Integrationsmaßnahmen. Hinzu kommt, dass der Krieg in der Ukraine erhebliche neue Fluchtbewegungen ausgelöst hat. Die Flüchtlingskrise der Jahre 2015 und 2016 hat auch die Grenzen der Integrationsmaßnahmen gezeigt: Die Ziele der Maßnahmen – insbesondere der Integrationskurse – konnten nur teilweise erreicht werden. Die Lernvoraussetzungen vieler Teilnehmenden für eine erfolgreiche Teilnahme waren häufig nicht ausreichend. Das dürfte deren Integration mittel- und langfristige hemmen und zu weiteren Ausgaben für zusätzliche Integrationsmaßnahmen führen.

### Neue „unbürokratische“ Maßnahmen helfen nicht immer

Neu entwickelte Integrationsmaßnahmen wie die Einstiegskurse oder die Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen beruhten häufig nicht auf detaillierten inhaltlichen Analysen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, sondern waren Ergebnis von politischen Wünschen, die sofort umgesetzt werden sollten. Zwar muss in einer Krise oft schnell und auf unsicherer Basis gehandelt werden. Es besteht keine Zeit für jahrelange Analysen und Untersuchungen. Dennoch: Der Wunsch nach einer schnellen und „unbürokratischen“ Hilfe hat häufig nicht zu den erhofften Ergebnissen geführt. Ausgaben sind verpufft und die Teilnehmenden konnten nicht von den Maßnahmen profitieren. Darüber hinaus wiesen viele neu entwickelte Maßnahmen inhaltliche Parallelen zu bestehenden Maßnahmen auf, insbesondere zu bestehenden Maßnahmen der Sprachförderung und Arbeitsförderung. Diese Maßnahmen hätten vorrangig genutzt werden können. Auch die Kombination bestehender Maßnahmen wie etwa die neu konzipierten Maßnahmen nach § 45 SGB III führten in der Praxis nicht nachhaltig zu einem Erfolg.

### Auslastung der Maßnahmen verbessern

Eine vergleichbare Feststellung trat bei vielen Prüfungen des Bundesrechnungshofes auf: Häufig waren Integrationsmaßnahmen nicht ausgelastet. Die unterschiedlichen Behörden

erhöhten infolge der Flüchtlingskrise für viel Geld massiv ihr Angebot. Dieses Angebot wurde dann aber nicht vollständig in Anspruch genommen, weil die unterschiedlichen Dienststellen den Bedarf überschätzten. Die fehlende Auslastung führte teilweise zu erheblichen Ausgaben für Maßnahmekapazitäten, die nicht in Anspruch genommen wurden.

## Zu viele Akteure auf allen staatlichen Ebenen

Viele Maßnahmen überschneiden sich inhaltlich, das Angebot ist für Verwaltung, Anbieter und Teilnehmende kaum zu überblicken. Wir begrüßen, dass das BMI anlässlich unserer Kritik und des Auftrags des Rechnungsprüfungsausschusses die Integrationspolitik und insbesondere das Zusammenspiel zwischen Bund, Ländern und Kommunen insgesamt überprüfen und verbessern möchte. Uns ist bewusst, dass dies ein aufwendiger Prozess ist. Bislang hat das BMI aber lediglich Verbesserungen angekündigt. Konkrete Initiativen für Änderungen stehen mehr als ein Jahr nach der ersten Beschlussfassung des Rechnungsprüfungsausschusses immer noch aus.

## Höhere Ausgaben führen nicht automatisch zu einer besseren Integration

Die Bundesregierung will künftig mehr Geld für Integrationsmaßnahmen ausgeben, um die Bedingungen für Träger und Teilnehmende zu verbessern. Die Prüfungserkenntnisse zeigen, dass hohe Ausgaben für Integrationsmaßnahmen nicht zwangsläufig zu einer besseren Integration der Teilnehmenden führt. Ziele wurden in der Vergangenheit nur teilweise erreicht, Erfolge wurden nicht kontrolliert. Maßnahmen wurden ineffizient durchgeführt. Umso mehr wird es darauf ankommen, die begrenzten Haushaltsmittel für die Integrationsmaßnahmen einzusetzen, die auch tatsächlich die Integration der zugewanderten Menschen fördern.

## Empfehlung: Chancen nutzen und aus Erfahrungen lernen

Durch globale Krisen wie Klimaänderung, Umweltzerstörung und Kriege werden auch künftig Millionen Menschen gezwungen sein, ihre Heimat zu verlassen. Diese bittere Erkenntnis wird durch den Krieg in der Ukraine aktuell leider erneut belegt. Die Integration zugewandelter Menschen ist für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland von erheblicher Bedeutung. Sie ist daher für Staat und Verwaltung eine Daueraufgabe und wird nicht an Bedeutung verlieren.

Die neue Legislaturperiode bietet die Chance, Integrationsmaßnahmen zu evaluieren und zu konzentrieren. Aufgrund unserer Prüfungserkenntnisse halten wir dabei folgende Punkte für besonders bedeutsam:

- Das BMI sollte nun umgehend dem Auftrag des Rechnungsprüfungsausschusses vom Februar 2021 nachkommen und unter Einbeziehung der Länder eine Änderung des AufenthaltG prüfen sowie auf eine konsistente Integrationsförderung der Bundesregierung hinwirken.
- Bevor die Bundesregierung neue Integrationsmaßnahmen entwickelt, sollte sie den Bedarf kritisch hinterfragen. Bereits jetzt besteht insbesondere im Bereich der Sprachförderung, der Arbeitsförderung und der allgemeinen Beratung ein umfangreiches und sehr ausdifferenziertes Angebot zur Förderung der Integration. Sollte dennoch ein Bedarf für neue Maßnahmen gesehen werden, sollten grundlegende Punkte stets konkret geregelt werden (Kosten, Inhalte, Ziele und Zielgruppen).
- Die Behörden sollten Integrationsmaßnahmen nur in dem Umfang bereitstellen, der auch in Anspruch genommen werden kann. Ansonsten bleiben Maßnahmekapazitäten ungenutzt, ggf. entstehen auch Ausgaben für nicht in Anspruch genommene Kapazitäten. Sofern die Teilnahme verpflichtend ist, sollten die zur Teilnahme verpflichteten Personen auch konsequent den entsprechenden Maßnahmen zugewiesen und darauf geachtet werden, dass die zugewiesenen Personen auch tatsächlich teilnehmen.

## 10 Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat

Das BMI hat mitgeteilt, es sei den Behörden gelungen, Integrationsangebote infolge der Fluchtmigration in den Jahren 2015 und 2016 auszuweiten. In kürzester Zeit seien Kapazitäten im Integrationskurssystem geschaffen worden. Auch die Regelsysteme zur Arbeitsmarktintegration in der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende seien den Herausforderungen im Ergebnis gewachsen gewesen. Neue „unbürokratische“ Maßnahmen wie Einstiegskurse oder FIM seien aus Sicht des BMAS dringend notwendig gewesen, um auf den besonderen Bedarf geflüchteter Menschen zu reagieren. Die Kritik an der praktischen Durchführung habe zur Einstellung der Maßnahmen geführt.

Das BMI folge grundsätzlich der Empfehlung, vor der Entwicklung neuer Integrationsmaßnahmen die Notwendigkeit kritisch zu hinterfragen. Bestehende Instrumente würden gestärkt und fortlaufend weiterentwickelt. BMI, BMAS und BAMF evaluierten zudem Integrationskurse und Berufssprachkurse sowie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für geflüchtete Menschen. Die Auslastung von Integrationsmaßnahmen sei dagegen kein vorrangiges Ziel. Im Vordergrund stehe vielmehr ein flächendeckendes Angebot.

Zur Aufgabenverteilung habe das BMI mit seinem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss seine Absicht dargelegt, mit Beginn dieser Legislaturperiode die Integrationspolitik in Deutschland mit den übrigen staatlichen Akteuren im Sinne von mehr Effizienz und Kohärenz zu verbessern. Das BMI werde nun die Abstimmungen mit den Ressorts, den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden suchen und dem Rechnungsprüfungsausschuss Ende des Jahres 2022 berichten.

# 11 Fazit

Der durch den Krieg in der Ukraine entstandene Flüchtlingsstrom führt dazu, dass Integrationsmaßnahmen erneut kurzfristig und in hohem Ausmaß benötigt werden. Seit dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 haben das BMI und die anderen beteiligten Ressorts die „ruhigere Phase“ nicht genutzt, um die selbst als notwendig erkannten Reformen einzuleiten. Nun sind Änderungen schnell erforderlich, um die Integration zugewanderter und geflüchteter Menschen effizient und effektiv zu fördern. Diese in einem gerade unter „Volllast“ stehenden System vorzunehmen, stellt alle Beteiligten vor besondere Herausforderungen.

Essers

Grünwald

Beglaubigt: Bersch, AI

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.