



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Förderung von ukrainischen Kriegsflüchtlingen in Integrationskursen

Kapitel 0603 Titel 684 12

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).

Gz.: VII 2 - 0001852

19. Dezember 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Hohe Ausgaben bei ernüchternden Ergebnissen

Nach der Flüchtlingskrise der Jahre 2015/16 und der Corona-Pandemie der Jahre 2020/21 verursacht der russische Angriffskrieg die dritte große Herausforderung für das Integrationskurssystem. Trotz der hohen Ausgaben sind die Ergebnisse ernüchternd; weniger als die Hälfte der ukrainischen Kriegsflüchtlinge absolvierte die Integrationskurse mit Erfolg.

Worum geht es?

Die Bundesregierung entschied kurz nach Beginn des russischen Angriffs, die Integration der ukrainischen Kriegsflüchtlinge zu fördern. Die Teilnehmendenzahlen erreichten im Jahr 2022 einen Höchststand. Die Ausgaben erhöhen sich im Jahr 2023 um mehr als 50 %. Bis September 2023 traten 135 000 ukrainische Kriegsflüchtlinge aus den Integrationskursen aus, weniger als die Hälfte der Teilnehmenden mit Erfolg. 12,3 % nahmen gar nicht an den Abschluss-tests teil. Wartezeiten zum Beginn der Integrationskurse haben sich im Jahr 2023 deutlich verlängert.

Was ist zu tun?

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) sowie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sollten im Zusammenwirken mit allen beteiligten Behörden auf Bundes- und Landesebene einen schnellen Zugang zum Integrationskurs für ukrainische Kriegsflüchtlinge gewährleisten. Sie sollten dazu beitragen, die Zahl der erfolgreichen Teilnahmen zu steigern und Abbrüche zu vermeiden.

Was ist das Ziel?

Zur Teilnahme am Integrationskurs Verpflichtete sollten spätestens sechs Wochen nach ihrer Anmeldung mit dem Kurs beginnen. Der Anteil der erfolgreichen Teilnahme sollte sich erhöhen und der Anteil der Kursabbrüche verringern.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkungen	8
2	Zugang zum Integrationskurs	8
2.1	Rechtslage	8
2.1.1	Integrationskurs – Grundangebot der Integrationsförderung	9
2.1.2	Schutzgewährungsrichtlinie	9
2.1.3	Aufenthaltsgesetz	10
2.1.4	Personenkreis „Ukrainische Kriegsflüchtlinge“	11
2.2	Zulassungen durch das BAMF	11
2.2.1	Entscheidung über Zulassung	12
2.3	Kursangebot, Teilnehmerzahlen und Auslastung	12
2.3.1	Neu begonnene Kurse	12
2.3.2	Neue Kursteilnehmende	14
2.3.3	Auslastung der Integrationskurse	15
2.4	Zugangs- und Wartezeiten	16
2.5	Bisherige Ergebnisse der Förderung	19
2.6	Ausgaben für Integrationskurse	20
3	Bewertung des Bundesrechnungshofes	23
3.1	Ernüchternde Ergebnisse trotz hoher Ausgaben	23
3.1.1	Stresstest für das Integrationskurssystem	23
3.1.2	Zulassungsverfahren nicht ordnungsgemäß umgesetzt	23
3.1.3	Teilnehmerzahlen und Ausgaben auf Rekordniveau	24
3.1.4	Zugangs- und Wartezeiten sowie Auslastung weiterhin schlecht	24
3.1.5	Bisherige Ergebnisse sind ernüchternd	25
3.2	Empfehlungen	26
4	Stellungnahme des BMI	26
4.1	Krisenfestigkeit unter Beweis gestellt	26

4.2	Höhere Ausgaben durch Lehrkräftevergütung und Corona-Pandemie verursacht	26
4.3	BMI weist auf „bereinigte“ Medianwerte hin	27
4.4	BMI: Ergebnisse „hervorragend“	28
4.5	Umsetzung der Empfehlungen	28
5	Fazit	28

Abkürzungsverzeichnis

A

AufenthG *Aufenthaltsgesetz*

B

BAMF *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

D

DTZ *Deutsch-Test für Zuwanderer*

Durchführungsbeschluss *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*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

IntV *Integrationskursverordnung*

L

LiD *Leben in Deutschland*

S

Schutzgewährungsrichtlinie *Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten*

SGB II *Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende*

SodEG *Sozialdienstleister-Einsatzgesetz*

0 Zusammenfassung

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat eine der größten Flüchtlingskrisen seit dem zweiten Weltkrieg verursacht. Allein in Deutschland haben mehr als eine Million Kriegsflüchtlinge Schutz gesucht. Die Bundesregierung betonte bereits zu Beginn des Krieges, die Integration der Flüchtlinge unabhängig von ihrer Bleibedauer fördern zu wollen.

Der Bundesrechnungshof hat bei früheren Prüfungen der Integrationskurse insbesondere auf Probleme bei den Zugangs- und Wartezeiten, der Auslastung, der Ausgabenentwicklung und den Ergebnissen hingewiesen. Mit diesem Bericht informiert er den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über Auswirkungen und Ergebnisse der Förderung von ukrainischen Kriegsflüchtlings in Integrationskursen.

- 0.1 Seit Kriegsbeginn im Februar 2022 erhielten fast 450 000 ukrainische Kriegsflüchtlinge die Berechtigung, an Integrationskursen teilzunehmen. Von Februar 2022 bis Mitte 2023 hat das BAMF 194 000 ukrainische Kriegsflüchtlinge zur Teilnahme zugelassen. Es prüfte bei der Entscheidung über die Zulassung nicht, ob freie Kursplätze vorhanden waren. Zusätzlich sind im gleichen Zeitraum 294 000 ukrainische Kriegsflüchtlinge zumeist von Jobcentern zur Teilnahme verpflichtet worden. Teilweise verfügten sie bereits über eine Zulassung des BAMF (Tz. 2.2).
- 0.2 Nach der Corona-Pandemie konnten die Kursträger das Angebot an Integrationskursen im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt fast 17 900 Kurse mehr als verdoppeln. So konnten 340 000 Personen (davon rund 198 000 ukrainische Kriegsflüchtlinge) mit einem Integrationskurs beginnen. Jedoch blieben auch im Jahr 2022 viele Kursplätze unbesetzt. Integrationskurse waren nicht ausgelastet (Tz. 2.3).
- 0.3 Die durchschnittlichen Zugangs- und Wartezeiten¹ von ukrainischen Kriegsflüchtlings waren im Jahr 2022 mit 8,7 und 4,8 Wochen besonders kurz. Inzwischen sind sie stark angestiegen. Im ersten Halbjahr 2023 waren Zugangs- und Wartezeiten mit 21,1 und 12,5 Wochen mehr als doppelt so lang (Tz. 2.4).
- 0.4 Mehr als die Hälfte der ukrainischen Kriegsflüchtlinge schloss den Integrationskurs erfolglos ab. Bis Ende September 2023 sind rund 135 000 ukrainische Kriegsflüchtlinge aus den Integrationskursen ausgetreten. 61 000 (46 %) waren erfolgreich, d. h. sie haben im „Deutsch-Test für Zuwanderer“ (DTZ) das Niveau B 1 erreicht und den Test „Leben in Deutschland“ (LiD) bestanden. 73 000 haben diese Abschlusstests nicht bestanden oder nicht absolviert (Tz. 2.5).

¹ Als Zugangszeit definiert das BAMF den Zeitraum von der Verpflichtung oder Berechtigung der Teilnehmenden bis zum Beginn des Integrationskurses. Darin enthalten ist die Wartezeit, die das BAMF als Zeitraum zwischen der Anmeldung eines Berechtigten oder Verpflichteten beim Träger bis zum Beginn des Integrationskurses definiert.

- 0.5 Die Ausgaben für Integrationskurse sind erheblich gestiegen. Hauptgrund ist der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und die dadurch verursachte Flüchtlingskrise. Für das Jahr 2023 steht einschließlich übertragener Mittel und überplanmäßiger Ausgaben fast 1 Mrd. Euro zur Verfügung, mehr als je zuvor. Davon gab das BAMF bis September 2023 bereits 776 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2024 ist mehr als 1 Mrd. Euro vorgesehen. Im Vergleich der Jahre 2012 und 2022 haben sich die Ausgaben für Integrationskurse um 273 % erhöht, während der durchschnittliche Teilnehmerbestand in diesem Zeitraum um 79 % gestiegen ist (Tz. 2.6).
- 0.6 Das BMI und das BAMF sollten im Zusammenwirken mit allen beteiligten Behörden auf Bundes- und Landesebene für ukrainische Kriegsflüchtlinge einen schnellen Zugang zum Integrationskurs gewährleisten. Verbindliche Zuweisungsmöglichkeiten sollte das BAMF konsequent nutzen, um die Auslastung der Integrationskurse zu erhöhen. Zu denken gibt, dass weniger als die Hälfte der ukrainischen Kriegsflüchtlinge die Integrationskurse erfolgreich abschließen konnte. Das BMI und das BAMF sollten prüfen, wie sie den Anteil erfolgreicher Teilnahmen am Integrationskurs steigern können (Tz. 3.2).
- 0.7 Das BMI hat mitgeteilt, das Integrationskurssystem hätte seine Leistungsfähigkeit erneut unter Beweis gestellt. Die höheren Ausgaben seien durch den gestiegenen Kostenersatzsatz verursacht, mit dem im Wesentlichen die Vergütung der Lehrkräfte gedeckt werde. Außerdem seien hohe Ausgaben durch die Corona-Pandemie entstanden. Die vom Bundesrechnungshof dargestellten Durchschnittswerte der Zugangs- und Wartezeiten bildeten die Situation verzerrt ab. Das BMI und das BAMF stellen stattdessen auf „bereinigte“ Medianwerte ab. Diese Werte seien bei ukrainischen Kriegsflüchtlingen zwar auch gestiegen. Das bedeute aber nicht, dass sich die Situation verschlechtert habe. Die Auslastung entwickle sich nach dem BMI positiv. Vor allem im ersten Halbjahr 2023 habe sie sich weiter erhöht. Die bislang erzielten Ergebnisse der ukrainischen Kriegsflüchtlinge bewertet das BMI als „hervorragend“. Viele hätten zumindest das Sprachniveau A 2 erreicht. Das belege die Qualität der Integrationskurse und den Lernerfolg der Teilnehmenden (Tz. 4).
- 0.8 Zwischen dem BMI und dem Bundesrechnungshof besteht Konsens, dass der russische Angriffskrieg das Integrationskurssystem vor große Herausforderungen stellt. Die Bewertung der Zugangs- und Wartezeiten durch das BMI ist dagegen nicht überzeugend. Ferner teilt der Bundesrechnungshof nicht die Euphorie des BMI zu den von den ukrainischen Kriegsflüchtlingen bislang erzielten Ergebnissen (Tz. 5).

1 Vorbemerkungen

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat seit Februar 2022 eine der größten Flüchtlingsbewegungen nach dem zweiten Weltkrieg verursacht. Ausländerbehörden registrierten bis Ende 2022 mehr als eine Million Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine, denen in Deutschland vorübergehender Schutz gewährt wurde.

Der Bundesrechnungshof hat in den letzten Jahren verschiedene Aspekte der Integrationskurse geprüft. In den Bemerkungen² zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2021 und einem Bericht³ nach § 88 Absatz 2 BHO vom 4. April 2022 hat er insbesondere auf Probleme bei den Zugangs- und Wartezeiten, der Auslastung, der Ausgabenentwicklung und den erzielten Ergebnissen hingewiesen. Der Bundesrechnungshof hat die durch den russischen Angriffskrieg verursachte Flüchtlingskrise zum Anlass genommen, auch die Auswirkungen und Ergebnisse der Förderung von ukrainischen Kriegsflüchtlingen zu prüfen. Die Stellungnahme des BMI ist berücksichtigt.

2 Zugang zum Integrationskurs

Die Bundesregierung betonte zu Beginn des Krieges, die Integration der Kriegsflüchtlinge unabhängig von ihrer tatsächlichen Aufenthaltsdauer fördern zu wollen und ihnen Zugang zu Integrationsmaßnahmen zu ermöglichen.

2.1 Rechtslage

Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine genießen in der Europäischen Union vorübergehenden Schutz und müssen kein Asylverfahren durchlaufen. Sie sind grundsätzlich nicht berechtigt, an einem Integrationskurs teilzunehmen, können aber vom BAMF im Rahmen freier Kursplätze zur Teilnahme zugelassen werden. Seit Juni 2022 können ukrainische Kriegsflüchtlinge Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten und aufgrund dessen auch zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet werden.

² Integrationsmaßnahmen des Bundes, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Haushaltsausschussdrucksache 20/0175.

³ Bemerkungen 2021 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes vom 30. November 2021, Nummer 6 „Integrationskurse: Wartezeiten verkürzen und Auslastung verbessern“.

2.1.1 Integrationskurs – Grundangebot der Integrationsförderung

Der Integrationskurs nach § 43 Aufenthaltsgesetz (AufenthG⁴) bildet das Grundangebot zur Förderung der Integration. Er besteht aus einem Sprach- und einem Orientierungskurs, die sich in einzelne Kursabschnitte gliedern. Insgesamt umfasst er im Regelfall 700 Unterrichtsstunden (allgemeiner Integrationskurs). Zusätzlich zum allgemeinen Integrationskurs gibt es Integrationskurse für besondere Zielgruppen, wenn besonderer Unterricht oder höherer Betreuungsumfang erforderlich sind, z. B. in Alphabetisierungskursen. Ziel des Integrationskurses ist, Ausländern die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte Deutschlands erfolgreich zu vermitteln. Für die Integrationskurse ist das BMI zuständig. Sie werden vom BAMF koordiniert und durchgeführt, das sich hierzu privater oder öffentlicher Träger bedienen kann. Rechtliche Grundlagen für die Durchführung des Integrationskurses ist neben den §§ 43 ff. AufenthG die Integrationskursverordnung (IntV⁵).

2.1.2 Schutzgewährungsrichtlinie

Am 4. März 2022 fasste der Rat für Justiz und Inneres der Europäischen Union einen Beschluss nach Artikel 5 der Schutzgewährungsrichtlinie⁶ und stellte damit einen Massenzustrom von Vertriebenen fest, die infolge eines bewaffneten Konflikts die Ukraine verlassen mussten (Durchführungsbeschluss).⁷ Aufgrund des Durchführungsbeschlusses gewähren die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union den Vertriebenen vorübergehenden Schutz.⁸ Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, für die gesamte Dauer des Schutzes über einen Aufenthaltstitel verfügen.⁹ Die Dauer des vorübergehenden Schutzes beträgt zunächst ein Jahr und kann verlängert werden.¹⁰

⁴ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. April 2023 (BGBl. 2023 I Nummer 106) geändert worden ist.

⁵ Integrationskursverordnung vom 13. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3370), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 12. Januar 2023 (BGBl. 2023 I Nummer 16) geändert worden ist.

⁶ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

⁷ 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.

⁸ Artikel 5 Absatz 3 Schutzgewährungsrichtlinie.

⁹ Artikel 8 Absatz 1 Schutzgewährungsrichtlinie.

¹⁰ Nach Artikel 4 Absatz 1 Schutzgewährungsrichtlinie beträgt die Dauer des vorübergehenden Schutzes unbeschadet des Artikels 6 ein Jahr. Wird der vorübergehende Schutz nicht gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) beendet, so verlängert er sich automatisch um jeweils sechs Monate, höchstens jedoch um ein Jahr.

Er gilt insbesondere für folgende Personengruppen, die seit dem 24. Februar 2022 aus der Ukraine vertrieben wurden:¹¹

- a) Ukrainische Staatsangehörige, die vor dem 24. Februar 2022 ihren Aufenthalt in der Ukraine hatten,
- b) Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine, die vor dem 24. Februar 2022 in der Ukraine internationalen Schutz oder einen gleichwertigen nationalen Schutz genossen haben, und
- c) Familienangehörige der unter den Buchstaben a) und b) genannten Personen.

2.1.3 Aufenthaltsgesetz

Deutschland hat die Schutzgewährungsrichtlinie u. a. mit § 24 AufenthG umgesetzt. Ausländern, denen aufgrund des Durchführungsbeschlusses vorübergehender Schutz gewährt wird und die ihre Bereitschaft erklärt haben, im Bundesgebiet aufgenommen zu werden, werden nach § 24 Absatz 1 AufenthG für die Dauer des vorübergehenden Schutzes Aufenthaltserlaubnisse erteilt.

Das AufenthG unterscheidet bezüglich des Zugangs zum Integrationskurs zwischen einer Teilnahmeberechtigung (§ 44 AufenthG) und einer Teilnahmeverpflichtung (§ 44a AufenthG).

Einen Anspruch auf die einmalige Teilnahme an einem Integrationskurs hat ein Ausländer, der sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhält, wenn ihm

- erstmals eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken (§§ 18a bis 18d, 19c und 21 AufenthG), zum Zweck des Familiennachzugs (§§ 28, 29, 30, 32, 36, 36a AufenthG), aus humanitären Gründen nach § 25 Absatz 1, 2, 4a Satz 3 oder § 25b, als langfristig Aufenthaltsberechtigter nach § 38a AufenthG oder
- ein Aufenthaltstitel nach § 23 Absatz 2 oder Absatz 4 AufenthG erteilt wird.

Ausländer ohne Teilnahmeanspruch kann das BAMF im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zulassen (§ 44 Absatz 4 Satz 1 AufenthG).

Ein Ausländer ist zur Teilnahme am Integrationskurs u. a. verpflichtet, wenn er Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) bezieht und ihn der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 15 Absatz 5 Satz 2 oder Absatz 6 SGB II zur Teilnahme am Integrationskurs auffordert.¹² Der Gesetzgeber

¹¹ Artikel 2 Absatz 1 Durchführungsbeschluss.

¹² Der Gesetzgeber änderte § 44a Absatz 1 Nummer 2 AufenthG mit Wirkung zum 1. Juli 2023. Zuvor war eine Verpflichtung möglich, wenn Ausländer Leistungen nach dem SGB II bezogen und die Teilnahme in einer Eingliederungsvereinbarung vorgesehen war.

änderte zum Juni 2022 das SGB II.¹³ Seitdem können ukrainische Kriegsflüchtlinge grundsätzlich Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten (Rechtskreiswechsel) und damit auch zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet werden.

2.1.4 Personenkreis „Ukrainische Kriegsflüchtlinge“

Die Schutzgewährungsrichtlinie gilt nicht nur für ukrainische Staatsangehörige. Auch Drittstaatsangehörige und Staatenlose können eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG erhalten (vgl. Tz. 2.1.1). Die Zahlen in diesem Bericht beruhen auf Angaben des BAMF. Es hat darauf hingewiesen, dass es seit dem Rechtskreiswechsel im Juni 2022 nicht mehr auswerten kann, ob es sich um ukrainische Kriegsflüchtlinge handelt. Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen¹⁴ übermittelten dem BAMF nicht den Aufenthaltsstatus der verpflichteten Teilnehmenden. Im Ergebnis wisse das BAMF daher nicht genau, ob in den Auswertungen alle Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG erfasst sind. Hilfsweise greife es auf das Merkmal der ukrainischen Staatsangehörigkeit zurück. Drittstaatsangehörige und Staatenlose, die aus der Ukraine geflohen sind und an einem Integrationskurs teilnehmen, seien nicht erfasst.

2.2 Zulassungen durch das BAMF

Von Februar 2022 bis Mitte 2023 hat das BAMF 194 000 ukrainische Kriegsflüchtlinge zur Teilnahme zugelassen. Es prüfte bei der Entscheidung über die Zulassung nicht, ob freie Kursplätze vorhanden waren. Im gleichen Zeitraum sind 294 000 ukrainische Kriegsflüchtlinge zur Teilnahme verpflichtet worden, insbesondere von Jobcentern.

Für die Zulassung zum Integrationskurs nach § 44 Absatz 4 AufenthG ist gemäß § 5 IntV das BAMF zuständig. Auf Antrag entscheidet es über die Zulassung. Es hat seit Kriegsbeginn bis Mitte 2023 rund 194 000 ukrainische Kriegsflüchtlinge zur Teilnahme am Integrationskurs zugelassen. Jobcenter verpflichteten im selben Zeitraum etwa 293 600 ukrainische Kriegsflüchtlinge zur Teilnahme am Integrationskurs auf Grundlage von § 15 Absatz 2 Nummer 3 SGB II (vgl. Tabelle 1).

¹³ § 74 SGB II.

¹⁴ Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Bundesagentur für Arbeit und die Kreise sowie kreisfreie Städte (§ 6 Absatz 1 SGB II). Zur einheitlichen Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bilden die Träger im Gebiet jedes kommunalen Trägers nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 eine gemeinsame Einrichtung (§ 44b Absatz 1 Satz 1 SGB II). Sie führen die Bezeichnung Jobcenter.

Tabelle 1

Über 194 000 ukrainische Kriegsflüchtlinge zum Integrationskurs zugelassen, fast 294 000 verpflichtet

Zeitraum	Zugelassen durch BAMF	Verpflichtet durch Jobcenter
2022	174 100	212 513
Erstes Halbjahr 2023	20 041	81 059
Gesamt	194 141	293 572

Quelle: BAMF.

Teilweise verfügten ukrainische Kriegsflüchtlinge, die zur Teilnahme verpflichtet wurden, bereits über eine Zulassung vom BAMF (etwa 40 000 Personen zum Stand März 2023). Insgesamt haben damit seit Kriegsbeginn bis Mitte 2023 fast 450 000 ukrainische Kriegsflüchtlinge die Berechtigung erhalten, an einem Integrationskurs teilzunehmen.

2.2.1 Entscheidung über Zulassung

Das BAMF wies darauf hin, dass es im Zulassungsverfahren nicht geprüft habe, ob freie Kursplätze vorhanden sind. Es habe jeden Antrag positiv entschieden, sofern die Antragstellenden zum Personenkreis der Schutzgewährungsrichtlinie gehörten. Das BAMF erläuterte, dass bei der Prüfung des Zulassungsantrages regelmäßig noch nicht feststehe, wo und wann der Antragsteller den Integrationskurs beginnen möchte. Insofern begegne die Prüfung, ob freie Plätze vorhanden sind, auch praktischen Schwierigkeiten.

2.3 Kursangebot, Teilnehmerzahlen und Auslastung

2.3.1 Neu begonnene Kurse

Integrationskurse werden nicht vom BAMF, sondern von zugelassenen Trägern durchgeführt. Diese haben ihr Angebot im Jahr 2022 nach Ende der Corona-Pandemie stark ausgebaut. Gegenüber dem Jahr 2021 hat sich die Zahl der neu begonnenen Integrationskurse mehr als verdoppelt.

Integrationskurse werden durch ein öffentlich-rechtliches Zulassungsverfahren zur Verfügung gestellt und grundsätzlich nicht durch öffentliche Aufträge im Wege des

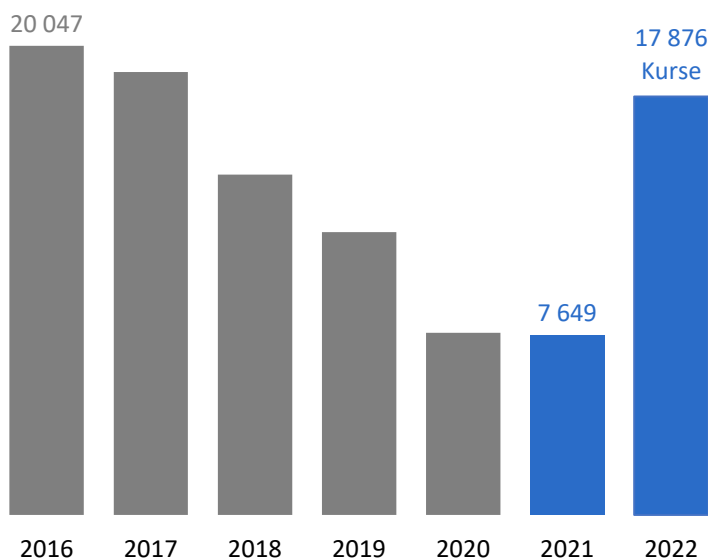
Vergaberechts¹⁵ beschafft.¹⁶ Zugelassene Träger können Integrationskurse durchführen, müssen es aber nicht. Vertragliche Beziehungen zwischen den Trägern und dem BAMF bestehen nicht. Das BAMF hat gegenüber den Trägern keinen Rechtsanspruch auf Durchführung der Integrationskurse. Es muss aber durch das Zulassungsverfahren ein am Bedarf orientiertes Angebot an Integrationskursen im gesamten Bundesgebiet sicherstellen.¹⁷

Im Jahr 2016 begannen mehr als 20 000 Integrationskurse. Im weiteren Zeitverlauf verringerte sich die Zahl der neu begonnenen Integrationskurse zunächst wegen des Rückganges der Flüchtlingszahlen deutlich. Die Corona-Pandemie führte zu weiteren Einschränkungen. In den Jahren 2020 und 2021 kamen so etwa 7 700 Kurse pro Jahr zustande. Im Jahr 2022 haben die Träger ihr Angebot stark ausgebaut, auch weil sich die Nachfrage durch die ukrainischen Kriegsflüchtlinge stark erhöhte. Es begannen 17 876 Integrationskurse (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Träger haben Kursangebot mehr als verdoppelt

Seit dem Jahr 2016 war die Zahl neu begonnenen Integrationskurse zunächst rückläufig. Nach der Corona-Pandemie haben die Träger das Angebot stark ausgebaut.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BAMF (Integrationskursgeschäftsstatistiken 2016 bis 2022).

¹⁵ Nach § 18 Absatz 4 IntV können zugelassene Träger im Wege des Vergaberechts mit der Durchführung von Integrationskursen beauftragt werden, wenn dies zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an Maßnahmen, bei denen der Integrationskurs mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kombiniert wird, erforderlich ist oder wenn andernfalls kein ausreichendes Kursangebot in einzelnen Regionen gewährleistet werden kann.

¹⁶ Nach § 18 Absatz 1 IntV prüft das BAMF, ob Träger zuverlässig und gesetzestreu sind, ob sie in der Lage sind, Integrationskurse ordnungsgemäß durchzuführen (Leistungsfähigkeit) sowie ein Verfahren zur Qualitätssicherung und -entwicklung anwenden.

¹⁷ § 18 Absatz 3 IntV.

2.3.2 Neue Kursteilnehmende

Die Zahl der neuen Kursteilnehmenden erreichte im Jahr 2022 mit über 340 000 Personen einen neuen Höchstwert. Davon waren mit 198 000 Personen fast 60 % ukrainische Kriegsflüchtlinge.

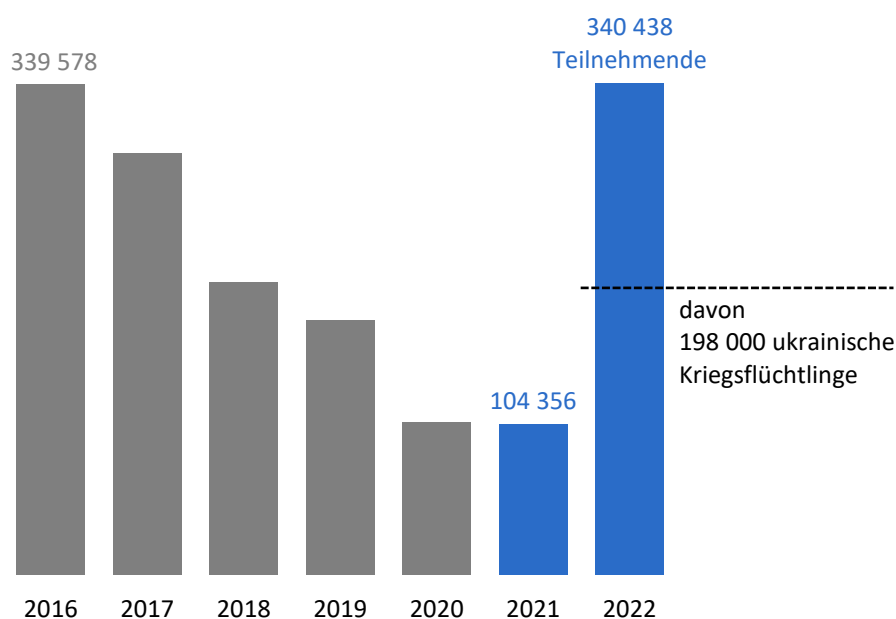
In der Flüchtlingskrise erreichte die Zahl der Personen, die erstmalig an Integrationskursen teilnahmen, im Jahr 2016 mit etwas weniger als 340 000 Teilnehmenden einen bisherigen Höhepunkt. Danach ging die Zahl der Teilnehmenden wieder deutlich zurück. In der Corona-Pandemie mussten Integrationskurse zeitweise ausgesetzt werden. Die Teilnehmerzahl sank in den Jahren 2020 und 2021 jeweils auf rund 105 000 Personen.

Durch den russischen Angriffskrieg und das Ende der Corona-Pandemie hat sich diese Entwicklung in ihr Gegenteil verkehrt: Allein im Jahr 2022 begannen 197 672 ukrainische Kriegsflüchtling einen Integrationskurs. Zusätzlich begannen weitere 142 766 Personen einen Integrationskurs. Insgesamt gab es im Jahr 2022 also 340 438 neue Teilnehmende. Mit diesem neuen Höchststand haben im Jahr 2022 mehr Personen einen Integrationskurs begonnen als im Jahr 2016 während der letzten Flüchtlingskrise. Im Vergleich zum Jahr 2021 entspricht das einer Steigerung von 226 %, d. h. die Zahl der erstmalig Teilnehmenden hat sich mehr als verdreifacht (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

Neuer Höchststand im Jahr 2022 – Teilnehmerzahlen haben sich verdreifacht

Mit über 340 000 neuen Teilnehmenden wurde der bisherige Höchststand aus dem Jahr 2016 übertroffen. Rund 198 000 davon waren ukrainische Kriegsflüchtlinge.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BAMF (Integrationskursgeschäftsstatistiken 2016 bis 2022).

Im ersten Quartal 2023 begannen weitere 51 549 ukrainische Kriegsflüchtlinge einen Integrationskurs. Insgesamt haben seit Kriegsbeginn bis zu diesem Zeitpunkt 249 221 ukrainische Kriegsflüchtlinge einen Integrationskurs begonnen.

2.3.3 Auslastung der Integrationskurse

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2021 die geringe Auslastung der Integrationskurse beanstandet. In der Corona-Pandemie ist die Auslastung nochmals deutlich zurückgegangen. Im Vergleich dazu ist die Auslastung im Jahr 2022 und insbesondere im ersten Halbjahr 2023 gestiegen. Es blieben aber immer noch viele Kursplätze frei.

Nach der aktuellen Regelung des § 14 Absatz 2 IntV (in Kraft seit Februar 2023) soll die Zahl der Kursteilnehmer in einer Kursgruppe 20 Personen nicht überschreiten. Maximal dürfen 25 Personen an einem Kurs teilnehmen.

Der Bundesrechnungshof hat bei früheren Prüfungen kritisiert, dass zu Kursabschnitten allgemeiner Integrationskurse im Durchschnitt zu wenig Personen angemeldet waren.¹⁸ Bis einschließlich Januar 2023 durfte die Zahl der Kursteilnehmer in einer Kursgruppe 25 Personen nicht überschreiten.¹⁹ Diese Höchstteilnehmerzahl hatte die damalige Bundesregierung im Juli 2016 mit der Absicht eingeführt, Kurskapazitäten zu vergrößern. Es sollten mehr Personen schneller gefördert werden.²⁰ Nach Kritik des Bundesrechnungshofes änderte die Bundesregierung § 14 Absatz 2 IntV zur aktuellen Fassung.

Um die Auslastung der Integrationskurse bewerten zu können, hat der Bundesrechnungshof beim BAMF Daten zur durchschnittlichen Zahl der Teilnehmenden²¹ für die Jahre 2014 bis zum ersten Halbjahr 2023 angefordert (vgl. Tabelle 2).

Die durchschnittliche Zahl der Teilnehmenden pro Kursabschnitt hat sich im Zeitverlauf erhöht. Insbesondere im Jahr 2016 stieg die Zahl auf 15,6 an. In der Corona-Pandemie sank sie wieder auf 12,4 ab, um im Jahr 2022 auf 16,4 durchschnittlich abgerechnete Teilnehmende pro Kursabschnitt anzusteigen. Im ersten Halbjahr 2023 rechnete das BAMF durchschnittlich 18,3 Personen in den Kursabschnitten ab. Die maximal mögliche Zahl von 25 Kursplätzen konnten die Träger nur selten anbieten. Im Jahr 2022 standen im Durchschnitt 20,6 Kursplätze pro Kursabschnitt zur Verfügung. Bezogen auf diese Zahl ergibt sich ein Auslastungsgrad von 79 % im Jahr 2022. Bezogen auf die maximal möglichen 25 Kursplätze ergibt sich ein Auslastungsgrad von 65 %.

¹⁸ Finanzierung und Abrechnung von Integrationskursen, Teil 1 Ausgaben und Auslastung (Abschließende Prüfungsmitteilung vom 17. November 2020, Gz.: VII 6 - 2020 - 0456/Teil 1).

¹⁹ § 14 Absatz 2 Satz 1 IntV alte Fassung.

²⁰ Artikel 4 der Verordnung zum Integrationsgesetz, BGBl. I 2016, S. 1950.

²¹ Durchschnittliche Zahl der abgerechneten Teilnehmenden in Kursabschnitten von allgemeinen Integrationskursen (ohne Selbstzahler).

Tabelle 2

Auslastung der Integrationskurse

	Abgerechnete Teilnehmende pro Kursabschnitt	Maximal verfügbare Kursplätze bei Trägern
2014	13,1	---
2015	13,6	---
2016	15,6	---
2017	16,3	---
2018	15,3	---
2019	15,2	21,9
2020	13,6	19,9
2021	12,4	18,0
2022	16,4	20,6
Erstes Halbjahr 2023	18,3	20,8

Erläuterung: Das BAMF erfasst Daten zu maximal verfügbaren Kursplätzen bei den Trägern erst ab dem Jahr 2019.

Quelle: BAMF.

2.4 Zugangs- und Wartezeiten

Seit dem Jahr 2016 hatten sich die Zugangs- und Wartezeiten bis zum Beginn der Integrationskurse immer weiter verlängert, insbesondere bei Personen, die zur Teilnahme verpflichtet waren. Erst im Jahr 2022 sind diese Zeiten bei allen Teilnehmergruppen wesentlich zurückgegangen. Die Zugangs- und Wartezeiten von ukrainischen Kriegsflüchtlingen waren besonders kurz. Im ersten Halbjahr 2023 sind sie allerdings deutlich gestiegen.

Personen, die zur Teilnahme am Integrationskurs berechtigt sind, können sich bei jedem zugelassenen Träger zu einem Integrationskurs anmelden.²² Personen, die zur Teilnahme verpflichtet sind, müssen dies unverzüglich tun.

Alle Teilnehmenden müssen vor Beginn des Sprachkurses einen Einstufungstest absolvieren.²³ Dabei wird ermittelt, welche Voraussetzungen sie mitbringen und welche Kursart (z. B. Alphabetisierungskurs) für sie am besten geeignet ist. Zur Sicherstellung einer zeitnahen Kursteilnahme soll das BAMF Teilnahmeverpflichtete einem bestimmten Träger mit einem dem Ergebnis des Einstufungstests entsprechendem Kursangebot zuweisen.²⁴ Teilnahmeberechtigte kann es einem bestimmten Träger zuweisen. Mit der verbindlichen Anmeldung für einen Integrationskurs bestätigen die Träger den voraussichtlichen Kursbeginn. Der Kurs soll

²² § 7 Absatz 1 Satz 1 IntV.

²³ § 11 Absatz 2 Satz 1 IntV.

²⁴ § 7 Absatz 3 IntV.

nicht später als sechs Wochen nach der Anmeldung beginnen.²⁵ Kommt ein Kurs innerhalb dieser Frist nicht zustande, muss der Träger die angemeldeten Teilnehmenden und das BAMF informieren. Das BAMF soll Teilnahmeverpflichtete einem anderen Träger zuweisen. Teilnahmeberechtigte kann das BAMF an einen anderen Träger verweisen.²⁶

Der Bundesrechnungshof hat bereits in der Vergangenheit kritisiert, dass sich Zugangs- und Wartezeiten seit dem Jahr 2016 verlängert und nicht wie von der damaligen Bundesregierung angestrebt, verkürzt haben.²⁷ Dies galt insbesondere für Personen, die zur Teilnahme verpflichtet waren. Erst auf die Kritik des Bundesrechnungshofes hin hat das BAMF erstmalig in der Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2022 Zugangs- und Wartezeiten veröffentlicht.

Die durchschnittlichen Zugangszeiten verlängerten sich im Zeitraum 2016 bis 2021 deutlich von 14,7 auf 28,2 Wochen bei Berechtigten und von 19,7 auf 54,9 Wochen bei Verpflichteten. Im Jahr 2022 halbierten sich die Zugangszeiten. Besonders kurz waren sie bei ukrainischen Kriegsflüchtlings (8,7 Wochen).

Im ersten Halbjahr 2023 stiegen die Zugangszeiten dann wieder an; bei ukrainischen Kriegsflüchtlings betrug sie 21,1 Wochen (vgl. Abbildung 3).

²⁵ § 7 Absatz 4 Satz 2 IntV.

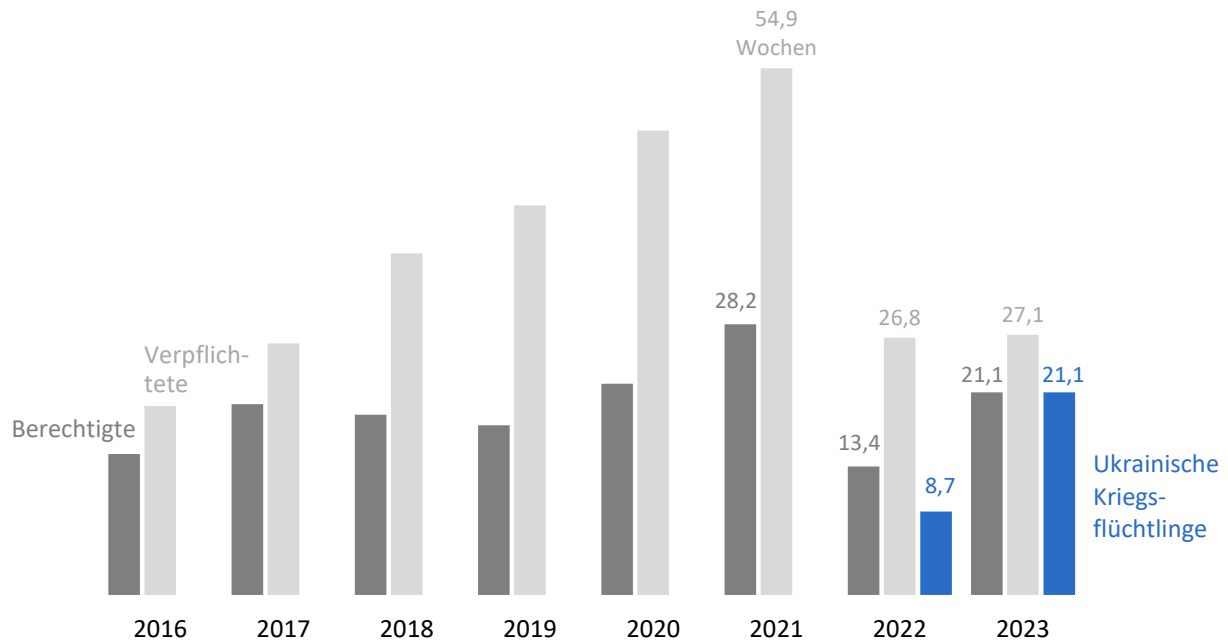
²⁶ § 7 Absatz 5 IntV.

²⁷ Zusteuerung der Teilnehmenden in die Integrationskurse Teil 1: Entwicklung der Zugangs- und Wartezeiten (Abschließende Prüfungsmitteilung vom 17. März 2022, Gz.: VII 2 (VII 6 alt) - 2020 - 0455 / Teil 1).

Abbildung 3

Zugangszeiten bei ukrainischen Kriegsflüchtlingen gestiegen

Im ersten Halbjahr 2023 haben sich Zugangszeiten von ukrainischen Kriegsflüchtlingen im Vergleich zum Jahr 2022 mehr als verdoppelt.



Erläuterung: Ukrainische Kriegsflüchtlinge können sowohl berechtigt als auch verpflichtet sein.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BAMF.

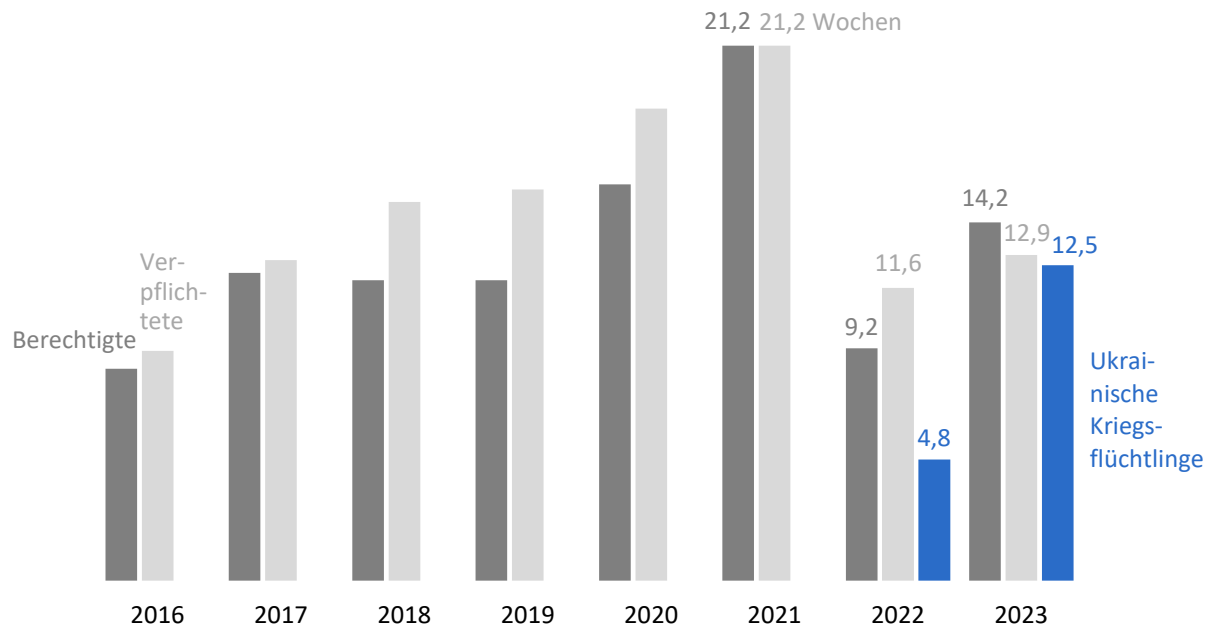
Vergleichbar entwickelten sich auch die durchschnittlichen Wartezeiten. Sie stiegen im Zeitraum 2016 bis 2021 stark von 8,4 auf 21,2 Wochen bei Berechtigten und von 9,1 auf 21,2 Wochen bei Verpflichteten. Im Jahr 2022 halbierten sich die Wartezeiten. Die durchschnittlichen Wartezeiten von ukrainischen Kriegsflüchtlingen waren mit 4,8 Wochen besonders kurz.

Die Wartezeiten erhöhten sich im ersten Halbjahr 2023 deutlich. Bei ukrainischen Kriegsflüchtlingen betrugen sie 12,5 Wochen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4

Wartezeiten bei ukrainischen Kriegsflüchtlingen gestiegen

Im ersten Halbjahr 2023 haben sich Wartezeiten von ukrainischen Kriegsflüchtlingen im Vergleich zum Jahr 2022 mehr als verdoppelt.



Erläuterung: Ukrainische Kriegsflüchtlinge können sowohl berechtigt als auch verpflichtet sein.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BAMF.

2.5 Bisherige Ergebnisse der Förderung

Bis Ende September 2023 sind 135 000 ukrainische Kriegsflüchtlinge aus den Integrationskursen ausgetreten, davon 46 % mit Erfolg. Die übrigen Teilnehmenden bestanden mindestens einen Abschlusstest nicht oder verließen den Integrationskurs, ohne an den Abschlusstests teilzunehmen.

Der Gesetzgeber hat in § 43 Absatz 2 Satz 2 AufenthG die erfolgreiche Vermittlung der Sprache, der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland als Ziel festgelegt, um eine stärkere Erfolgs- und Zielorientierung bei der Durchführung der Integrationskurse zu gewährleisten.²⁸ Abschlusstests sind daher Bestandteile der Integrationskurse. Der Integrationskurs wird mit dem Sprachtest DTZ und dem Test LiD abgeschlossen.²⁹ Die Teilnahme am Integrationskurs ist nach § 17 Absatz 2 IntV erfolgreich, wenn im DTZ das Niveau B 1 nachgewiesen und im LiD die notwendige Punktzahl erreicht sind.

²⁸ Bundestagsdrucksache 16/5065 Seite 177.

²⁹ § 17 Absatz 1 IntV.

Bis Ende September 2023 traten rund 135 000 ukrainische Kriegsflüchtlinge aus Integrationskursen aus. Davon waren 46 % erfolgreich im Sinne der IntV, d. h. sie bestanden DTZ und LiD. Rund 16 500 Personen nahmen nicht mehr an den Integrationskursen und den Abschlusstests teil. Das BAMF führte sie nach neun Monaten (sog. Kursaustritt wegen Inaktivität) nicht mehr als Teilnehmende (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3

Kursaustritte von ukrainischen Kriegsflüchtlingen bis Ende September 2023

	Kursaustritte	
	Anzahl	Anteil
		in %
Erfolgreich	61 266	45,5
Nicht erfolgreich	56 750	42,2
• Davon DTZ bestanden und LiD nicht bestanden.	371	
• Davon DTZ nicht bestanden und LiD bestanden.	50 313	
• Davon DTZ und LiD nicht bestanden.	6 066	
Inaktivität	16 546	12,3
Gesamt	134 562	100,0

Quelle: BAMF.

Von den knapp 57 000 Personen, die die Abschlusstests nicht bestanden, scheiterten 99 % am DTZ.

2.6 Ausgaben für Integrationskurse

Im Jahr 2018 erreichten die Ausgaben für Integrationskurse mit knapp 875 Mio. Euro ihren bisherigen Höchststand. Nach einem zwischenzeitlichen Rückgang sind sie wieder erheblich gestiegen. Im Jahr 2023 steht einschließlich übertragener Mittel und überplanmäßiger Ausgaben fast 1 Mrd. Euro für Integrationskurse zur Verfügung. Davon hat das BAMF Anfang September 2023 mehr als 776 Mio. Euro ausgegeben. Während der Teilnehmendenbestand im Vergleich der Jahre 2012 und 2022 um 79 % stieg, erhöhten sich die Ausgaben überproportional um 273 %.

Die Ausgaben für Integrationskurse sind im Kapitel 0603 Titel 684 12 etatisiert. Für das Jahr 2022 waren zunächst 675,7 Mio. Euro veranschlagt. Zur Abmilderung der Folgen des Ukraine-Krieges wurden in einem Ergänzungshaushalt weitere Mittel im Einzelplan 60 eingestellt. Hiervon waren 89,6 Mio. Euro für die „Aufnahme und Integration von Geflüchteten“ vorgesehen. Tatsächlich zahlte das BAMF 604,5 Mio. Euro im Jahr 2022 für Integrationskurse aus.

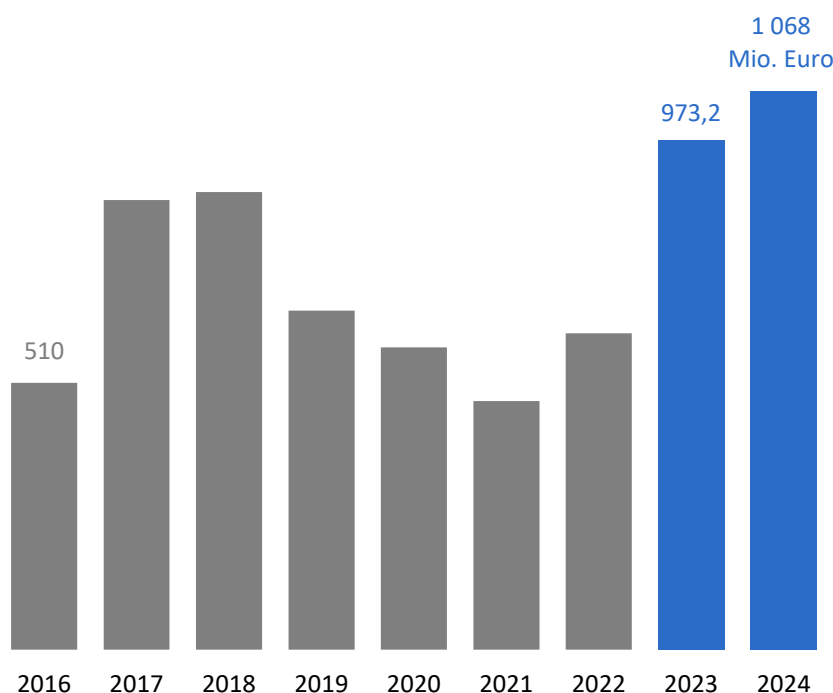
Der Haushaltsgesetzgeber beschloss für 2023 Ausgaben von 757,8 Mio. Euro. Im Juni 2023 willigte das Bundesministerium der Finanzen auf Antrag des BMI in bis zu 145 Mio. Euro überplanmäßige Ausgaben ein. Hinzu kommen übertragene Mittel aus dem Haushaltsjahr 2022 von 70,4 Mio. Euro. Im Jahr 2023 stehen damit insgesamt 973,2 Mio. Euro für Integrationskurse zur Verfügung (vgl. Abbildung 5).

Bis Anfang September 2023 gab das BAMF mehr als 776 Mio. Euro für Integrationskurse aus. Für das Jahr 2024 waren im Entwurf für den Bundeshaushalt zunächst 880 Mio. Euro vorgesehen. In der Bereinigungssitzung am 16. November 2023 ist der Haushaltsansatz für Integrationskurse um weitere 188 Mio. Euro auf 1,1 Mrd. Euro erhöht worden.

Abbildung 5

Integrationskurse: Soll-Ausgaben auf Höchststand

Für das Jahr 2023 stehen 973,2 Mio. Euro für Integrationskurse zur Verfügung, mehr als je zuvor. Für das Jahr 2024 sind aktuell 1,1 Mrd. Euro vorgesehen.



Erläuterung: Jahr 2023: Soll-Ausgaben einschließlich überplanmäßigen Ausgaben und übertragenen Mittel aus dem Jahr 2022.

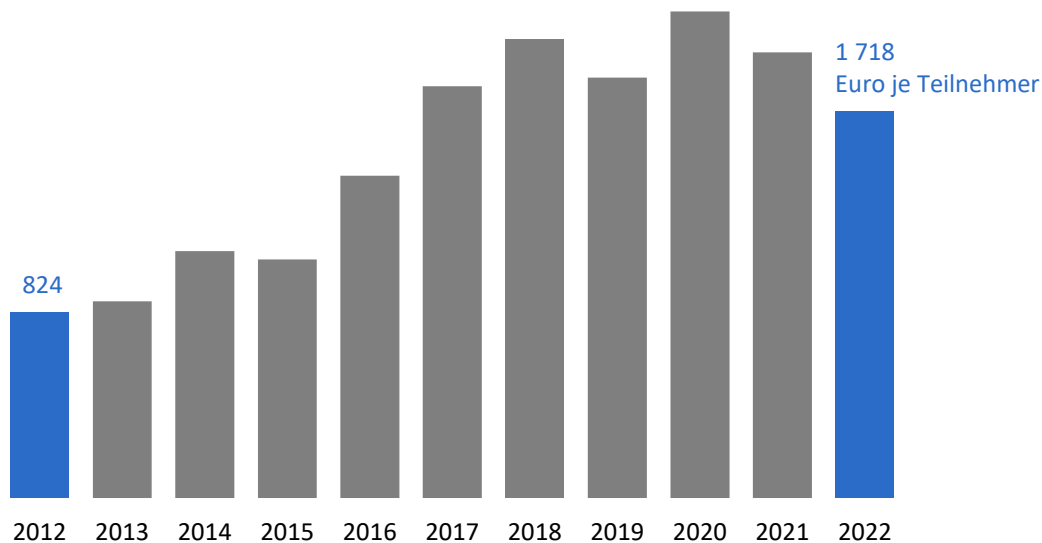
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne; Haushaltsrechnung; und Haushaltsentwurf des Bundes.

Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit auf die Entwicklung der relativen Ausgaben je Teilnehmer hingewiesen. Bezogen auf die durchschnittliche Teilnehmerzahl in den jeweiligen Jahren erhöhten sich die Ausgaben je Teilnehmer deutlich. Im Vergleich der Jahre 2012 und 2022 haben sich diese Ausgaben von 824 Euro auf 1 718 Euro mehr als verdoppelt (vgl. Abbildung 6). Zum Vergleich: Der Verbraucherpreisindex stieg im Zeitraum 2012 bis 2022 um 14,6 %.

Abbildung 6

Ausgaben je Teilnehmenden gestiegen

Die Ausgaben für Integrationskurse im Verhältnis zum durchschnittlichen Bestand an Teilnehmenden sind vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2022 um 108 % gestiegen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BAMF und Haushaltspläne 2013 bis 2021; Haushaltsrechnung 2022.

Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die Gesamtausgaben für Integrationskurse im Vergleich zum Teilnehmendenbestand im Vergleich der Jahre 2012 und 2022 von 196 589 auf 351 903 Personen überproportional um 79 %. Die Ausgaben erhöhten sich in diesem Zeitraum von 162 Mio. Euro auf 604,5 Mio. Euro um 273 % (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4

Ausgaben für Integrationskurse überproportional gestiegen

	2012	2022	Prozentuale Veränderung
Durchschnittlicher Teilnehmerbestand	196 589	351 903	+ 79 %
Ausgaben für Integrationskurse	162 Mio. Euro	604,5 Mio. Euro	+ 273 %

Quelle: BAMF; sowie Haushaltsrechnung 2012 und 2022.

3 Bewertung des Bundesrechnungshofes

3.1 Ernüchternde Ergebnisse trotz hoher Ausgaben

3.1.1 Stresstest für das Integrationskurssystem

Nach der Flüchtlingskrise der Jahre 2015/16 und der Corona-Pandemie in den Jahren 2020/21 hat der russische Angriffskrieg auf die Ukraine das Integrationskurssystem innerhalb weniger Jahre zum dritten Mal vor große Herausforderungen gestellt. Das BAMF und die Träger mussten innerhalb kurzer Zeit nach den Einschränkungen der Corona-Pandemie das Angebot erweitern, um erheblich mehr Integrationsangebote zu schaffen. BAMF und Jobcenter mussten die rechtlichen Zugangsmöglichkeiten prüfen und über Teilnahmeberechtigungen entscheiden. Teilnehmende mussten passende Integrationskurse finden und beginnen.

Vor diesem Hintergrund ist es den Beteiligten im Jahr 2022 gelungen, über 340 000 Teilnehmende in Integrationskursen zu fördern. Dennoch konnten bereits zuvor bestehende Probleme bei Zugangs- und Wartezeiten sowie der Auslastung der Integrationskurse trotz sehr hoher Ausgaben nicht gelöst werden. Der mit der Förderung beabsichtigte Erfolg ist bislang ernüchternd. Nur weniger als die Hälfte der ukrainischen Kriegsflüchtlinge erreichten das gesetzlich vorgegebene Ziel.

3.1.2 Zulassungsverfahren nicht ordnungsgemäß umgesetzt

Das BAMF hat bei der Zulassung der ukrainischen Kriegsflüchtlinge die Voraussetzungen des § 44 Absatz 4 AufenthG nicht ordnungsgemäß geprüft, sondern jeden Antrag bewilligt, ohne Kenntnis darüber, ob freie Kursplätze vorhanden waren. Damit hat es zwar den politischen Willen der Bundesregierung umgesetzt, ukrainische Kriegsflüchtlinge in Integrationskursen zu fördern. Diese „unbürokratische“ Praxis kann aber dazu führen, dass andere Teilnehmendengruppen benachteiligt werden. §§ 44, 44a AufenthG bestimmen, dass Verpflichtete und Berechtigte Vorrang vor Personen haben, die nach § 44 Absatz 4 AufenthG zugelassen werden können. Die sehr kurzen Zugangs- und Wartezeiten von ukrainischen Kriegsflüchtlingen im Jahr 2022 im Vergleich zu allen Verpflichteten sind ein Indiz, dass andere Teilnehmendengruppen dafür erst später einen Integrationskurs beginnen konnten.

Andererseits stellt die korrekte Anwendung der Norm das BAMF vor praktische Probleme. Zum einen ist das Angebot an Integrationskursen dynamisch und kann sich in kurzer Zeit deutlich verändern. Zum anderen hat das BAMF gegenüber den Trägern keinen Anspruch auf die Durchführung der Integrationskurse. Es kann das Angebot also nur eingeschränkt beeinflussen. Zum Zeitpunkt der Zulassung ist zudem nicht absehbar, wo und wann die Antragstellenden den Integrationskurs beginnen. Damit ist unklar, welches Angebot das BAMF zu

welchem Zeitpunkt auf freie Kursplätze hin untersuchen soll, um dann eine ordnungsgemäße Zulassungsentscheidung treffen zu können. Das BAMF hat § 44 Absatz 4 AufenthG als Hauptzugangsweg zum Integrationskurs für hunderttausende Personen genutzt. Es unterläuft damit die Systematik der §§ 44 ff. AufenthG, nach der die Zulassung nur als Auffangtatbestand ausgestaltet ist.

3.1.3 Teilnehmerzahlen und Ausgaben auf Rekordniveau

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat im Jahr 2022 zu einem neuen Höchststand bei der Zahl der Teilnehmenden geführt. In der Folge sind auch die Ausgaben für Integrationskurse massiv gestiegen. Diese Entwicklung wird Folgen vor allem für die Haushalte 2023 und 2024 haben. Da Integrationskurse lange dauern und erst nachträglich abgerechnet werden, entsteht ein großer Teil der Ausgaben für die Förderung der ukrainischen Kriegsflüchtlinge in Integrationskursen ab dem Jahr 2023.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für folgerichtig, dass das BMF im Jahr 2023 auf Antrag des BMI in außerplanmäßige Ausgaben von bis zu 145 Mio. Euro eingewilligt hat, obwohl der für dieses Jahr zunächst vorgesehene Haushaltsansatz infolge des Ukrainekrieges um 153,3 Mio. Euro erhöht wurde und erhebliche Ausgabereste von 70,4 Mio. Euro aus dem Jahr 2022 zur Verfügung standen.

Erneut weist der Bundesrechnungshof auf die Entwicklung der Ausgaben in Relation zum durchschnittlichen Teilnehmerbestand und die dadurch verursachte überproportionale Steigerung der Ausgaben hin. Diese Relation ist in den letzten elf Jahren tendenziell immer weiter gestiegen. Im Jahr 2012 zahlte das BAMF noch 824 Euro pro Teilnehmer. Im Jahr 2022 waren es 1 718 Euro (+ 108 %).

3.1.4 Zugangs- und Wartezeiten sowie Auslastung weiterhin schlecht

Betrachtet man nur das Jahr 2022 und ausschließlich ukrainische Kriegsflüchtlinge, kann bezüglich der Zugangs- und Wartezeiten von einem Erfolg gesprochen werden. Beide Zeiträume waren mit durchschnittlich 8,7 und 4,8 Wochen im Jahr 2022 vergleichsweise kurz. Die durchschnittliche Wartezeit lag damit unter der vorgegebenen Frist von sechs Wochen. Die Teilnehmenden – ob verpflichtet oder nicht – haben das erheblich ausgeweitete Angebot zügig in Anspruch genommen. Dieser schnelle Zugang von ukrainischen Kriegsflüchtlingen zu den Integrationskursen im Jahr 2022 kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich Zugangs- und Wartezeiten seit dem Jahr 2016 insgesamt erheblich verlängert haben, insbesondere bei Personen, die zur Teilnahme verpflichtet sind. Außerdem deuten die Zugangs- und Wartezeiten des ersten Halbjahrs 2023 darauf hin, dass es sich im Jahr 2022 um einen einmaligen Effekt gehandelt hat. Im ersten Halbjahr 2023 sind die Zugangs- und Wartezeiten von ukrainischen Kriegsflüchtlingen mit 21,1 und 12,5 Wochen wieder erheblich gestiegen. Diese Entwicklung ist nicht zufriedenstellend. Insbesondere bei ukrainischen Kriegsflüchtlingen, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, sind möglichst kurze Zugangs- und

Wartezeiten von besonderer Bedeutung, weil sie in diesen Zeiten Leistungen beziehen, ohne aktiv gefördert zu werden.

Die Auslastung der Integrationskurse hat sich leicht verbessert. Insbesondere im Vergleich zu den Jahren 2020 und 2021 ist die durchschnittliche Zahl der abgerechneten Teilnehmenden pro Kursabschnitt wieder auf das Vor-Corona-Niveau gestiegen; das vorhandene Angebot wurde somit effizienter genutzt. Allerdings ist die Auslastung auch im Jahr 2022 mit durchschnittlich 16,4 abgerechneten Teilnehmenden gering und weit von der maximal möglichen Teilnehmerzahl von 25 Personen entfernt. Selbst wenn man diese von der Bundesregierung vorgegebene Teilnehmerzahl nicht als Basis sieht, sondern das von den Trägern bereitgestellte Angebot (durchschnittlich 20,6 Kursplätze im Jahr 2022), bleibt die tatsächliche Auslastung deutlich hinter den Möglichkeiten zurück. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass es zu wenige Kursplätze in Integrationskursen gegeben hat. Vielmehr hätten noch wesentlich mehr Personen an Integrationskursen teilnehmen können, wenn die vorhandenen Kursplätze vollständig genutzt worden wären. Bereits in der Vergangenheit hat der Bundesrechnungshof die geringe Auslastung in Kombination mit langen Zugangs- und Wartezeiten kritisiert. Zunehmend zeigt sich, dass das BAMF allein kaum steuernd eingreifen kann oder will.

Die Entscheidung der Bundesregierung, § 14 Absatz 2 IntV erneut zu ändern und eine Soll-Zahl von maximal 20 Teilnehmenden festzulegen, erstaunt vor dem Hintergrund, dass die Teilnehmerzahlen ein neues Rekordniveau erreicht haben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist nach wie vor von hoher Bedeutung, möglichst schnell möglichst viele Personen in Integrationskursen effektiv und effizient zu fördern.

3.1.5 Bisherige Ergebnisse sind ernüchternd

Bis Ende September 2023 sind von den ukrainischen Kriegsflüchtlingen, die einen Integrationskurs begonnen haben, 135 000 Personen aus den Integrationskursen wieder ausgetreten, davon nur 46 % erfolgreich im Sinne der IntV. Der Bundesrechnungshof geht nicht davon aus, dass sich die Erfolgsquote wesentlich verändern wird. Zum einen sind Zulassung, Beginn und Teilnahme noch keine Erfolge, sondern nur die ersten Schritte, um das Integrationsziel zu erreichen. Zum anderen wird deutlich, dass die Sprachförderung in Integrationskursen ein sehr langwieriger Prozess ist, bei dem keine schnellen Erfolge zu erzielen sind.

Die bisherige Erfolgsquote von 46 % ist nach Bewertung des Bundesrechnungshofes ernüchternd und kann nicht zufriedenstellen. Die Förderung ist kein Selbstzweck, sondern soll zu Ergebnissen führen. Außerdem entstehen weitere Ausgaben für Wiederholungskurse.

3.2 Empfehlungen

BMI und BAMF sollten im Zusammenwirken mit allen beteiligten Behörden auf Bundes- und Landesebene einen schnellen Zugang zum Integrationskurs gewährleisten, insbesondere für ukrainische Kriegsflüchtlinge, die zur Teilnahme verpflichtet sind.

Das bestehende Angebot sollte besser genutzt werden, um die Auslastung zu erhöhen. Verbindliche Zuweisungsmöglichkeiten von Teilnehmenden nach der IntV sollten konsequent angewendet werden. Darüber hinaus sollte das BMI prüfen, ob es die in § 14 Absatz 2 IntV geregelten Soll-Teilnehmendenzahlen wieder anhebt, um möglichst viele Personen möglichst schnell fördern zu können.

Überdies sollten BMI und BAMF untersuchen, wie sie dazu beitragen können, den Anteil der erfolgreichen Teilnahmen zu erhöhen und den Anteil der Abbrüche zu verringern.

4 Stellungnahme des BMI

4.1 Krisenfestigkeit unter Beweis gestellt

Nach Auffassung des BMI habe das Integrationskurssystem seine Krisenfestigkeit erneut unter Beweis gestellt. Kurs- und Lehrkräftekapazitäten hätten in kürzester Zeit massiv ausgebaut werden können. Die Unterstützung der Träger durch Zuschüsse nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) während der Corona-Pandemie sowie der Einsatz der Träger, der Lehrkräfte und des BAMF seien dafür ursächlich gewesen.

Das BAMF habe das Zulassungsverfahren auch ordnungsgemäß durchgeführt. Beim Integrationskurssystem handle es sich um ein flexibles und nachfrageorientiertes System. Die Träger hätten im letzten Jahr konstant 50 000 freie Plätze für die jeweils nächsten drei Monate gemeldet, zuletzt sogar 90 000 freie Plätze.

4.2 Höhere Ausgaben durch Lehrkräftevergütung und Corona-Pandemie verursacht

Es treffe zu, dass die Ausgaben insgesamt und insbesondere pro Teilnehmenden gestiegen seien. Hauptursache sei der Kostenerstattungssatz, den das BAMF von 2,94 Euro im Jahr 2012 auf aktuell 4,58 Euro erhöht habe. Im Wesentlichen werde damit die höhere Vergütung der Lehrkräfte abgedeckt. Außerdem sei auch die Vergütungsuntergrenze für Honorarlehrkräfte von 18 Euro im Jahr 2012 auf aktuell 42,23 Euro angestiegen. BMI und BAMF wären damit Forderungen des Haushaltsausschusses nachgekommen. Schließlich seien in den Jahren 2020 und 2021 erhebliche Ausgaben durch Zuschüsse nach dem SodEG infolge

der Corona-Pandemie entstanden. Die vom Bundesrechnungshof dargestellte Ausgabensteigerung von 108 % je Teilnehmer überrasche daher nicht.

4.3 BMI weist auf „bereinigte“ Medianwerte hin

Die vom Bundesrechnungshof verwendeten Durchschnittswerte stellten die Zugangs- und Wartezeiten stark verfälscht dar. Extreme Ausreißer erhöhten den Durchschnittswert. BMI und BAMF stellen daher auf einen sogenannten „bereinigten“ Medianwert ab. Dabei tilge das BAMF „Altfälle“, d. h. Teilnehmende, die bis zum Jahr 2017 eine unbefristete Berechtigung erhalten hatten. Bei den verbleibenden Teilnehmenden betrachte es den Median- statt des Durchschnittswertes (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5

„Bereinigte“ Medianwerte der Zugangs- und Wartezeiten von ukrainischen Kriegsflüchtlingen

	Durchschnittswert	Bereinigter Medianwert
Zugangszeiten in Wochen		
• 2022	8,7	6,6
• Erstes Halbjahr 2023	21,1	19,3
Wartezeiten in Wochen		
• 2022	4,8	3,1
• Erstes Halbjahr 2023	12,5	8,7

Quelle: BMI.

Zwar habe sich auch der bereinigte Medianwert der Zugangs- und Wartezeiten erhöht, insbesondere bei ukrainischen Kriegsflüchtlingen. Dies zeige aber nur, dass diese Kennzahlen in erster Linie individuellen, persönlichen Faktoren und der Lebensplanung unterliegen. Wer im Mai 2022 einen Kurs begonnen habe, könne noch nicht länger als zwei Monate „gewartet“ haben. Im Oktober 2023 würden in der Statistik ukrainische Kriegsflüchtlinge erfasst, die z. B. im Oktober 2022 eine Berechtigung erhalten haben, also rechnerisch ein ganzes Jahr „Wartezeit“ hinter sich haben. In der Folge stiegen die Zugangs- und Wartezeiten – gleich ob Median oder arithmetisches Mittel – deutlich an. Eine besondere Aussagekraft komme dieser Kennzahl nicht zu.

Zur Auslastung der Integrationskurse hat das BMI auf die positive Entwicklung im Zeitverlauf hingewiesen, insbesondere auf das erste Halbjahr 2023. Bei der in der IntV normierten Teilnehmerzahl von maximal 25 Personen handele es sich um die in pädagogischer Hinsicht maximal zulässige Zahl von Teilnehmenden in einer Kursgruppe und keinesfalls um eine „von der Bundesregierung vorgegebene Teilnehmerzahl“. In der Praxis könnten oft auch nicht 25 Personen teilnehmen, da die Träger nur selten über entsprechend große Kursräume verfügten.

4.4 BMI: Ergebnisse „hervorragend“

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass bis September 2023 insgesamt 52,8 % der ukrainischen Kriegsflüchtlinge, die am DTZ teilgenommen haben, das Sprachniveau B 1 erreicht hätten. Weitere 38 % hätten das Sprachniveau A 2 erreicht. Das sei eine hervorragende Quote und zeige die Qualität der Integrationskurse und den Lernerfolg der Teilnehmenden.

4.5 Umsetzung der Empfehlungen

Zur Umsetzung der Empfehlungen hat das BMI mitgeteilt, dass es sich zusammen mit dem BAMF bereits mit anderen Behörden austausche, vor allem mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie der Bundesagentur für Arbeit. Beispielsweise habe im Mai 2023 ein Workshop stattgefunden, bei dem Verbesserungspotenziale bei der zügigen und „bedarfsgerechten Einmündung in Integrations- und Berufssprachkurse sowie der erforderlichen effektiven Nachhaltung der Kursteilnahme durch die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende besprochen“ wurden.

BMI und BAMF werden die Ziele eines passgenauen und flächendeckenden Angebotes sowie eines schnellen Beginns der Integrationskurse bei hoher Auslastung ausbalancieren.

Die Bewertungskommission nach § 21 IntV habe eine Unterarbeitsgruppe „AG Visionen“ gegründet. Die Zukunft der Integrationskurse solle diskutiert und neue Ideen entwickelt werden, auch mit Blick auf Qualitätsentwicklung im Sinne der Erhöhung des Lernerfolges.

5 Fazit

Zwischen dem BMI und dem Bundesrechnungshof besteht Konsens, dass der durch den russischen Angriffskrieg verursachte Zustrom ukrainischer Kriegsflüchtlinge das Integrationskurssystem vor große Herausforderungen stellt. Es trifft auch zu, dass die Erhöhungen des Kostenerstattungssatzes und damit verbunden die höhere Vergütung der Lehrkräfte auf Forderungen des Haushaltsausschusses beruhen. Ferner sind Ausgaben im dreistelligen Millionenbereich durch Zuschüsse nach dem SodEG entstanden, um den wirtschaftlichen Bestand der Träger in der Corona-Pandemie zu sichern. Diese für Lehrkräfte und Träger positive Entwicklung sind allerdings nicht kostenlos gewesen, sondern haben zu überproportionalen Ausgabensteigerungen geführt.

Die Bewertung der Zugangs- und Wartezeiten durch das BMI überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Kurze Zugangs- und Wartezeiten sind sehr wichtig, um einen schnellen Spracherwerb und damit eine schnelle Integration zu gewährleisten. Sowohl die Durchschnittswerte als auch die bereinigten Medianwerte belegen die aktuell negative Entwicklung. Zugangs- und Wartezeiten verlängern sich aktuell stark. Nicht plausibel ist die Aussage des BMI, dass die Teilnahme am Integrationskurs Teil der individuellen Lebensplanung sei,

zumindest für Personen, die zur Teilnahme verpflichtet sind. Diese Personen müssen den Integrationskurs unverzüglich beginnen. Die Relevanz einer schnellen Integration haben am 6. November 2023 auch der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder³⁰ hervorgehoben. Der beste Weg für mehr Akzeptanz und schnellere Integration sei eine zügige Arbeitsaufnahme.

Positiv ist die Entwicklung der Auslastung der Integrationskurse, insbesondere im ersten Halbjahr 2023. Das vorhandene Angebot wird besser genutzt, so dass mehr Personen gefördert werden. Dennoch bleibt festzuhalten, dass im Jahr 2022 viele Plätze nicht genutzt wurden. Der Umstand, dass die Träger häufig die maximale Teilnehmerzahl wegen zu kleiner Kursräume nicht erreichen können, sollte Anlass sein, die Zulassungsmodalitäten zu überdenken.

Bei der Bewertung der Ergebnisse der ukrainischen Kriegsflüchtlinge kann der Bundesrechnungshof die Euphorie des BMI nicht teilen. Das Erreichen des Sprachniveaus A 2 ist erfreulich, insbesondere vor dem Hintergrund der sehr langen und mit hohen Ausgaben verbundenen Förderung. Dieses Sprachniveau ist jedoch zu gering, um von einem erfolgreichen Integrationskurs reden zu können. Der Gesetzgeber und die Bundesregierung haben im AufenthG und der IntV festgelegt, dass ein Integrationskurs nur dann erfolgreich abgeschlossen ist, wenn mindestens das Sprachniveau B 1 erreicht und der LiD bestanden wurde. Außerdem lässt das BMI mehr als 16 500 (12,3 %) ukrainische Teilnehmende außen vor, die aus dem Integrationskurs ausgetreten sind, ohne an den Abschlusstests teilzunehmen.

Essers

Grünwald

Beglaubigt: Simone Seltzsam, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

³⁰ Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023, Beschluss zu Top 6 Flüchtlingspolitik – Humanität und Ordnung.