



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

Beratung, Aktivierung und Leistungsgewährung der
Jobcenter an Geflüchtete aus der Ukraine

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 3 - 0001410

21. Mai 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangslage	7
1.1	Zugang der Geflüchteten in das SGB II	7
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	7
1.3	Organisatorische Maßnahmen der Jobcenter	8
2	Prüfung der Leistungsgewährung (Zugangsvoraussetzungen)	9
2.1	Intransparenter Rechtskreiswechsel: Doppelzahlungen nicht ausgeschlossen	9
2.2	Für SGB II-Leistungen notwendige Aufenthaltstitel nicht dokumentiert	10
2.3	Für SGB II-Leistungen unzulässige Aufenthaltstitel erfasst	11
2.4	Würdigung	12
2.5	Stellungnahmen	13
2.6	Abschließende Bewertung	15
3	Prüfung der Integrationsarbeit	16
3.1	Lebenslauf: teilweise noch große Dokumentationslücken	17
3.2	Defizite bei der Sprachdokumentation, weiterhin hoher Bedarf an Sprachförderungen und Kinderbetreuung	19
3.3	Unzureichende Beratungsleistungen	26
3.4	Bisher nur vereinzelte Beratungen zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse	29
3.5	Stellungnahmen	32
3.6	Abschließende Bewertung	36

Abkürzungsverzeichnis

A

ABH *Ausländerbehörde*
AsylbLG *Asylbewerberleistungsgesetz*
AufenthG *Aufenthaltsgesetz*
AZR *Ausländerzentralregister*

B

BAMF *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*
Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*
Bundesministerium *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

E

ELB *Erwerbsfähige Leistungsberechtigte*

G

gE *Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung*
geP *erwerbsfähig gemeldete Personen*

I

IFK *Integrationsfachkraft/Integrationsfachkräfte*

L

Landesministerium *Hessisches Landesministerium*

O

opDs *operativer Datensatz*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

V

VerBIS *Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem*

Z

zkT *Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft*

0 Zusammenfassung

Aufgrund des russischen Angriffskriegs sind seit Februar 2022 mehr als eine Million Menschen aus der Ukraine nach Deutschland geflüchtet. Seit Juni 2022 können diese Personen, sofern sie eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Fiktionsbescheinigung über einen beantragten Aufenthaltstitel haben, Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (§ 74 SGB II) beziehen. Mehr als 700 000 Geflüchtete beziehen seitdem SGB II-Leistungen. Der Bundesrechnungshof hat zwischen Oktober und Dezember 2022 die Zugangsvoraussetzungen zur erstmaligen SGB II-Leistungsgewährung an Geflüchtete aus der Ukraine sowie ihre Beratung und Aktivierung durch die Jobcenter geprüft. Er hat hierzu 161 Fälle aus drei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung (gE) und einem Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft (zkT) einbezogen. Er hat überprüft, welche Aufenthaltstitel alle gE (zum Erhebungszeitpunkt gab es 301 gE) an die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) zu den Geflüchteten meldeten und wie sie Sprachkenntnisse dokumentierten und förderten. Nach Auswertung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium), der Bundesagentur und des Hessischen Landesministeriums (Landesministerium) stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Vor dem SGB II-Leistungsbezug bezogen viele Geflüchtete gegenüber dem SGB II vorrangige Asylleistungen. Bei jedem dritten Fall hatten die Jobcenter den Asylleistungsstellen den SGB II-Leistungsbeginn entgegen ihrer gesetzlichen Verpflichtung (§ 74 Absatz 5 SGB II) nicht mitgeteilt und eventuelle Doppelzahlungen sowie Erstattungsansprüche der Asylleistungsstellen nicht geprüft oder nicht dokumentiert. Der Bundesrechnungshof hat den Jobcentern empfohlen, versäumte Meldungen über den SGB II-Leistungsbezug sowie die Prüfung von Doppelzahlungen umgehend nachzuholen und ggf. überzahlte Asylleistungen zu erstatten. Die Bundesagentur ist der Auffassung, ihre Fachlichen Weisungen zu § 74 SGB II könnten Doppelzahlungen hinreichend verhindern. Das Landesministerium hat Informationslücken zwischen Jobcentern und Asylleistungsstellen in Einzelfällen nicht ausgeschlossen, sieht aber für die hessischen Jobcenter kein grundsätzliches Problem. Es geht aber von einem kleiner werdenden Problem aus. Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest und betont, dass ein ordnungsgemäßer Rechtskreiswechsel ein- und nachzuhalten ist. Er behält sich eine Kontrollprüfung vor. (Textziffer 2.1)
- 0.2 Die für den SGB II-Leistungsbezug für die Geflüchteten notwendige Aufenthaltserlaubnis oder Fiktionsbescheinigung über einen beantragten Aufenthaltstitel fehlte in 5 % der geprüften Leistungsfälle. Das Ergebnis der Prüfung bei allen 301 gE (Monat: September 2022) war mit 7 % (dies entspricht ca. 20 000 Personen) noch höher. Außerdem hatten die 301 gE bei 4 % (entspricht ca. 11 000 Personen) Aufenthaltstitel erfasst, die nicht zum SGB II-Leistungsbezug berechtigten (Aufenthaltsgestattungen und Duldungen). Damit hatten die Jobcenter bei 31 000 Personen SGB II-Leistungen zu Unrecht gewährt. Allein im Betrachtungsmonat September 2022 könnte dies rechnerisch bei allen gE SGB II-Leistungen von bis zu 27,4 Mio. Euro betreffen.

Der Bundesrechnungshof hat die Jobcenter aufgefordert, den aufenthaltsrechtlichen Status konsequent vor Leistungsbewilligung zu prüfen und dies zu dokumentieren. Fehlende Angaben sollten die Jobcenter nacherfassen und Leistungsbezüge aufgrund nicht vorhandener oder nicht zum SGB II-Bezug berechtigender Aufenthaltstitel überprüfen. Die Jobcenter sagten eine Überprüfung zu. Die Bundesagentur hat angeführt, dass die gE auf abrufbare Eintragungen der Ausländerbehörden (ABH) von Aufenthaltstiteln im Ausländerzentralregister (AZR) angewiesen seien. Der Bundesrechnungshof sieht es als sachgerecht an, dass die Bundesagentur die Regionaldirektionen zur Thematik sensibilisiert und die gE in einer neuen Weisung aufgefordert hat, Datenlücken zu schließen. Dies sollten die Jobcenter fachaufsichtlich begleiten. (Textziffern 2.2 und 2.3)

- 0.3 Gut die Hälfte der geprüften Lebensläufe wiesen teils erhebliche Erfassungslücken auf, z. B. Angaben zur Berufsausbildung und Berufsausübung. Der Bundesrechnungshof hat die Jobcenter aufgefordert, diese Lücken zu schließen und die Datenqualität fachaufsichtlich nachzuhalten. Das Bundesministerium und die Bundesagentur erwarten durch den im Oktober 2023 ins Leben gerufenen **Jobturbo** zur Integration Geflüchteter substanzielle Verbesserungen. Vorgesehen seien u.a. intensivierte Beratungen und Suchläufe nach Datenlücken sowie neue Verfahrens- und Fachaufsichtshilfen der Bundesagentur. Der Bundesrechnungshof wird dies beobachten. (Textziffer 3.1)
- 0.4 Zum Prüfungszeitpunkt Ende 2022 waren bei den vier Jobcentern registrierten Geflüchteten überwiegend (76 %) keine deutschen Sprachkenntnisse erfasst. Bei allen 301 gE waren es 85 %. Die Geflüchteten sind auf eine zügige Sprachbildung und damit auf freie Integrationskursplätze und vielfach auch auf Kinderbetreuungsmöglichkeiten angewiesen. Für Integrationskurse Angemeldete warteten mehrere Monate bis zu ihrem Kursbeginn. Kinderbetreuungsplätze standen begrenzt, aber nicht in ausreichender Anzahl zur Verfügung. Nach Angaben der Bundesagentur waren im 1. Quartal 2024 90 000 Integrationskursplätze frei. Diese sollten die Jobcenter kennen und hierzu beraten. Hinsichtlich der Kinderbetreuungsplätze hat die Bundesagentur die Verantwortung der Kommunen betont. Hinweise des Bundesrechnungshofes zur Suche nach Kinderbetreuungsplätzen habe sie in Fachliche Weisungen aufgenommen. Überdies habe sie dafür gesorgt, dass Fachaufsichtsmaßnahmen künftig auch Sprachdokumentationen und Prozesse um Integrationskurse enthalten. Dies lässt Prozessverbesserungen erwarten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Landesministerium bei den beaufsichtigten Jobcentern ebenfalls entsprechende Impulse setzt. (Textziffer 3.2)
- 0.5 Erstberatungsgespräche hatten häufig noch nicht stattgefunden – trotz mehrmonatiger Leistungsbezüge. Bei erfassten Integrationshemmnissen war bei jedem fünften Fall kein Plan zum Abbau der Hemmnisse erkennbar. Bei einem Drittel erfassten Integrationsfachkräfte (IFK) der gE scheinbare persönliche oder telefonische Beratungsgespräche, die aber nicht stattgefunden hatten. Der Bundesrechnungshof hat den Jobcentern dringend empfohlen, fehlende Erstberatungen umgehend nachzuholen, Handlungsstrategien zu vereinbaren und nur dann Beratungsgespräche zu erfassen,

wenn diese auch stattgefunden haben. Die Bundesagentur hat die Feststellungen zur verbesserungsbedürftigen Prozessqualität bestätigt. Sie sagte zu, die Jobcenter zu Scheinberatungen aufzuklären, um diese künftig zu vermeiden. Zudem habe sie die fachlichen Weisungen um Hinweise zur Erfassung von Handlungsstrategien ergänzt. Sie wolle weitere Hinweise an die gE mit den Voraussetzungen zur Erstellung von Beratungsvermerken erstellen und Fachliche Weisungen um Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und der Internen Revision ergänzen. Der Bundesrechnungshof erwartet durch die zugesagten Maßnahmen Verbesserungen. (Textziffer 3.3)

- 0.6 Viele Geflüchtete verfügten über in der Ukraine erworbene Berufsabschlüsse. Diese können Grundlage und Sprungbrett für eine qualifikationsadäquate Beschäftigung in Deutschland sein. Die IFK dokumentierten nur in Einzelfällen, dass sie Geflüchtete zur Anerkennung der Berufsabschlüsse beraten hatten. Der Bundesrechnungshof hat die Jobcenter aufgefordert, diese Beratungen deutlich zu intensivieren und durch fachaufsichtliche Maßnahmen entsprechende Beratungen für alle Geflüchteten mit Berufsabschlüssen sicherzustellen. Die Bundesagentur habe zwischenzeitlich Multiplikatoren für die Anerkennungsberatung geschult und ein entsprechendes Selbstlern-tool zur Verfügung gestellt. Auch sei die Zusammenarbeit mit externen Beratungsstellen intensiviert worden (z. B. durch gemeinsame Beratungsstellen oder Personalgestellungen). Die Fachliche Weisung wolle sie bis Ende 2024 vollständig überarbeiten. Die ergriffenen Maßnahmen erscheinen sachgerecht. Der Bundesrechnungshof erwartet auch mit Blick auf die zkT entsprechende Maßnahmen. (Textziffer 3.4)

1 Ausgangslage

1.1 Zugang der Geflüchteten in das SGB II

Aufgrund des im Februar 2022 begonnenen russischen Angriffskrieges auf die Ukraine flüchteten mehrere Millionen Menschen aus der Ukraine nach Europa. In Deutschland waren im Februar 2023 1,1 Mio. aus der Ukraine Geflüchtete im Ausländerzentralregister (AZR) registriert, ca. 1 Mio. mehr als Ende Februar 2022.

Seit Juni 2022 können diese Personen, insofern sie erkennungsdienstlich behandelt wurden, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) oder eine Fiktionsbescheinigung¹ nach § 81 AufenthG über einen beantragten Aufenthaltstitel haben und hilfebedürftig sind, Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) beziehen. Sie erhalten damit auch Zugang zum Arbeitsmarkt und Unterstützung der Jobcenter durch Beratung und Fördermaßnahmen. Die Leistungen nach dem SGB II sind gegenüber den Asylleistungen vorrangig. Der Gesetzgeber verabschiedete dazu Ende Mai 2022 den neuen § 74 SGB II². Zu § 74 SGB II erließ die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE) in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) am 23. Mai 2022 Fachliche Weisungen.³ Für die zugelassenen kommunalen Träger (zkT) galten diese Weisungen nicht. Sie konnten dazu eigene dezentrale Regelungen treffen.

Nach der Statistik⁴ der Bundesagentur haben im Juni 2022 rund 551 000 der aus der Ukraine Geflüchteten SGB II-Leistungen bezogen, im April 2023 waren es 712 000 Personen und im März 2024 rund 711 000 Personen, darunter mehr als zwei Drittel als „erwerbsfähig gemeldete Personen“ (geP).

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben zwischen Oktober und Dezember 2022 die SGB II-Leistungsgewährung an Geflüchtete aus der Ukraine sowie ihre Beratung und Aktivierung durch die Jobcenter geprüft. Wir haben hierzu 161 Fälle aus drei Jobcentern gE und einem Jobcenter zkT einbezogen. Wir haben außerdem überprüft, welche Aufenthaltstitel alle 301 gE (zum Zeitpunkt der

¹ Vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erhalten die Antragsstellenden eine sogenannte Fiktionsbescheinigung (§ 81 AufenthG). Auch diese berechtigt zu SGB II-Leistungen.

² § 74 SGB II war Teil des am 23. Mai 2022 vom Bundestag beschlossenen „Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze“. BGBl. Jahrgang 2022, Teil I, Nr. 17, ausgegeben am 27. Mai 2022 (S. 760 ff.).

³ Die Fachliche Weisung wurde zum 20. Februar 2023 von der Bundesagentur punktuell angepasst.

⁴ Bundesagentur für Arbeit, „Berichterstattung zu den Auswirkungen der Fluchtmigration aus der Ukraine auf den deutschen Arbeitsmarkt und die Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (Monatsberichte).

Erhebungen gab es 301 gE)⁵ an die Statistik der Bundesagentur zu den Geflüchteten melden. Wir haben den Jobcentern dazu vor der Prüfung einen Fragebogen übersandt und einzelne Vertreterinnen und Vertreter der Jobcenter zum Prüfungsthema interviewt. Für die Fallerhebung haben wir die IT-Verfahren der Jobcenter für die Vermittlung, Beratung sowie Leistungsgewährung genutzt. Die Jobcenter konnten unsere zum Erhebungsende erörterten Feststellungen auswerten und sich dazu äußern. Rückmeldungen der Jobcenter haben wir beim Abfassen dieser Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem Bundesministerium mit. Außerdem unterrichteten wir den Vorstand der Bundesagentur und das zuständige Landesministerium. Wir gaben dem Bundesministerium, der Bundesagentur und dem Landesministerium Gelegenheit zur Stellungnahme. Die vorliegende Abschließende Prüfungsmitteilung berücksichtigt die drei Stellungnahmen. Die Erkenntnisse beziehen sich im Wesentlichen auf den Sachstand zum Zeitpunkt der Erhebungen Ende 2022. Soweit auf der Grundlage der Stellungnahmen möglich, sind auch nach diesem Zeitpunkt eingetretene Entwicklungen berücksichtigt. Wir behalten uns eine Aktualisierung der Prüfungserkenntnisse im Rahmen einer weiteren Prüfung vor.

1.3 Organisatorische Maßnahmen der Jobcenter

Ein Jobcenter (gE) betreute die Geflüchteten in dem bestehenden sogenannten Integration Point.⁶ Die anderen drei Jobcenter hatten keine spezialisierte Betreuung organisiert. Wir haben keine besonderen Vor- und Nachteile der verschiedenen Organisationsmodelle festgestellt.

Drei Jobcenter führten vor dem Bezug von SGB II-Leistungen Beratungsveranstaltungen (sog. Gruppeninformationsveranstaltungen) für Geflüchtete durch, die Asylleistungen bezogen. Sie vermittelten den Geflüchteten darin mithilfe hinzugezogener Dolmetscher erste Informationen zu den Leistungen des SGB II, einer Antragstellung und den Möglichkeiten, sich von den Jobcentern bei der Integration in Arbeit unterstützen zu lassen. Die Asylleistungsstellen übermittelten den Jobcentern hierzu auf Anfrage Listen von Geflüchteten im Asylleistungsbezug. Die Jobcenter händigten den Teilnehmenden bei diesen Veranstaltungen personenbezogene Fragebögen aus, deren Beantwortung eine spätere Leistungsbearbeitung sowie die vermittlerische Beratung und Unterstützung durch die Jobcenter erleichtern sollte.

Einzelne Beschäftigte der Jobcenter erhielten und nutzten den Zugriff auf bei den Einwohnermeldeämtern (Namen, Meldeadresse) und im AZR⁷ (z. B. Namen, biometrische Daten,

⁵ Da zwei gE zu einer gE fusionierten, gibt es derzeit 300 gE und 404 Jobcenter insgesamt.

⁶ Kooperation des Jobcenters und der örtlichen Agentur für Arbeit, um Geflüchteten zu SGB II-Leistungen, Qualifizierung und einer Erwerbstätigkeit zu verhelfen.

⁷ Die gE konnten über das sogenannte Kerndatensystem des Bundes auf im Ausländerzentralregister gespeicherte Daten zugreifen. Die gE nutzten hierzu die von der Bundesagentur für Arbeit im gE-Fachverfahren STEP hinterlegte IT-Schnittstelle zum Kerndatensystem.

aufenthaltsrechtlicher Status) geführte, personenbezogene Daten. Dies unterstützte die Antragsbearbeitung und Betreuung.

2 Prüfung der Leistungsgewährung (Zugangsvoraussetzungen)

Wir haben geprüft, ob die aus der Ukraine geflüchteten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) die Anspruchsvoraussetzungen der gewährten SGB II-Leistungen erfüllten. Wir haben dazu die Zugangsvoraussetzungen für erstmalige SGB II-Leistungsgewährungen bei 161 ELB⁸ geprüft. Diese bezogen mehrheitlich seit Juni 2022 SGB II-Leistungen (86 %).⁹ Die individuell gewährten Leistungen der daran anschließenden Folgemonate haben wir nicht geprüft.

2.1 Intransparenter Rechtskreiswechsel: Doppelzahlungen nicht ausgeschlossen

Ausgangslage

Für aus der Ukraine Geflüchtete besteht ab Juni 2022 ein SGB II-Leistungsanspruch (§ 74 Absatz 5 SGB II). Zuvor konnten sie Asylleistungen erhalten (§ 1 Absatz 1 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)). Die Leistungen nach dem SGB II sind gegenüber den Asylleistungen vorrangig.¹⁰ Die Asylleistungsstellen konnten Asylleistungen für Personen mit einem Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II übergangsweise bis August 2022 verlängern (§ 1 Absatz 1 Nummer 8 i.V.m. § 18 AsylbLG) und sich diese von den Jobcentern nach Maßgabe des § 104 SGB X erstatten lassen (§ 74 Absatz 5 Satz 4 SGB II). Sofern Geflüchtete nach § 18 AsylbLG leistungsberechtigt waren, mussten die Jobcenter die SGB II-Leistungsbewilligungen den Asylleistungsstellen für die Ermittlung des Erstattungszeitraumes und der Erstattungssumme mitteilen (§ 74 Absatz 5 Satz 3 SGB II). Für eventuelle Erstattungsforderungen mussten sie zudem im Blick behalten, wann Asylleistungen endeten. Diese Regelungen sollten Versorgungslücken bei den Geflüchteten und eine Überforderung der Jobcenter bei der Bewältigung der ab Juni 2022 einsetzenden Antragsflut auf SGB II-Leistungen vermeiden helfen.

⁸ Kriterien: erwerbsfähiges Alter (15 bis 67 Jahre), Einreise nach dem 23. Februar 2022, SGB II-Leistungen frühestens ab Juni 2022, Registrierung in IT-Verfahren der Jobcenter.

⁹ Zeitpunkte der erstmaligen SGB II-Leistungsansprüche im Jahr 2022 auf Basis der Bewilligungsbescheide der Jobcenter (gerundet): Juni 2022: 139 von 161 Fällen (86 %), Juli: 4 %, August: 6 %, September: 4 %, Oktober: 1 %, November und Dezember: je 0 %.

¹⁰ § 74 Absatz 5 Satz 2 SGB II.

Feststellungen

Bei 61 der 161 geprüften Fälle (38 %) war nicht erkennbar, dass die Jobcenter die Asylleistungsstellen über die SGB II-Leistungsbewilligung informiert hatten. In diesen Fällen hatten die Jobcenter auch nicht dokumentiert, ob die Geflüchteten noch Asylleistungen nach dem AsylbLG bezogen oder seit wann sie diese nicht mehr bezogen. Alle vier Jobcenter hatten bei diesen Fällen bei den Asylleistungsstellen vor der Bewilligung von SGB II-Leistungen Listen mit Personendaten von aus der Ukraine Geflüchteten im Asylleistungsbezug eingeholt. Das Jobcenter A hatte überdies mit der Asylleistungsstelle und dem Sozialamt (SGB XII) sogenannte Pendellisten vereinbart, die Personen mit Ansprüchen nach dem AsylbLG, dem SGB II und SGB XII enthielten.

Dennoch wiesen weder die Listen noch sonstige Vermerke der Jobcenter in den elektronischen Akten der Geflüchteten im SGB II-Leistungsbezug das tatsächliche oder anstehende Ende ihrer Asylleistungen aus. Sie wiesen auch nicht aus, ob die Asylleistungsstellen Asylleistungen über Juni 2022 hinaus weiterzahlten.

Die Jobcenter hatten bei diesen Fällen auch nicht erkennbar geprüft oder dokumentiert (z. B. in der elektronischen Akte der jeweiligen Personen im SGB II-Leistungsbezug), ob eventuelle Erstattungsansprüche der für die Asylleistungen zuständigen Behörden bestanden. Fachaufsichtsmaßnahmen waren ebenfalls nicht erkennbar.

In den übrigen 100 Fällen lag entweder kein Rechtskreiswechsel vor, d. h. die Geflüchteten erhielten vor der Antragstellung auf SGB II-Leistungen keine Asylleistungen, oder in den elektronischen Akten der Jobcenter (eAkte) waren Einstellungsbescheide oder sonstige Asylleistungsinformationen der Asylleistungsstellen (z. B. Erstattungsansprüche) gespeichert.

2.2 Für SGB II-Leistungen notwendige Aufenthaltstitel nicht dokumentiert

Ausgangslage

Der SGB II-Leistungsbezug von aus der Ukraine Geflüchteten setzt eine Aufenthaltserlaubnis (§ 24 Absatz 1 AufenthG) oder eine Fiktionsbescheinigung über einen beantragten Aufenthaltstitel (§ 81 Absatz 5 AufenthG) voraus.

Bei ihren monatlichen Datenmeldungen an die Statistik der Bundesagentur sollen die Jobcenter auch Einreise- und Aufenthaltsdaten (z. B. Aufenthaltstitel) melden. Fiktionsbescheinigungen stellen selbst keinen Aufenthaltstitel dar. Die Jobcenter müssen diese daher im Gegensatz zu anderen personenbezogenen Daten der ELB nicht an die Statistik der Bundesagentur melden.

Feststellungen bei den vier einbezogenen Jobcentern

Bei 8 der 161 geprüften Fälle (5 %) lagen den Jobcentern **zum Zeitpunkt der SGB II-Leistungsbewilligung** keine Fiktionsbescheinigungen oder Aufenthaltserlaubnisse vor. Die Jobcenter hatten diese erst Tage und Wochen nach der Bewilligung in den IT-Verfahren vermerkt oder eingescannt (im Schnitt 17 Tage danach). Die Jobcenter hatten auch nicht dokumentiert, dass sie vor der Leistungsgewährung die im AZR hinterlegten aufenthaltsrechtlichen Informationen geprüft hatten.

Feststellungen bei allen 301 gE¹¹

Wir haben auch die von allen 301 gE an die Bundesagentur gemeldeten statistischen Daten zum Aufenthaltsstatus anhand des Gesamtdatenpools¹² der Bundesagentur mit Stand 30. September und 31. Dezember 2022 ausgewertet.

Zum Stichtag 30. September 2022 hatten die gE für 19 700 der 279 000 (7 %) aus der Ukraine geflüchteten ELB¹³ mit SGB II-Bezug noch keine Aufenthaltserlaubnisse in ihren IT-Verfahren erfasst. Am 31. Dezember 2022 betraf dies noch 4 %, d.h. 8 000 der 215 000¹⁴ aus der Ukraine geflüchteten ELB.

Wir wussten nicht, ob hierunter auch Fälle mit Fiktionsbescheinigung waren. Die Jobcenter müssen hierzu keine Informationen an die Statistik der Bundesagentur melden. Die Anzahl der Fälle ohne Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzung für einen SGB II-Bezug könnte sich dann reduzieren, wenn eine Fiktionsbescheinigung existiert.

2.3 Für SGB II-Leistungen unzulässige Aufenthaltstitel erfasst

Ausgangslage

Personen mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung können asylleistungsberechtigt (§ 1 Absatz 1 Nummer 1 und 4 AsylbLG) sein. Sie sind hingegen nicht berechtigt, SGB II-Leistungen zu beziehen (§ 7 Absatz 1 Nummer 3 SGB II).

¹¹ Von den zkT lagen uns keine vergleichbaren Daten vor.

¹² Sogenannter operativer Datensatz (opDs).

¹³ Statistische Suchparameter: „ELB“ (§§ 7, 7a, 8 SGB II): Alter zwischen 15 und 67 Jahren, erwerbsfähig, SGB II-Leistungsbezug frühestens ab Juni 2022, Staatsangehörigkeit: Ukrainisch, erstmalige Registrierung beim Jobcenter (sog. AV-Anmeldung) frühestens ab dem 24. Februar 2022 (Beginn des Ukrainekrieges).

¹⁴ Wir kennen die genauen Ursachen für den Rückgang von 279 000 auf 215 000 im opDS aufgeführten ELB nicht.

Feststellungen bei den 301 gE¹⁵

Wir haben anhand des Gesamtdatenpools der Bundesagentur aller 301 gE ausgewertet, bei wie vielen erwerbsfähigen Geflüchteten aus der Ukraine ein SGB II-Leistungsbezug vorlag (ELB¹⁶), obwohl für SGB II-Leistungen **unzulässige Aufenthaltstitel** erfasst waren (**Duldung, Aufenthaltsgestattung**).

Die Auswertung zu den Stichtagen 30. September und 31. Dezember 2022 ergab:

September 2022:

- ELB mit Aufenthaltsgestattung: 11 200 von 279 000 (4 %)
- ELB mit Duldung: 39 von 279 000 (0,01 %)

Dezember 2022:

- ELB mit Aufenthaltsgestattung: 5 300 von 215 000 (2 %)
- ELB mit Duldung: 22 von 215 000 (0,01 %).

Für das in die Erhebungen einbezogene Jobcenter zkT und die weiteren Jobcenter zkT lagen uns keine entsprechenden Daten vor.

Die in die Erhebungen einbezogenen drei Jobcenter gE haben wir auf die Einzelfälle hingewiesen, in denen die erfassten Aufenthaltstitel nicht zum SGB II-Leistungsbezug berechtigen. Das Jobcenter zkT haben wir ebenfalls auf die Problematik aufmerksam gemacht. Die Jobcenter sagten zu, die Fälle mit diesen Aufenthaltstiteln in Augenschein zu nehmen und zu überprüfen, ob sie SGB II-Leistungen zu Recht gewährt hatten.

2.4 Würdigung

Die Jobcenter hatten zwar frühzeitig und eigenverantwortlich die Zusammenarbeit mit den Asylleistungsstellen aufgenommen. Sie meldeten jedoch in vielen Fällen den Beginn des SGB II-Bezugs nicht an die Asylleistungsstellen. Ob und bis wann diese Asylleistungen gewährten, prüften und dokumentierten die Jobcenter ebenfalls nicht. Damit sind auch Doppelzahlungen mit SGB II-Leistungen und eventuelle Erstattungsansprüche der für die Asylleistungen zuständigen Behörden nicht ausgeschlossen. Wir haben es für erforderlich gehalten, dass die Jobcenter versäumte Meldungen über den SGB II-Leistungsbezug sowie die Prüfung von Doppelzahlungen umgehend nachholen und ggf. überzahlte Asylleistungen erstatten. Die Einstellungsbescheide der Asylleistungsstellen sind zur eAkte zu nehmen.

¹⁵ Von den zkT lagen uns keine vergleichbaren Daten vor.

¹⁶ Vgl. zu den Parametern Fn. 12.

In rund 31 000 Fällen fehlten bei den gE im September 2022 die tatbestandlichen (Zugangs-) Voraussetzungen für einen SGB II-Leistungsbezug. Die Jobcenter hatten die dafür erforderlichen Aufenthaltstitel nicht dokumentiert (19 700 Personen) oder für den Bezug unzulässige Aufenthaltstitel erfasst (11 200 Personen). Damit war nicht auszuschließen, dass SGB II-Leistungen aufgrund fehlender Anspruchsvoraussetzungen zu Unrecht und zum Schaden des Bundes erbracht worden sind. Ausgehend von einem durchschnittlichen SGB II-Anspruch von 757,28 Euro zuzüglich Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung (meist 131,22 Euro pro Person), könnte dies rechnerisch bei allen gE allein im Betrachtungsmonat September 2022 SGB II-Leistungen von bis zu 27,4 Mio. Euro wegen nicht zum Leistungsbezug berechtigender Aufenthaltstitel betreffen. Da die Jobcenter Fiktionsbescheinigungen nicht an die Statistik der Bundesagentur melden (müssen), könnte sich der mögliche Schaden indes reduzieren. Wir haben es daher für sachgerecht gehalten, wenn alle Jobcenter zukünftig auch Gültigkeitsdauern von Fiktionsbescheinigungen erfassen und an die Statistik der Bundesagentur melden. Dies würde helfen, ungerechtfertigte SGB II-Leistungen zu erkennen und zu vermeiden. Es würde auch die Fachaufsicht der Jobcenter erleichtern.

Die Jobcenter hätten den aufenthaltsrechtlichen Status konsequent vor der Leistungsbewilligung prüfen und dies dokumentieren müssen. Wir haben auf die Notwendigkeit hingewiesen, fehlende Angaben nachzuerfassen und Leistungsbezüge aufgrund nicht vorhandener oder nicht zum SGB II-Bezug berechtigender Aufenthaltstitel zu überprüfen. Das Bundesministerium und die Bundesagentur sollten die statistischen Entwicklungen bei den aus der Ukraine Geflüchteten dazu im Auge behalten und auch die nicht in die Prüfung einbezogenen Jobcenter auf mögliche Überprüfungsbedarfe hinweisen.

2.5 Stellungnahmen

Das Bundesministerium hat zu Textziffer 2 auf die mit ihm abgestimmte Stellungnahme der Bundesagentur verwiesen.

Zu 2.1:

Die Bundesagentur hat ausgeführt, den Rechtskreiswechsel durch ihre Zentrale und Regionaldirektionen eng begleitet zu haben. Die gE wollten die SGB II-Leistungsgewährung möglichst reibungslos sicherstellen und hätten dies in kürzester Zeit ermöglicht. Die Fachlichen Weisungen zu § 74 SGB II würden die gE verpflichten, den AsylbLG-Behörden bewilligte und tatsächlich aufgenommene SGB II-Leistungen mitzuteilen. Damit werde sichergestellt, dass es nicht zu Doppelzahlungen komme. Die Fachlichen Weisungen seien daher ausreichend. Ihrer Ansicht nach seien zu viel gezahlte AsylbLG-Leistungen nicht durch die Jobcenter, sondern durch die zuständigen Asylleistungsbehörden zu prüfen und einzufordern.

Das Landesministerium sei zuversichtlich, dass die geschilderten Umstände weitgehend ausgeräumt seien. Die Jobcenter hätten inzwischen eine gewisse Routine bei der Betreuung des Personenkreises erlangt. Das Landesministerium wolle nicht ausschließen, dass Jobcenter

die Asylleistungsbehörden vereinzelt nicht über den SGB II-Leistungsbeginn informiert haben. Die hessischen kommunalen Jobcenter hätten gegenüber dem Landesministerium jedoch wiederholt bekräftigt, dass der Rechtskreiswechsel in sehr enger Abstimmung stattgefunden habe. Auch hätten sie nicht von Doppelzahlungen berichtet. Das Landesministerium hat die Auffassung vertreten, der Rechtskreiswechsel habe in der Praxis gut funktioniert. Es hat zudem auf den engen Zeitrahmen und die enorme Anzahl betroffener Personen verwiesen. „Abstriche im Administrativen“ wären deswegen unvermeidbar gewesen. Es hat auf seine Absicht hingewiesen, die hessischen kommunalen Jobcenter über die Prüffeststellungen zu informieren.

Zu 2.2 und 2.3:

Die Bundesagentur hat angeführt, dass ihre Fachlichen Weisungen regeln, wie die gE Aufenthaltstitel aus dem von den ABH zu befüllenden AZR abzurufen haben. Sie habe bei der Aktualisierung der Weisungen zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten Anfang des Jahres 2024¹⁷ auf die notwendige hohe Datenqualität bei Aufenthaltstiteln hingewiesen und Empfehlungen erteilt, wie diese sicherzustellen sei. Nach Rückmeldungen aus der Praxis erfassten die ABH die Titel nicht immer zeitnah und vollständig. Die Bundesagentur hat zudem auf lange Wartezeiten für beantragte Aufenthaltstitel (§ 24 AufenthG) bei den ABH und der Bundesdruckerei verwiesen. Würden im AZR (noch) Daten fehlen, erkläre dies die zeitliche Diskrepanz einer Datenerfassung bei den Jobcentern und auch deren fehlende Dokumentation. Da die gE die Aufenthaltstitel aus dem AZR abrufen, würden sie selbst keine Aufenthaltstitel (auch keine Fiktionsbescheinigungen) erfassen. Eine Erhebung der Gültigkeit von Aufenthaltstiteln und Fiktionsbescheinigungen sei daher für die Statistik der Bundesagentur nicht notwendig. Unsere weiteren statistischen Ausführungen könne die Bundesagentur aufgrund bereits gelöschter opDs-Datenstände nicht mehr nachprüfen. Die Bundesagentur habe aufgrund unserer Prüfungsmitteilung die Regionaldirektionen im November 2023 hinsichtlich der notwendigen sorgfältigen Prüfung des Aufenthaltstitels im Zuge beantragter SGB II-Leistungen sensibilisiert. Sie werde die gE nochmals auf die Möglichkeit hinweisen, den aufenthaltsrechtlichen Status im AZR abzurufen (§ 18b AZRG).

Das Landesministerium hat sich zu Textziffer 2.2 nicht geäußert.¹⁸

¹⁷ Bundesagentur, Fachliche Weisungen 202401004 (a) und 202401003 (b), je vom 5. Januar 2024, zur (a) Umsetzung der Beratung, Vermittlung und Förderung geflüchteter Menschen mit Arbeitsmarktzugang und (b) zur Deutschförderung im SGB II (Anpassung an den Aktionsplan zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten).

¹⁸ Eine Äußerung zu Textziffer 2.3 entfiel aufgrund des gE-Bezugs.

2.6 Abschließende Bewertung

Zu 2.1:

Wir erkennen an, dass die Jobcenter seit Juni 2022 den Zugang der ukrainischen Geflüchteten mit enormen Kraftanstrengungen bewältigen. Dennoch ist es unverzichtbar, der Rechtsverpflichtung nachzukommen, Asylleistungsstellen über bewilligte SGB II-Leistungen zu informieren (§ 74 Absatz 5 Satz 3 SGB II und Fachliche Weisung der Bundesagentur zu § 74 SGB II).¹⁹ Mit einer Fehlerquote von 38 % besteht ein deutlicher Handlungsbedarf. Alle Jobcenter müssen geltendes Recht einhalten. Die gE müssen überdies auch die Fachliche Weisung befolgen. Dies erfordert entsprechende Fachaufsichtsmaßnahmen der Jobcenter. Das Landesministerium hat nicht ausgeschlossen, dass Jobcenter Asylleistungsstellen vereinzelt nicht über SGB II-Leistungen informierten. Dies haben unsere Feststellungen deutlich belegt. Wir halten mithin daran fest, dass die Jobcenter versäumte Meldungen über den SGB II-Leistungsbezug nachholen müssen. Denn dazu sind sie gesetzlich verpflichtet. Sie sollten auch Überzahlungen prüfen. Wir stimmen mit der Bundesagentur grundsätzlich überein, dass Überzahlungen der Asylleistungen auch von den Asylleistungsstellen festgestellt werden können. Das Bundesministerium und die Jobcenter sollten hier für ein geregeltes Verfahren sorgen. Auf die Möglichkeit von entsprechenden Verfahrensabsprachen verweist auch die Bundesagentur in ihrer Fachlichen Weisung zu § 74 SGB II.²⁰ Auch wenn das Landesministerium von einem kleiner werdenden, nicht grundsätzlichen Problem ausgeht, sollte es die ordnungsgemäße Einhaltung des Verfahrens überprüfen. Wir begrüßen, dass es die hessischen zkt über unsere Prüfungsfeststellungen informieren will.

Wir behalten uns dazu eine Kontrollprüfung vor.

Zu 2.2 und 2.3:

Wir stimmen der Bundesagentur zu, dass die Jobcenter zum Abruf von AZR-Daten (hier: Aufenthaltstitel) auf AZR-Eintragungen der ABH angewiesen sind. Fehlen entsprechende AZR-Angaben und holen Jobcenter notwendige Angaben auch nicht bei den ELB ein, bleibt unklar, ob die SGB II-Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind oder nicht. Solange dürfen die Jobcenter keine SGB II-Leistungen bewilligen. Wir erwarten, dass die Jobcenter künftig ihre bisherige Praxis unterlassen, Leistungen ohne verlässliche Kenntnis der für den SGB II-Bezug berechtigenden Aufenthaltstitel zu bewilligen. Dass die Bundesagentur die Regionaldirektionen zu einer sorgfältigen Prüfung des Aufenthaltstitels sensibilisiert hat, erscheint sachgerecht und erforderlich. Die Jobcenter hatten zudem zugesagt, die Fälle mit fehlenden oder nicht für einen SGB II-Bezug berechtigenden Aufenthaltstiteln zu überprüfen. Auch dies ist zu begrüßen. Wir gehen angesichts der deutlich nachlassenden Zugänge ukrainischer

¹⁹ Vgl. § 18 Absatz 1 Satz 2 AsylbLG.

²⁰ Fachliche Weisung zu § 74 SGB II, Nummer 14 („Übergangsregelung“).

Geflüchteter in das SGB II davon aus, dass die ABH schneller als bisher Aufenthaltsdaten im AZR hinterlegen und so etwaige AZR-Datenlücken verkleinern können. Wir gehen ebenfalls davon aus, dass die Jobcenter fehlende Aufenthaltsangaben in ihren Datenbeständen auswerten²¹ und dazu notwendige Aufenthaltsdaten aus dem AZR abrufen. Wir sehen es nach wie vor kritisch, dass die Jobcenter – anders als bei Aufenthaltstiteln – auch künftig keine Fiktionsbescheinigungen an die Statistik der Bundesagentur melden, da diese keinen Aufenthaltstitel darstellen. Dies erschwert die Fachaufsicht bei der Frage, ob SGB II-Leistungen beantragende Personen leistungsberechtigt sind oder nicht. In dem Zusammenhang begrüßen wir jedoch die zwischen der Bundesagentur und dem Bundesministerium abgestimmte Weisung²² vom 5. Januar 2024 für die gE und Agenturen für Arbeit zur „Beratung, Vermittlung und Förderung geflüchteter Menschen mit Arbeitsmarktzugang“. Die Bundesagentur hat darin die gE u. a. angewiesen, für eine hinreichende Datenqualität und vervollständigte Datensätze der ELB, u. a. zum Aufenthaltsstatus, zu sorgen. Wir begrüßen auch, dass die Bundesagentur in Abstimmung mit dem Bundesministerium die bisherige Weisung zur „Leistungsgewährung an ukrainische Geflüchtete“ am 9. Januar 2024 erweitert und die gE bei ELB mit Fiktionsbescheinigungen angehalten hat, den Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nachzuhalten.²³ Die eingeleiteten Maßnahmen können bei fachaufsichtlicher Begleitung zu einer ordnungsgemäßen Leistungsgewährung beitragen. Mit diesen Hinweisen schließen wir die Textziffer ab.

3 Prüfung der Integrationsarbeit

Wir haben neben der Leistungsgewährung auch geprüft, ob und wie die IFK die Geflüchteten beraten und sie beim Erwerb von Sprachkenntnissen, der möglichen Integration in den Arbeitsmarkt und bei sonstigen integrationshemmenden und -fördernden Belangen unterstützen. Hierzu haben wir geprüft, wie die Jobcenter Lebenslaufdaten, berufliche und sprachliche Kenntnisse sowie Hemmnisse, die der weiteren Integration noch im Wege standen, in ihren IT-Systemen erfasst hatten.

Für Geflüchtete aus der Ukraine gelten die gleichen gesetzlichen Vorgaben zur Beratungs- und Integrationsarbeit wie für andere Personengruppen im SGB II. Die Bundesagentur erließ mit Wirkung vom 14. Juni 2022 für die gE ergänzend eine Weisung zur Beratung, Vermittlung und Förderung geflüchteter Menschen aus der Ukraine. Deren Ziel ist es, die aus der Ukraine Geflüchteten kompetenz- und qualifikationsadäquat auf dem Arbeits- oder Ausbildungsmarkt zu integrieren. Darin getroffene Regelungen geben ergänzende und erläuternde Informationen²⁴ zu unterstützenden Angeboten nach dem SGB II und weiteren Gesetzen. Das

²¹ Die gE werten mit Hilfe des sogenannten operativen Datensatzes der BA aus, die zkt mit Hilfe des sogenannten XSozial-Datensatzes der BA.

²² Bundesagentur, Weisung 202401004 für die gE und Agenturen für Arbeit.

²³ Bundesagentur, Weisung 202401006 für die gE.

²⁴ Auszüge: Orientieren, beraten und in Beschäftigung vermitteln; individuelle und übergreifende Kompetenzen und Handlungsbedarfe (insbesondere in den Bereichen Wohnen, Sprache und Kinderbetreuung) feststellen und damit einhergehende Probleme lösen; schnellen Zugang zu Sprach- und Integrationskursen ermöglichen.

Jobcenter zkt hatte in seiner sogenannten „Beratungsstrategie UKR“ für die IFK dargelegt, wie die Geflüchteten kontaktiert, betreut und unterstützt werden sollen. Diese enthielt auch Informationen zu vorgelagerten Gruppeninformationsveranstaltungen, externen Beratungsstellen (Sprache, berufliche Anerkennung, Gesundheits- und psychosoziale Beratung), möglichen Aktivierungsmaßnahmen nach beendeten Integrationskursen und Unterstützungsmöglichkeiten für verschiedene Altersstufen (unter 15 Jahre, 15 bis 20 Jahre und älter).

Nach § 3 Absatz 2a SGB II und § 44a Absatz 1 Nr. 2 AufenthG sind leistungsberechtigte Personen grundsätzlich zur Teilnahme an einem für die Arbeitsmarktintegration notwendigen Integrationskurs verpflichtet. Dies betrifft auch die ukrainischen Geflüchteten im SGB II-Leistungsbezug. Sofern Teilnahmeverpflichtete bzw. zur Teilnahme Zugelassene sich bereits bei einem Integrationskursträger angemeldet haben und kein Kursangebot innerhalb von sechs Wochen zur Verfügung steht, ist

- der Kursträger verpflichtet, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie die Teilnahmeverpflichteten und zur Teilnahme Zugelassenen unverzüglich zu informieren (§ 7 Absatz 4 und 5 Integrationskursverordnung, IntV) und
- das BAMF angehalten („soll“), die Teilnahmeverpflichteten an einen anderen Kursträger mit einem entsprechenden Kursangebot zuzuweisen (§ 7 Absatz 5 IntV).

3.1 Lebenslauf: teilweise noch große Dokumentationslücken

Ausgangslage

Nach § 1 der Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b SGB II (SGB2§51bDatV) müssen die Jobcenter u.a. die Personendaten und beruflichen Abschlüsse und Erfahrungen (nach Art und Zeit) als für den Integrationsprozess maßgebliche Daten erfassen. Die Daten geben auch Aufschluss darüber, ob und welche Leistungen künftig erbracht werden sollen und ob bisherige Leistungen korrekt und wirtschaftlich erbracht wurden (§ 51b Absatz 3 SGB II).

Wir haben geprüft, welche Lebenslaufdaten (z. B. Art und Zeitraum der Berufsausbildung, der Berufserfahrungen und sonstige erfasste Zeiten, wie Kinderbetreuungsphasen) die Jobcenter für die Integrationsarbeit der Geflüchteten in ihren IT-Systemen erfasst hatten. Das Gros der in die Prüfung einbezogenen Geflüchteten (86 %) erhielt zum Zeitpunkt der Erhebungen seit sechs Monaten SGB II-Leistungen.

Feststellungen zu Lebenslaufangaben

Die Jobcenter nutzten für Eintragungen im Lebenslauf Auskünfte in persönlichen Beratungsgesprächen und den Rücklauf von Selbstauskunftsbögen, die sie zuvor auf Gruppeninformationsveranstaltungen an mögliche spätere Antragstellende ausgegeben hatten (siehe auch Nummer 1.3).

93 der 161 (58 %) geprüften Lebensläufe wiesen teils erhebliche Erfassungslücken auf. Es fehlten Angaben zu Art und Zeit beruflicher Qualifikationen (Ausbildungs- und Studienzeiten und Abschlüsse, 41 Fälle) und Beschäftigungs- oder Nichtbeschäftigungszeiten (52 Fälle). Oft fehlten etliche Jahre oder Jahrzehnte, für die die IFK keinerlei Angaben erfasst hatten. Selbst wenn IFK die Geflüchteten persönlich berieten, erfragten und erfassten sie fehlende Lebenslaufangaben nicht konsequent.

Die Jobcenter äußerten die Absicht, Lücken in den Lebensläufen sukzessive ermitteln und schließen zu wollen. Sie gaben an, dass die Einholung von Nachweisen (z. B. Berufsabschlüsse, Zeugnisse etc.) aus der Ukraine kriegsbedingt zum Teil nicht möglich oder sehr erschwert war.

Die Bundesagentur hat das Problem lückenhafter Lebensläufe bei den gE bereits erkannt. Sie ermöglicht den gE (IFK und Fachaufsicht) seit Juli 2022 Suchläufe nach lückenhaften Lebensläufen im maßgeblichen IT-Verfahren Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem „VerBIS“²⁵. Bei den drei einbezogenen gE war indes noch nicht erkennbar, dass diese die Suchmöglichkeit konsequent nutzen.

Würdigung

Die Lebenslaufangaben, v. a. Zeiten beruflicher Qualifikationen und Beschäftigung, sind eine wichtige Grundlage für die weitere Planung und schnellere Umsetzung des Integrationsprozesses und den damit verbundenen, möglichst wirksamen Einsatz von Beratungsleistungen und Eingliederungsmaßnahmen. Sie sind überdies eine wichtige Informationsgrundlage für die monatliche Berichterstattung der Bundesagentur gegenüber Öffentlichkeit, Medien und Politik.

Die aus der Ukraine Geflüchteten konnten zum Teil aus nachvollziehbaren Gründen nicht alle Nachweise, z. B. zu Berufsabschlüssen, beibringen. Da mehr als die Hälfte der geprüften Lebensläufe unvollständig war, haben wir jedoch Handlungsbedarf gesehen. Wir haben die Jobcenter aufgefordert, die Lebensläufe lückenlos in Erfahrung zu bringen und die Angaben konsequent (nach) zu erfassen. Die einbezogenen vier Jobcenter sagten dies auch zu. Wir haben empfohlen, Suchläufe zu nutzen, und dem zkt zu prüfen, ob das genutzte IT-Verfahren ebenfalls Suchläufe nach Datenlücken zulässt und diese ggf. schnellstmöglich zu schließen.

Wir haben dem Bundesministerium und der Bundesagentur empfohlen nachzuhalten, dass die Jobcenter die nach § 51b SGB II und der maßgeblichen Verordnung des Bundesministeriums zu meldenden Personendaten erfassen, bisherige Datenlücken schließen und an die Statistik der Bundesagentur nachmelden.

²⁵ Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem der Bundesagentur für die gE und Agenturen für Arbeit.

3.2 Defizite bei der Sprachdokumentation, weiterhin hoher Bedarf an Sprachförderungen und Kinderbetreuung

Ausgangslage

Deutschkenntnisse sind neben beruflichen Qualifikationen wichtige Grundlage für die berufliche und soziale Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. Die Bundesagentur hat daher für die gE geregelt, dass die Deutschförderung von Migranten im SGB II vorrangig vor der Vermittlung ist, wenn dies für eine nachhaltige berufliche Eingliederung notwendig ist²⁶. Diese Regelung traf auch das Jobcenter zkt²⁷.

Nach § 43 Absatz 1 und 2 AufenthG wird die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland gefördert und gefordert. Eingliederungsbemühungen von Ausländern werden durch ein Grundangebot zur Integration (Integrationskurs) unterstützt. Ziel des Integrationskurses ist, den Ausländern die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland 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 selbstständig handeln können. Der Integrationskurs wird vom BAMF koordiniert und durchgeführt. Es kann sich hierzu privater oder öffentlicher Träger bedienen (§ 43 Absatz 3 Satz 2 AufenthG). Der Kurs besteht in der Regel aus 600 Unterrichtseinheiten „Sprachvermittlung“ und 100 Einheiten „Orientierungskurs“ und dauert sechs bis acht Monate.²⁸

Das BAMF bietet mit einem Navigator²⁹ Interessierten die Möglichkeit, u. a. nach freien Integrationskursplätzen zu suchen, auch nach Integrationskursen mit paralleler Kinderbetreuung. Der Navigator zeigt zudem Beratungsstellen an (z. B. Sozialverbände), die Interessierte bei ihren Integrationsbestrebungen neben den Jobcentern beraten (sog. Migrationsberatung).

²⁶ Bundesagentur, Fachliche Weisungen für die Umsetzung der Deutschförderung: Integrationskurse und Berufssprachkurse (Nummer 2 „Einsatz der Deutschförderung“).

²⁷ Regelung „Erstprofilung UKR“ (Nummer 3).

²⁸ <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Integrationskurse/InhaltAb-lauf/inhalttablauf-node.html>.

²⁹ <https://bamf-navi.bamf.de/de/>.

Feststellungen

Sprachdokumentation der vier einbezogenen Jobcenter

Deutschkenntnisse und zugehörige Sprachniveaus erfassten die Jobcenter in 38 von 161 Fällen (24 %). Im Übrigen waren meist Ukrainisch- und Russisch-Sprachkenntnisse erfasst. Bei 10 von 161 Fällen (6 %) erfassten die Jobcenter keine Sprachkenntnisse.

Sprache bei Beratungen

In den geprüften 161 Fällen hatten die IFK in 94 Fällen in Gesprächsvermerken festgehalten, in welcher Sprache sich Geflüchtete und IFK bei persönlichen oder telefonischen Beratungsgesprächen verständigten. Danach ergab sich folgendes Bild:

- Deutsch mit Dolmetschern oder Übersetzungsgerät des Jobcenters: 61 der 94 Fälle (65 %)
- Deutsch ohne Dolmetscher: 14 Fälle (15 %) ³⁰
- Russisch ohne Dolmetscher: 2 Fälle (2 %)
- Englisch ohne Dolmetscher: 17 Fälle (18 %)

Sprachdokumentation bei allen 301 gE

Wir haben die Sprachdokumentation auch bundesweit ausgewertet. Dazu lagen uns Statistiken der Bundesagentur aller 301 gE zum 30. September und 31. Dezember 2022 über aus der Ukraine geflüchtete ELB vor (vgl. Textziffern 2.2 und 2.3). Wir haben dies in Tabelle 1 dargestellt:

³⁰ Es war nicht erkennbar, ob die Deutschkenntnisse bereits vorhanden oder z. B. durch bereits laufende Integrationskursteilnahmen aufgebaut worden waren.

Tabelle 1:

Entwicklung der dokumentierten Sprachkenntnisse bei der geprüften Personengruppe (September bis Dezember 2022, alle 301 gE)

	Stand September 2022		Stand Dezember 2022	
	absolut	relativ	absolut	relativ
ELB ohne erfasste Sprachkenntnisse (auch nicht Muttersprache)	64 300 von 279 000	23 %	40 000 von 215 000 ³¹	19 %
ELB mit erfassten Deutschkenntnissen	40 700 von 279 000	15 %	34 100 von 215 000	16 %

Eigene Auswertung des Bundesrechnungshofes auf Basis von Daten der Bundesagentur für die gE.

Der Anteil der aus der Ukraine Geflüchteten mit erfassten Deutschkenntnissen blieb zwischen September und Dezember 2022 nahezu gleich, der Anteil Personen ohne erfasste Sprachkenntnisse nahm ab.

Mehrmonatige Wartezeiten auf Integrationskursplätze und Mangel an Kinderbetreuungsplätzen

Im Jahr 2022 nahmen 201 000 Ukrainerinnen und Ukrainer an Integrationskursen teil.³² Darunter waren 198 000 Teilnehmende mit ukrainischer Staatsangehörigkeit, die kriegsbedingt nach Deutschland flüchteten. Im Februar 2023 nahmen 143 000 und im Juli 2023 134 000 Personen laufend teil.³³

Wir stellten im Prüfungszeitraum (Oktober bis Dezember 2022) fest, dass 81 der 161 (50 %) in die Prüfung einbezogenen Personen noch nicht mit Integrationskursen begonnen hatten. Die Jobcenter händigten während der sogenannten Gruppeninformationsveranstaltungen Schreiben mit der Information an die Geflüchteten aus, wo Kurse gefunden werden können. Sie händigten den Geflüchteten sogenannte Integrationskursverpflichtungen aus, soweit örtliche ABH, Asylleistungsstellen oder das BAMF dies nicht bereits selbst vorher veranlassten.³⁴ In Einzelfällen kontaktierten die IFK Kursträger, warteten jedoch im Regelfall mit Wiedervorlagen ab, ob ihnen die Geflüchteten Kurseintritte anzeigten.

³¹ Wir kennen die Ursachen für den Rückgang von 279 000 auf 215 000 Personen nicht, vgl. Tz. 2.2 und 2.3.

³² BAMF, Bericht zur Integrationskursstatistik für das Jahr 2022, Tabelle II-4, Seite 7 (Juli 2023).

³³ Bundesagentur, „Auswirkungen der Fluchtmigration aus der Ukraine auf den Arbeitsmarkt und die Grundversicherung für Arbeitsuchende“, Februar 2023 (Seite 7) und Juli 2023 (Seite 4).

³⁴ §§ 44 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3 und 44a Absatz 1 Sätze 1, 2 und 4 AufenthG.

Obwohl die ELB mitwirkungsbereit waren, verzögerte sich der Eintritt der Geflüchteten in die Integrationskurse nach Angaben der befragten Jobcenter erheblich. Die Jobcenter teilten uns mit, es gebe aufgrund der Vielzahl der mit Integrationskursen zu versorgenden Geflüchteten monatelange Wartezeiten auf einen Teilnahmeplatz. Die *Wartezeit* stellt dabei die Zeit zwischen der Anmeldung der zur Teilnahme berechtigten bzw. verpflichteten Personen bei einem Kursträger und ihrem individuellen Kurseintritt dar.³⁵ Überdies könnten Eltern mit noch nicht schulpflichtigen Kindern und entsprechendem Kinderbetreuungsbedarf durch den **akuten Mangel an kommunalen Kinderbetreuungsplätzen** nicht an Kursen teilnehmen. Die Integrationskursträger böten nur wenige Kurse mit Kinderbetreuung an. Der Bedarf für diese Kurse sei deutlich höher.

Wir haben dazu parallel den sogenannten BAMF-Navigator nach freien Teilnahmeplätzen in Integrationskursen gesichtet. Auf diesen wies das Jobcenter A (gE) die IFK in seiner dezentralen Weisung zur Beratung der aus der Ukraine Geflüchteten hin. Die anderen gE kannten den Navigator nicht, obwohl die Bundesagentur im Intranet für die gE eine Verfahrenshilfe zum Zugang Geflüchteter zur Sprachförderung zur Verfügung stellte und darin auf den Navigator hinwies.³⁶

Für die einbezogenen Jobcenter stellte sich die Lage im März 2023 bei den freien Integrationskursplätzen im BAMF-Navigator bei unserer Suche (Umkreis 20 km) wie folgt dar:

- Region des Jobcenters A (gE): 200 freie Plätze (frei: 160, geplant: 40), davon 6 Plätze mit Kinderbetreuung (6 laufend, **0** geplant),
- Region des Jobcenters B (gE): 150 freie Plätze (frei: 110, geplant: 40), davon 7 Plätze mit Kinderbetreuung (5 laufend, 2 geplant),
- Region des Jobcenters C (gE): 60 freie Plätze (frei: 50, geplant: 10) davon **0** laufende oder geplante Plätze mit Kinderbetreuung,
- Region des Jobcenters D (zkT): 30 freie Plätze (frei: 22, geplant: 8) davon **0** laufende oder geplante Plätze mit Kinderbetreuung.

Somit waren die Integrationskurse – trotz Wartezeiten der von den Jobcentern zur Teilnahme verpflichteten ukrainischen Geflüchteten – im März 2023 nicht ausgebucht.

440 Integrationskursplätze waren frei und geplant, davon 13 Plätze (**3 %**) mit **Kinderbetreuungsmöglichkeit** (2 der 4 Regionen). Zum Vergleich: Die vier Jobcenter teilten uns allein für Juni 2022 Zugänge von **6 200** aus der Ukraine Geflüchteten in den SGB II-Leistungsbezug mit. Seitdem kamen viele weitere Geflüchtete dazu.

³⁵ Zeit zwischen der Anmeldung der Person zum Integrationskurs bis zum ihrem Kursbeginn. Vgl. Begriffserläuterung des BAMF in seinem Bericht zur Integrationskursstatistik für das Jahr 2022, Seite 27 (Juli 2023).

³⁶ Bundesagentur, „220322_Ukraine_AM4_Information_Zugang ukrainischer Geflüchteter zur Sprachförderung des BAMF_VL9_22“ vom 22. März 2022 (Information für die gE und Agenturen für Arbeit).

Warte- und Zugangszeiten (bundesweit):

Da die in Regionen mit unterschiedlicher Kursträgerdichte liegenden Jobcenter eher allgemein von zunehmenden, mehrmonatigen Wartezeiten auf Kurseintritte sprachen, haben wir die tatsächlichen Wartezeiten für neue Integrationskursteilnehmende – unabhängig von der Staatsangehörigkeit – anhand der Statistiken des BAMF³⁷ (Stand: Juli 2023) für das Jahr 2022 bundesweit gesichtet und mit Daten der Vorjahre verglichen. Demnach hatten sich die Wartezeiten im Jahr 2022 im Vergleich zu den Vorjahren 2020 und 2021 bundesweit nicht verlängert, sondern verkürzt. Sie betrugen für alle ausländischen Staatsangehörigen aber dennoch weiterhin mehrere Monate. Im Jahr 2023 nahmen die Wartezeiten wieder zu:

- Jahr 2020: 17,3 Wochen,
- Jahr 2021: 21,2 Wochen,
- Jahr 2022: 10,4 Wochen.
- 1. Halbjahr 2023: 13,3 Wochen.

Aus der Ukraine Geflüchtete konnten mit einer durchschnittlichen Wartezeit von 4,8 Wochen³⁸ bis zum Kurseintritt (Jahr 2022) schneller in Integrationskurse eintreten als andere Personen. Allerdings verlängerte sich auch ihre Wartezeit im ersten Halbjahr 2023 auf 12,5 Wochen³⁹ und war damit annähernd so lang wie die durchschnittliche Wartezeit aller neu in Integrationskursen eingetretenen Personen.

Auch die sogenannte *Zugangszeit*⁴⁰, d. h. die Zeit zwischen der vom BAMF oder den Jobcentern erteilten Kursteilnahmeverpflichtungen oder -berechtigungen und den individuellen Kurseintritten, nahm – unabhängig von Staatsangehörigkeiten – zwischen 2021 und 2022 von 44 auf 20 Wochen ab und stieg im 1. Halbjahr 2023 auf 25,1 Wochen an. Bei den ukrainischen Kriegsgeflüchteten war die Zugangszeit aus uns ebenfalls nicht bekannten Gründen mit 8,7 Wochen (Jahr 2022) deutlich kürzer, im 1. Halbjahr 2023 jedoch wieder länger (21,1 Wochen).

In den Jahren 2021 bis 2022 nahmen die

- Teilnehmenden an Integrationskursen v. a. infolge des Zugangs der aus der Ukraine Geflüchteten von 104 400 auf 340 400 Personen zu (+ 226 %),
- Integrationskurse von 7 600 auf 17 900 Kurse zu (+ 136 %),
- in den Kursen tätigen Lehrkräfte von 12 600 auf 17 800 zu (+ 41 %).⁴¹

³⁷ BAMF, Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2022, Tabellen II-10 und II-11, Seite 27f. (Juli 2023) und für 1. Halbjahr 2023 (Tabellen II-10 und II-11, Seite 27f (Oktober 2023).

³⁸ Angaben des BAMF.

³⁹ Angaben des BAMF.

⁴⁰ Ebenda, Seite 27. Der Begriff „Zugang“ zum Integrationskurs wird auch im Entwurf der Bundesregierung zum am 31. Dezember 2022 in Kraft getretenen Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts mehrfach verwendet.

⁴¹ BAMF, jeweilige Jahresberichte zur Integrationskursgeschäftsstatistik.

Im 1. Halbjahr 2023 nahmen Teilnehmende und Kurse ab.⁴² Die Zahl der zugelassenen Integrationskursträger blieb demgegenüber zwischen 2021 und dem 1. Halbjahr 2023 vergleichsweise konstant (von 1 484 auf 1 576 Träger, + 6 %).

Den mit mehr als 80 % größten Teil der Integrationskurse machten allgemeine Integrationskurse aus. Im Jahr 2022 begannen rund 14 700 allgemeine Integrationskurse. Hierin traten rund 295 000 Personen verschiedener Staatsangehörigkeiten ein. Die Integrationskursträger rechneten im Jahr 2022 durchschnittlich 16,4 Personen für den jeweiligen allgemeinen Integrationskurs ab.⁴³ Im Hinblick auf die Vorgaben der IntV war hier eine Minderauslastung erkennbar (Soll: 20 besetzte Plätze, maximal zulässig: 25 besetzte Plätze). Der Bundesrechnungshof hatte die Auslastung der Integrationskurse bereits für die Jahre 2018 und 2019 geprüft und durchschnittlich eine Unterauslastung der Integrations- und Alphabetisierungskurse in Höhe von 38 % festgestellt.⁴⁴

Würdigung

Zur Sprachdokumentation

Deutschkenntnisse sind – neben der beruflichen Qualifikation – ein wichtiger Schlüssel zu gesellschaftlicher und beruflicher Integration und Teilhabe. Diese Kenntnisse verbessern die Integrationschancen in vielen Berufen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügte nur ein kleiner Teil der Geflüchteten über Deutschkenntnisse, die für die Verständigung und Zusammenarbeit mit Jobcentern ausreichen. Zudem bestand weiterer Handlungsbedarf bei den Jobcentern, sprachliche Kenntnisse und Sprachniveaus in den IT-Systemen nachzuerfassen. Wir haben die Jobcenter daher aufgefordert, Deutsch- und andere Fremdsprachenkenntnisse stringent zu erheben, dies zu dokumentieren, um diese Informationen für den gemeinsamen weiteren Integrationsprozess nutzen zu können. Wir haben dem Bundesministerium, der Bundesagentur und den Jobcentern empfohlen, die sprachlichen Entwicklungen der Geflüchteten insgesamt im Blick zu behalten.

⁴² 1. Halbjahr 2023: 193 000 neue Integrationsteilnehmende (BAMF, Bericht zur Integrationsgeschäftsstatistik 1. Halbjahr 2023, Tabelle II-4), 9 800 neue Integrationskurse (ebenda, Tabelle VII-2), 19 500 aktive Lehrkräfte (ebenda, Abbildung VIII-1).

⁴³ Angaben des BAMF.

⁴⁴ Abschließende Prüfungsmitteilung vom 17. November 2020, Gz. VII 6 - 2020 - 0456/Teil 1 und Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über Integrationsmaßnahmen des Bundes – Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu Integrationsmaßnahmen für zugewanderte und geflüchtete Menschen vom 4. April 2022, Gz. VII 2 (VII 6 alt) - 2021 - 0206.

Zu den mehrmonatigen Zugangs- und Wartezeiten auf Integrationskursplätze und dem Mangel an Kinderbetreuungsplätzen

Das Gros (70%) der im Februar 2023 gemeldeten erwerbsfähigen, ukrainischen Personen hatte noch nicht an Integrationskursen teilgenommen.⁴⁵

Der BAMF-Navigator wies in aller Deutlichkeit aus, dass in den betrachteten vier Regionen wenig freie Kursplätze bei den Trägern vorhanden und zukünftig von ihnen geplant waren. Als wichtig haben wir es allerdings auch angesehen, dass die IFK noch vorhandene und künftige Platzkapazitäten nutzen. Nach nicht ausgelasteten Integrationskursen im Jahr 2022 verlängerten sich im Jahr 2023 die Wartezeiten der hierfür Angemeldeten bis zu ihrem Kursbeginn wieder auf mehrere Monate. Für umso wichtiger haben wir es gehalten, dass die IFK Kursträger mit freien Plätzen kennen, die Geflüchteten hierauf hinweisen, zügige Anmeldungen der Geflüchteten bei diesen Kursträgern nachhalten und die Eintritte der zugewiesenen Geflüchteten enger als bisher begleiten. Wir haben darauf hingewiesen, dass dies auch Kontaktaufnahmen der IFK zu den aufsichtführenden Regionalstellen des BAMF oder Trägern selbst nicht ausschließen sollte.

Nehmen die Geflüchteten aufgrund fehlender Anmeldungen, knapper Kursplätze sowie fehlender Betreuungsmöglichkeiten von nicht-schulpflichtigen Kindern nicht an Sprach- und Integrationskursen teil, verzögert dies ihre gesellschaftliche Teilhabe und Integration und die ihrer Kinder. Zudem verfestigt sich der damit länger notwendige SGB II-Leistungsbezug. Mehrmonatige Zugangs- und Wartezeiten sind nicht nur integrationsschädlich. Sie sind auch deswegen nicht hinnehmbar, da das BAMF die Teilnahmeverpflichteten nach sechs Wochen an einen anderen Kursträger mit einem entsprechenden Kursangebot zuweisen soll (§ 7 Absatz 5 IntV). Wir haben es daher für erforderlich gehalten, dass die IFK die Geflüchteten dazu entsprechend beraten und die 6-Wochenfrist sodann eng nachhalten (Nachfrage bei den ELB oder beim BAMF).

Insbesondere die vielen⁴⁶ ukrainischen Bedarfsgemeinschaften mit Frauen und betreuungsbedürftigen Kindern sind auf Unterstützung der Jobcenter bei der Sprachförderung und Kindesbetreuung angewiesen. Wir haben daher nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die IFK

⁴⁵ Vgl. BAMF, jeweilige Berichte zur Integrationskursstatistik für das Jahr 2022 und das 1. Halbjahr 2023. Nach rechtskreisunabhängigen Angaben der BReg (BT-Drs. 20/9946, Antwort zu Frage 6 einer kleinen Anfrage der AfD) haben zwischen dem 24. Februar 2022 und 30. November 2023 insgesamt 170 000 ukrainische Kriegsgeflüchtete Integrationskurse beendet. Weitere 189 000 nehmen noch teil.

⁴⁶ Nach Angaben der Bundesagentur (April 2023, Berichtsstand: 1. August 2023) sind in den 346 000 im SGB II-Leistungsbezug stehenden ukrainischen Bedarfsgemeinschaften 229 000 Kinder unter 15 Jahren als sogenannte nicht erwerbsfähige Personen registriert. Darunter wird ein erheblicher Anteil noch nicht schulpflichtig (unter 6 Jahren) und damit betreuungsbedürftig sein. Zwar sind uns Statistiken zur Altersverteilung von Kindern mit ukrainischen Eltern im SGB II-Leistungsbezug nicht bekannt. Allerdings betrug der Anteil der unter sechsjährigen, nicht-schulpflichtigen Kinder an allen Kindern unter 18 Jahren im SGB II-Leistungsbezug – unabhängig von Staatsangehörigkeiten – zuletzt 40 % der rund 1,7 Mio. Kinder (662 000 von 1 661 000 Kindern, vgl. Bundesagentur, „Kinder in Bedarfsgemeinschaften (Monatszahlen)“, Datenblatt 2.1 (Dezember 2022)). Das wären umgerechnet rund 92 000 betreuungsbedürftige ukrainische Kinder unter 6 Jahren an allen 229 000 nicht erwerbsfähigen ukrainischen Kindern unter 15 Jahren im SGB II-Leistungsbezug.

überblicken sollten, wo noch Kinderbetreuungsplätze frei sind, und entsprechend eng beraten. Hierfür hat das Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation auf seiner Beratungsinternetseite „*bildungsserver.de*“ aktuell freie Betreuungsplätze nach Bundesländern verlinkt.⁴⁷ Wir haben dem Bundesministerium, der Bundesagentur und den Ländern empfohlen, die Jobcenter hierauf hinzuweisen.

Zwar hielten Integrationskursträger vereinzelt Integrationskurse mit Kinderbetreuungsmöglichkeiten vor. Sie und das BAMF waren und sind dazu gesetzlich aber nicht verpflichtet. Denn die Kindertagesbetreuung ist Teil der öffentlichen Daseinsfürsorge der Kommunen und Eltern und Kinder haben seit dem Jahr 2013 einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung (und Betreuung) gegenüber den Kommunen (§ 24 SGB VIII). Zwar *kann* das BAMF die Teilnahme am Integrationskurs durch Förderung von Maßnahmen zur Ermöglichung und Sicherstellung einer integrationskursbegleitenden Kinderbetreuung unterstützen, soweit für betreuungsbedürftige und nicht der Schulpflicht unterliegende Kinder der Teilnehmenden kein anderweitiges örtliches Betreuungsangebot besteht, § 4a Absatz 2 IntV.⁴⁸ Dies haben wir allerdings aufgrund des Rechtsanspruches der Eltern und Kinder gegenüber den finanzierenden Kommunen kritisch gesehen.⁴⁹

Wir haben als mögliche weitere Überlegung des BMAS im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat und dem BAMF auf Online-Integrationskurse⁵⁰ (zulässig nach § 14 Absatz 3 IntV) zur sprachlichen Teilhabe von ukrainischen Eltern (oder anderen ausländischen Staatsangehörigen) mit bisher nicht betreuten Kindern unter 6 Jahren hingewiesen. Digitale Qualifizierungskurse waren bereits für die Jobcenter und die Teilnehmenden während der COVID-19-Pandemie hilfreich. Geflüchteten, auch mit nicht-schulpflichtigen, betreuungsbedürftigen Kindern, könnte so eine Teilnahme und damit die beschleunigte sprachliche Integration ermöglicht werden.

3.3 Unzureichende Beratungsleistungen

Ausgangslage

Die Jobcenter haben nach § 3 Absatz 2 SGB II bei der Beantragung von SGB II-Leistungen unverzüglich Leistungen zur Eingliederung in Arbeit zu erbringen. Dazu zählen auch Beratungsleistungen nach § 14 SGB II. Leistungsberechtigte haben Anspruch auf Beratung (§ 14 Absatz 2 Satz 1 SGB II). Art und Umfang der Beratung richten sich nach dem Beratungsbedarf der

⁴⁷ https://www.bildungsserver.de/kinderbetreuungsplaetze-bundesweit-1897-de.html#Kitaplaetze_bundesweit_nach_Schwerpunkten_Traegern_etc_.

⁴⁸ Antragsberechtigt sind nicht die Eltern der betreuten Kinder, sondern die vom BAMF zugelassenen Träger der Integrationskurse.

⁴⁹ Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung der Finanzierung und Abrechnung der Integrationskurse vom 8. November 2021, Gz. VII 6 - 2020 - 0456/Teil 3.

⁵⁰ Z. B. E-Learning, virtuelles Klassenzimmer, Live Online-Unterricht, virtuelle Lernaufgaben.

leistungsberechtigten Person (Satz 3). Für diesen ist entscheidend, ob und durch welche Umstände die berufliche Eingliederung voraussichtlich erschwert sein wird, § 15 Absatz 1 Satz 1 und 2 SGB II. Bei den Beratungen erörtern die IFK mit den Personen, welche Integrationshemmnisse (z. B. fehlende Deutschkenntnisse) erkennbar sind und wie diese abgebaut werden können (sog. Handlungsstrategien). Für die gE hat die Bundesagentur eine Fachliche Weisung zur „Beratung und Betreuung geflüchteter Menschen aus der Ukraine“ am 14. Juni 2022 erlassen. Darin führt sie u.a. zu Anspruchsvoraussetzungen, Zuständigkeiten, Online- und Hotline-Informationen sowie Beratungs-, Vermittlungs- und Förderansätzen aus. Gesonderte Kontaktdichtevorgaben für den Personenkreis der Geflüchteten macht sie nicht. Auch die in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter hatten keine Sondervorgaben zur Kontaktdichte.

Einladungen auf Ukrainisch-Deutsch

Die Jobcenter entwickelten im Mai und Juni 2022 Einladungsschreiben in ukrainisch-deutscher Sprache. Sie verwendeten auch Einladungsschreiben in deutscher Sprache ohne Übersetzungshilfe. Die Eingeladenen waren meist erreichbar und wirkten gut mit. Dies bestätigten auch die Jobcenter. Zwar reagierten die Geflüchteten in 10 der geprüften 161 Fälle nicht auf die schriftliche Einladung zu Beratungsgesprächen. In 8 der 10 Fälle hatten wir dies auf in deutscher Sprache verfasste Einladungen, die die Eingeladenen u.U. noch nicht verstanden, zurückgeführt.

Fehlende Erstberatung

Die IFK hatten zum Prüfungszeitpunkt bei 43 der geprüften 161 Fälle (**27 %**) noch **kein Erstberatungsgespräch** durchgeführt. 7 der 43 ELB waren Einladungen nicht gefolgt. Bei drei der sieben Fälle war der Leistungsbezug bereits wieder beendet. Bei den verbliebenen 36 Fällen waren keine Gründe erkennbar, weshalb IFK von Beratungen oder Einladungen absahen. Die Geflüchteten erhielten in diesen Fällen seit durchschnittlich 130 Tagen bzw. gut vier Monaten SGB II-Leistungen. In den übrigen 118 Fällen (73 %) vergingen zwischen den erstmals bewilligten SGB II-Leistungen (i. d. R. Juni 2022) und dem Erstgespräch im Schnitt knapp zwei Monate (54 Tage).

Beratungen ohne Handlungsperspektive

Die IFK erfassten bei 155 der 161 Fälle (96 %) Integrationshemmnisse. Als Integrationshemmnis stellten sich vielfach die fehlenden Kenntnisse der deutschen Sprache sowie eine fehlende Kinderbetreuung heraus. Schwerpunktmäßig berieten die Jobcenter und IFK zu notwendigen Deutschkenntnissen. Bei 31 der 155 Fälle (20 %) dokumentierten und thematisierten sie in den Gesprächen mit den Geflüchteten aber nicht, wie sie den Hemmnissen begegneten oder begegnen wollen. Eine Handlungsstrategie fehlte in diesen Fällen. Eine konsequente Integrationsbegleitung war bisher nicht Gegenstand der Fachaufsicht der Jobcenter.

„Scheinberatungen“

Bei 51 der 161 geprüften Datensätze (32 %) erfassten IFK Beratungsvermerke mit einem bestimmten Beratungsdatum, obwohl tatsächlich keine persönliche oder telefonische Beratung stattgefunden hatte oder Beratungen erst zu einem späteren Zeitpunkt stattfanden. In diesen Fällen hatten die Jobcenter den Beratungsvermerk teils Wochen vordatiert. In den Fällen, in denen tatsächlich keine Beratungen stattgefunden hatten, hatten die Jobcenter Posteingänge oder Bearbeitungen anderer Art „nach Aktenlage“ als Beratungsvermerk gespeichert.

Dieses Vorgehen war nur bei den gE erkennbar, der Großteil beim Jobcenter B. Das Jobcenter teilte uns zu Beratungsvermerken ohne Beratung mit, sich bei Personen mit der Priorität „Spracherwerb“ für dieses „(...) schematische Vorgehen (...) strategisch entschieden (...)“ zu haben, um den Zugang der vielen Geflüchteten in das SGB II bestmöglich zu bewältigen. Hierzu hätten die IFK sogenannte Beratungsvermerke zur Standortbestimmung (Handlungsfeld Sprachkenntnisse, Qualifikation Sprachkursbedarf) erfasst, bei denen technisch der „Beratungsvermerk“ vorbelegt sei. Alle gE wollten dies künftig fachaufsichtlich nachhalten. Korrekturen seien hingegen nicht möglich.

Würdigung

Wir haben anerkannt, dass die Jobcenter mit viel Eigeninitiative und aktiver Beratungs- und Integrationsarbeit zügig dafür gesorgt haben, die Geflüchteten in ihrer Muttersprache einzuladen. Dies hatte – neben den vielen Gruppeninformationsveranstaltungen mit Dolmetschern – dazu beigetragen, schneller mehr Informationen über die Personen, ihre Leistungsansprüche sowie ihre Integrationshemmnisse- und -möglichkeiten austauschen zu können. So konnten die Jobcenter zudem Meldeversäumnissen aufgrund von sprachlichen Barrieren begegnen. Wir haben mehrsprachige Einladungen auch für andere Personengruppen ohne Deutschkenntnisse als zweckmäßig angesehen. Wir haben zugleich betont, dass die Jobcenter dabei das Ziel einer schnellstmöglichen Verständigung in deutscher Sprache im Blick behalten und mehrsprachige Einladungen möglichst nur vorübergehend einsetzen sollten, bis die jeweilige Person hinreichende Sprachkenntnisse zur alltäglichen Verständigung erlangt hat.

Wir haben ebenfalls anerkannt, dass die Jobcenter sehr viele aus der Ukraine Geflüchtete zügig mit SGB II-Leistungen zu versorgen und zu beraten hatten. Die Geflüchteten haben zu Beginn des Leistungsbezugs jedoch einen hohen Beratungsbedarf. Jobcenter haben wiederum den gesetzlichen Auftrag, Beratungen und erforderliche Eingliederungsleistungen unverzüglich zu erbringen (§ 3 Absatz 2 i. V. m. §§ 14 ff. SGB II). Insofern ist uns die Zahl der mehrere Monate im Bezug stehenden, aber noch nicht beratenen Geflüchteten mit mehr als einem Viertel zu hoch erschienen. Wir haben es daher für erforderlich gehalten, dass die IFK ausstehende Erstberatungen unverzüglich nachholen und überdies Integrationshemmnissen handlungsorientiert und konstruktiv begegnen, d. h. auch mit den Geflüchteten konkrete

Handlungsmöglichkeiten und -empfehlungen thematisieren sollten. Anderenfalls kann der Integrationsprozess ins Stocken geraten.

Ein Beratungsvermerk ohne tatsächlichen Kontakt gibt ein falsches Bild darüber, ob und wie sich Jobcenter um ELB kümmern. Denn die Beratungssoftware der gE (VerBIS) weist in solchen Fällen tatsächlich nicht Beratene als Beratene aus. Derartige Beratungsvermerke suggerierten eine Betreuung, ohne dass diese stattgefunden hatte. Da die Jobcenter die Terminierung künftiger Beratungen an den letzten Beratungskontakten orientieren, findet die nächste Beratung und Förderung ggf. erst zu einem sehr viel späteren Zeitpunkt statt als notwendig. Bei einem langen Zeitraum ohne Kontakt drohen Betreuungsbrüche, die den Integrationsprozess der betroffenen ELB behindern und ihren Leistungsbezug unnötig verlängern können. Dies gilt insbesondere bei Personen, die fremd in Deutschland sind. Wir haben es daher als selbstverständlich angesehen, dass Beratungsvermerke nur dann in den IT-Verfahren durch die IFK zu hinterlegen sind, wenn diesen eine persönliche, telefonische oder Video-Beratung vorausging. Wir haben das Bundesministerium und die Bundesagentur daher aufgefordert, den bei den gE auffälligen Scheinberatungen (knapp ein Drittel der geprüften Fälle) nachzugehen und sicherzustellen, dass die Jobcenter diese künftig unterlassen.

3.4 Bisher nur vereinzelte Beratungen zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse

Ausgangslage

Ausländische akademische und berufliche Abschlüsse können in Deutschland als gleichwertig anerkannt werden.⁵¹ Je nach Bundesland und Beruf sind unterschiedliche Stellen für die Überprüfung der Gleichwertigkeit zuständig.⁵² Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen ist für reglementierte Berufe (z. B. Ärztin, Apothekerin) erforderlich. Für nicht reglementierte Berufe bedarf es keiner Anerkennung. Die Reglementierung ergibt sich aus den für den jeweiligen Beruf einschlägigen bundes- und landesrechtlichen Rechtsgrundlagen (z. B. Deutsches Richtergesetz oder Apothekenbetriebsordnung). Derzeit sind in Deutschland 427 Berufe reglementiert.⁵³ Die überwiegende Anzahl der derzeit in Deutschland knapp 19 000 klassifizierten⁵⁴ Berufe ist somit nicht reglementiert.

Die Bundesagentur hat für die gE eine Weisung zur Beratung bei ausländischen Berufsabschlüssen erlassen. Danach müssen die gE sicherstellen, dass die IFK die Weisung, darin

⁵¹ Nach verschiedenen bundes- und landesrechtlichen Rechtsvorschriften. Vgl. für bundesrechtlich geregelte Berufe: Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG).

⁵² Vgl. Informationsportal der Bundesregierung: www.anerkennung-in-deutschland.de

⁵³ <https://web.arbeitsagentur.de/berufenet/ergebnisseite/reglementierte-berufe?berufeccluster=reglementiert>. Stand: Mai 2024. Zum Prüfungszeitpunkt waren es 287 Berufe.

⁵⁴ Die sogenannte Klassifizierung der Berufe – KldB – der Bundesagentur (Letztstand: Jahr 2020 in der überarbeiteten Fassung der sogenannten „KldB 2010“) enthält derzeit rund 18 800 Berufe in Deutschland.

enthaltene Fachinformationen und Arbeitshilfen (wie die derzeit reglementierten Berufe sowie die Leitfäden zur Anerkennungsberatung und Anerkennung von Berufsabschlüssen, Berufsschaubilder, Möglichkeiten und Regelungen zu Anpassungsqualifizierungen) kennen und anwenden.⁵⁵ Außerdem hat sie in der Fachlichen Weisung für die gE zur Beratung und Betreuung geflüchteter Menschen aus der Ukraine von Juni 2022 zur Anerkennungsberatung ausgeführt: „grundsätzliches Ziel ist die Integration in qualifikations- und beschäftigungsadäquate Beschäftigung (...). Geflüchtete aus der Ukraine sollen dahingehend beraten werden, ihr Qualifikationsniveau auszuschöpfen, z. B. durch eine (Teil-) Anerkennung (...).“⁵⁶

Wir wussten weder zum Prüfungszeitpunkt noch danach, ob auch die Länder und zKT ähnliche Informationsangebote haben oder unterbreiten. Der einbezogene zKT hatte in seiner auf die aus der Ukraine geflüchteten ELB ausgerichteten „Beratungsstrategie UKR“ geregelt, welche Träger und Beratungseinrichtungen die IFK zu Fragen der Anerkennung beruflicher oder schulischer Abschlüsse kontaktieren können.

Im Jahr 2017 haben wir bei unserer Prüfung der „Integrationsarbeit der Jobcenter mit Geflüchteten nach Abschluss des Integrationskurses oder bei Schwangerschaft oder Erziehung von Kindern unter drei Jahren“⁵⁷ Defizite bei der Beratung zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse festgestellt. Damals war bei 44 % der einbezogenen Fälle keine entsprechende Beratung erkennbar. Die Interne Revision der Bundesagentur sah im Jahr 2021⁵⁸ ebenfalls erheblichen Optimierungsbedarf.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wurden im Jahr 2020 1 551 Anerkennungsverfahren von in der Ukraine erworbenen Berufsabschlüssen abgeschlossen, 1 452 Anträge (94 %) wurden positiv beschieden. Im Folgejahr 2021 wurden 1 431 der 1 500 Verfahren (95 %) positiv beschieden. Im Jahr 2022 waren 1 662 Anträge (+ 11 %) anhängig. 1 323 wurden beschieden, davon 1 263 (95 %) positiv.⁵⁹

Wir haben geprüft, ob die Geflüchteten Berufsabschlüsse haben und die IFK zu Fragen der erforderlichen und nicht erforderlichen Anerkennung der Abschlüsse berieten.

Feststellungen

Die einbezogenen Jobcenter wiesen uns auf die guten Qualifikationsniveaus der Geflüchteten hin. Dies deckte sich auch mit unseren Prüfungserkenntnissen:

⁵⁵ Bundesagentur, Weisung 201705011 vom 22. Mai 2017: „Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Auswirkungen auf die berufliche Beratung“.

⁵⁶ Nähere Informationen zu den Anerkennungsverfahren beschreibt die Bundesagentur in Nummer 6.1.1 der Fachlichen Weisung (allgemeine Regelungen, Links, Netzwerkpartner).

⁵⁷ Abschließende Prüfungsmitteilung an das Bundesministerium vom 18. Dezember 2018 (Gz. VI 3 - 2017 - 1002).

⁵⁸ Revisionsbericht (SGB II) von November 2021.

⁵⁹ Statistisches Bundesamt, „Statistischer Bericht – Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen – 2022“ (30. August 2023).

Bei 120 der 161 geprüften Fälle (75 %) waren Ausbildungs- und Studienzeiten sowie Berufsabschlüsse erfasst. Anhand der IT-Eintragungen war jedoch nur selten erkennbar, ob die Berufsabschlüsse anerkannt, teilweise anerkannt, reglementiert oder nicht reglementiert waren. Ob eine Anerkennung der Berufsqualifikation erforderlich ist oder nicht und wie die ggf. erforderliche Anerkennung organisiert werden könnte, dokumentierten die IFK in Einzelfällen (8 der 120 Personen, 7 %)⁶⁰. Auch anhand der erfassten Handlungsstrategien waren keine weiteren Fälle erkennbar, bei denen die IFK noch planten, zu Anerkennungsfragen zu beraten. Die vier Jobcenter teilten überdies mit, dass die Anerkennungsberatung bisher bei den IFK und fachaufsichtlich nicht im Fokus stand.

Würdigung

Teil der Integrationsarbeit der Jobcenter ist auch die Beratung zur erforderlichen oder nicht erforderlichen Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse. Zwar hatte sich die Informationslage zu Fragen beruflicher Anerkennungsbedarfe im Vergleich zu unserer Prüfung der Integrationsarbeit der Jobcenter mit Geflüchteten (Jahr 2017) verbessert: Die Bundesagentur hatte im Jahr 2017 für die gE entsprechende Fachliche Weisungen zur Anerkennungsberatung erlassen. Die dokumentierte Beratungsarbeit der Jobcenter hatte sich seit unserer Prüfung im Jahr 2017 (Beratungsquote: 44 %) jedoch nicht intensiviert, sondern verschlechtert (Beratungsquote: 7 %). Dokumentierte Handlungsstrategien, zu einer Anerkennung von Abschlüssen noch zu beraten, fehlten sogar ganz.

Informationen zu einer erforderlichen oder nicht erforderlichen Anerkennung haben wir als wesentlich für eine zügige Integration angesehen. Aufgrund der wenigen Beratungsgespräche und der fehlenden weiterführenden Überlegungen der IFK war nicht davon auszugehen, dass die Anerkennungsberatungen im Fokus standen und stehen werden. Dies haben wir jedoch als nötig angesehen. Zum einen waren die Geflüchteten neu im Land und hätten möglichst frühzeitig erfahren sollen, ob sie in ihren erlernten Berufen arbeiten dürfen oder nicht. Mit dem Zustrom der mehr als 1 Mio. Geflüchteten aus der Ukraine im Jahr 2022 wird zum anderen der Anerkennungsbedarf und das Antragsvolumen auf Anerkennung der Berufsabschlüsse deutlich zugenommen haben. Überdies zeigten Daten des statistischen Bundesamtes aus den Jahren 2020 und 2021, dass Ukrainerinnen und Ukrainer hohe Chancen auf Anerkennung ihrer Berufsabschlüsse haben.

Wir haben dabei nicht verkannt, dass viele Geflüchtete noch nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügten und daher die Anerkennungsberatung anfangs erschwert war. Dies hätte die Jobcenter jedoch nicht davon abhalten sollen, Anerkennungsberatungen deutlich zu intensivieren. Wir haben begrüßt, dass die Bundesregierung im Internet⁶¹ zu Anerkennungsfragen in ukrainischer Sprache informierte. Wir haben es als erforderlich angesehen, dass IFK hierauf hinweisen. Dies sollte auch die von der Bundesagentur im Internet veröffentlichte Liste der derzeit 287 reglementierten Berufe (aktualisierter Stand: Januar 2024)

⁶⁰ Bei den drei gE: ein Fall, beim zkT: sieben Fälle.

⁶¹ www.anerkennung-in-deutschland.de.

umfassen. Die IFK sollten zudem den an aus der Ukraine Geflüchtete gerichteten Leitfaden der Bundesagentur zur Anerkennung von Berufsabschlüssen aushändigen und den Leitfaden der Bundesagentur für die IFK zur Anerkennungsberatung nutzen. Überdies haben wir den Jobcentern empfohlen, die Steigerung der Anzahl der Beratungen fachaufsichtlich eng nachzuhalten.

Dem Bundesministerium und der Bundesagentur haben wir empfohlen, bei den Jobcentern dafür zu werben, zu Anerkennungs- und Nichtanerkennungsbedarfen zu beraten und dies zu dokumentieren. Da wir nicht wussten, ob die Länder und zkt ähnliche Informationsangebote wie die gE haben, haben wir dem Bundesministerium empfohlen, auch bei den Ländern für gleichwertige Informationsmöglichkeiten zu werben.

3.5 Stellungnahmen

Das Bundesministerium hat sich zusammenhängend zu den Textziffern 3.1 bis 3.4 geäußert. Hinsichtlich der verbesserungsbedürftigen Dokumentationsarbeit (Textziffern 3.1 und 3.2) und Beratung der Jobcenter (Textziffern 3.3 und 3.4) hat es ebenso wie die Bundesagentur auf den am 18. Oktober 2023 in der Bundespressekonferenz vorgestellten Aktionsplan des Bundesministeriums und der Bundesagentur (sogenannter **Jobturbo**) hingewiesen. Danach solle u. a. die Beratungsdichte nach Integrationskursen für einen zielgerichteten⁶² Integrationsprozess erhöht, Qualifikationen nacherfasst sowie Maßnahmen zur Anerkennung von Qualifikationen und Anpassungsqualifikationen vereinbart werden. Dies beinhaltet auch, bisher nicht erfasste Sprachkenntnisse nachzuerfassen und Datenlücken für eine zielgerichtete Arbeitsmarktintegration zu schließen. Bisherige Vermittlungsansätze könnten damit bedarfsorientierter ausgerichtet, eine arbeitsmarktnahe Beratung ermöglicht und Vermittlungshindernisse effektiver aufgehoben werden. Das Bundesministerium werde den Jobturbo eng begleiten. Dieser zielt auf substantielle Verbesserungen bei den vom Bundesrechnungshof getroffenen Feststellungen ab.

Das Bundesministerium hat zudem die umfassende Aktualisierung der Fachlichen Weisungen der Bundesagentur im Kontext Geflüchteter zur Sprachförderung und Arbeitsmarktintegration angekündigt.⁶³

Zu Textziffer 3.1: Die Bundesagentur hat im Weiteren folgende Maßnahmen angekündigt:

- Aktualisierung der Fachlichen Weisungen zur Arbeitsmarktintegration mit Hinweisen und Empfehlungen zur Sicherstellung einer ausreichenden Datenqualität (insbesondere zu Schul- und Bildungsabschlüssen).
- Suchläufe der gE zu lückenhaften Lebensläufen (VerBIS).

⁶² Ziele: ab Sprachniveau A2 in Arbeit vermitteln, Unterstützung eines zielgerichteten Integrationsprozesses.

⁶³ Es hat die Fachlichen Weisungen nicht näher benannt.

- Einführung einer Möglichkeit für die gE, im opDs nach fehlenden Schul- und Berufsausbildungen suchen zu können.
- Entwicklung eines Fragenkatalogs zur Fachaufsicht über die Datenqualität, u. a. zu Lebenslaufdaten.

Das Landesministerium hat darauf hingewiesen, dass es enorm aufwändig und oft sogar unmöglich sei, lückenlose Ausbildungsnachweise von den ELB zu erhalten. Dennoch sei ein umfassendes Bild vom beruflichen Werdegang und dessen Dokumentation erforderlich für eine berufliche Integration.

Zu Textziffer 3.2: Die Bundesagentur halte die umfassende Erhebung und Dokumentation der für den weiteren Integrationsprozess nutzbaren Deutsch- und Fremdsprachenkenntnisse für zwingend. Seien keine Sprachkenntnisse vorhanden, könnten die Jobcenter dies in VerBIS nicht abbilden. Die Bundesagentur wolle den Dokumentationslücken mit Fachaufsichtsmaßnahmen entgegensteuern. Die Fachaufsicht solle künftig auch die Sprachdokumentation und Prozesse um die Teilnahme an Integrationskursen umfassen. Dies habe die Bundesagentur bereits in Steuerungsformaten thematisiert.

Hinsichtlich der Zugangs- und Wartezeiten bei Integrationskursen stehe die Bundesagentur im Austausch mit dem BAMF. Die nur anfänglich niedrigen Wartezeiten seien auf noch kurze Aufenthaltsdauern zurückzuführen. Regionaldirektionen und gE hätten längere Wartezeiten in sehr ländlichen Regionen zurückgemeldet. Hinderlich für einen schnellen Eintritt in Integrationskurse seien dort neben nicht ausreichend vorhandenen Teilnahmeplätzen vor allem auch die nicht ausreichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie fehlender öffentlicher Nahverkehr. Die Verantwortung für die beiden letztgenannten Gründe läge jedoch bei den Ländern und Kommunen. Der Mangel an Kinderbetreuungsplätzen sei bereits vor dem Angriffskrieg und auch in anderen als ländlichen Regionen ein großes Hindernis bei der Integration in Arbeit – vor allem bei Frauen – gewesen. Die Dienststellen der Bundesagentur seien gehalten, sich bei entsprechendem Bedarf mit ihren kommunalen Partnern abzustimmen. Die Bundesagentur habe entsprechende Hinweise, wie auch den vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Hinweis auf den „Bildungsserver“, in ihre Fachlichen Hinweise aufgenommen und wolle weitere Hinweise ergänzen.

Sie habe keine eigenen Erkenntnisse zu Wartezeiten auf freie Integrationskursplätze. Kurs-träger hätten laut Angabe des BAMF für Januar bis März 2024 über 90 000 freie Integrations-plätze gemeldet.

Hinsichtlich des BAMF-Navigators (Übersicht über freie Kursplätze) hat die Bundesagentur auf entsprechende Hinweise in den überarbeiteten Fachlichen Weisungen zur Deutschförderung für die gE hingewiesen. Rückmeldungen aus der Praxis hätten gezeigt, dass die Daten im BAMF-Navigator nicht immer korrekt und Nachfragen beim Kursträger notwendig seien. Die IFK seien mit geänderten Fachlichen Hinweisen angewiesen worden, den ELB Listen mit Integrationskursträgern auszuhändigen, die innerhalb von sechs Wochen freie Kursplätze anbieten können. Komme kein wohnortnaher Kurseintritt in der Zeit zustande, sollen IFK auch im weiteren Umfeld suchen. Komme dennoch kein Kurseintritt zustande, sei das BAMF für

die weitere Unterbringung bei anderen Kursträgern zuständig. Hinsichtlich der Auslastung der Integrationskursplätze hat die Bundesagentur zudem darauf verwiesen, dass eine Teilnehmendenzahl von 20 Personen⁶⁴ auch bei einem höheren Bedarf grundsätzlich nicht überschritten werden dürfe. Die Auslastungsgrade von Integrationskursen seien mittlerweile gestiegen (Jahr 2023: 18,3 von 20,8 Plätzen (88%)).

Online-Integrationskurse lägen in der Zuständigkeit des BAMF. Die Bundesagentur hat diese für sinnvoll gehalten, um räumliche Distanzen zu überbrücken und die Kursteilnahme z.B. von Menschen mit Betreuungspflichten zu vereinfachen. Nach Einschätzung der Bundesagentur sei die notwendige Störungsfreiheit für einen optimalen Lernerfolg für Eltern mit betreuungsbedürftigen Kindern ohne Betreuungsplatz jedoch auch bei Online-Angeboten nicht durchgängig gewährleistet.

Die Bundesagentur plane, eine Fachliche Weisung zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten herauszugeben.⁶⁵

Das Landesministerium halte die Dokumentation der Sprachkenntnisse für besonders notwendig, hat aber offengelassen, ob und welche Maßnahmen es hierzu ergreifen will.

Zu Textziffer 3.3: Die Bundesagentur hat ausgeführt, dass auch der Bericht ihrer Internen Revision aus Juli 2023 zur „Teilnahme an Integrationskursen“ gezeigt habe, dass die Prozessqualität noch nicht zufriedenstellend sei. Sie habe daher die Fachliche Weisung zur Erfassung von Handlungsstrategien⁶⁶ im Juni 2023 angepasst. Sie hat auch auf deutlich verbesserte Quoten bei fehlenden Erstberatungen (Juni 2022: 53 %, September 2023: 3,5 %) hingewiesen. Dennoch sollen die für die erste Jahreshälfte 2024 vorgesehenen verstärkten Integrationsbemühungen (u.a. erhöhte Beratungsaktivität) im Zuge des Jobturbos die Quote der Erstberatungen weiter verbessern.

Sie halte sowohl mehr- als auch deutschsprachige Einladungen, Informationsmaterialien und Beratungen je nach Einzelfall für zweckmäßig.

Beratungsvermerke seien nur dann zu erfassen, wenn zwischen IFK und ELB ein persönlicher (auch telefonischer bzw. Video-) Kontakt stattgefunden habe und es sich um einen „qualifizierten“⁶⁷ Beratungskontakt handele. „Scheinberatungen“ bzw. Beratungsvermerke ohne jeglichen Kontakt zur betroffenen Person würden nicht den Anforderungen der Bundesagentur entsprechen. Auch die Ausnahmesituation rechtfertige nicht das dargestellte

⁶⁴ § 14 Absatz 2 Sätze 1 und 2 Integrationskursverordnung (IntV): „Die Zahl der Kursteilnehmer in einer Kursgruppe soll 20 Personen nicht überschreiten. Maximal dürfen 25 Personen an einem Kurs teilnehmen.“

⁶⁵ Dies hat die Bundesagentur im Anschluss an ihre Stellungnahme auch umgesetzt: Fachliche Weisung 202401004 vom 5. Januar 2024 „Beratung, Vermittlung und Förderung geflüchteter Menschen mit Arbeitsmarktzugang“ für die gE und Agenturen für Arbeit.

⁶⁶ Weisung zur „Anpassung des Integrationskonzeptes der BA (4-Phasen-Modell“).

⁶⁷ Unter Verweis auf die VerBIS-Praxishilfe „Vermerk erstellen“ führt die Bundesagentur im Weiteren aus: „Qualifizierte Kontakte analysieren den Standort des Bewerbers, strukturieren den Integrationsprozess und geben wesentliche Impulse für den weiteren Verlauf dieses Prozesses.“

„schematische Vorgehen“ der gE. Die Bundesagentur hat dazu folgende Maßnahmen ergriffen oder geplant, um dem zu begegnen:

- Information zu Dokumentationsanforderungen in Führungsdialogen,
- Gespräch der Zentrale der Bundesagentur mit der für das besonders betroffene Jobcenter B zuständigen Regionaldirektion zu Dokumentationspflichten bei Beratungsvermerken,
- Hinweise an alle gE zu Voraussetzungen zur Erstellung von Beratungsvermerken.

Zudem wolle die Bundesagentur die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes und Empfehlungen der Internen Revision in überarbeiteten Fachlichen Weisungen berücksichtigen.

Das Landesministerium hat sich nicht zu Textziffer 3.3 geäußert.

Zu Textziffer 3.4: Die Bundesagentur habe den Mitarbeitenden über das Intranet viele zusätzliche Hilfsmittel zur Anerkennungsberatung zur Verfügung gestellt (z. B. Leitfäden). Zu Beginn des Jahres 2023 habe die Zentrale der Bundesagentur ergänzend 11 Online-Schulungen zum Thema Anerkennung für künftige Multiplikatoren (im Schnitt je 120 IFK der gE und Agenturen für Arbeit) durchgeführt. Außerdem habe die Bundesagentur ein Selbstlerntool zur Anerkennungsberatung für IFK zur Verfügung gestellt. Die IFK erlernen dabei auch, wie sie ELB an das seit dem Jahr 2011 bestehende ESF-Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) und damit an externe, bundesweite Beratungsstellen zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse verweisen können. Seit Beginn des Jahres 2024 vertiefe die Bundesagentur die Zusammenarbeit mit IQ-Trägern, z. B. in Form von gemeinsamen Beratungsstellen, Beratung der IQ-Träger in Diensträumen der Bundesagentur oder durch Personalgestellungen.

Die Bundesagentur hat zudem auf weitere ergriffene und kommende Maßnahmen verwiesen:

- Erlass einer Fachlichen Weisung⁶⁸ zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter mit Hinweisen auf die notwendige, schnelle Verweisberatung an IQ-Träger zur Anerkennung ausländischer Berufs- und Bildungsabschlüsse,
- geplante Anpassung der Weisungen zur Anerkennungsberatung Ende des Jahres 2024,
- monatliche Jour Fixe der Zentrale mit den Migrationsbeauftragten der Regionaldirektionen mit dem Fokus auf IQ-Zusammenarbeit und Schulungen zur Anerkennungsberatung,
- Steigerung der Anerkennungsberatungen mit Nachhaltung in fachaufsichtlichen Prüfungen und Sensibilisierung der Jobcenter durch regelmäßige Thematisierung in Steuerungsformaten.

Das Landesministerium hat sich nicht zu Textziffer 3.4 geäußert.

⁶⁸ Bundesagentur, Fachliche Weisungen 202401004 vom 5. Januar 2024 zur Umsetzung der Beratung, Vermittlung und Förderung geflüchteter Menschen mit Arbeitsmarktzugang.

3.6 Abschließende Bewertung

Wir begrüßen, dass das Bundesministerium und die Bundesagentur unsere Hinweise und Empfehlungen beim Jobturbo und mit weiteren Maßnahmen aufgegriffen haben. Die getroffenen und noch geplanten Maßnahmen erscheinen geeignet, zu Fortschritten bei der Integrationsarbeit mit aus der Ukraine geflüchteten ELB zu führen und ihre Perspektiven auf berufliche und gesellschaftliche Integration zu erhöhen. Wir werden dies weiter beobachten.

Wir erwarten zugleich, dass die sensibilisierten Jobcenter vorhandene Datenlücken schließen. Wir gehen davon aus, dass die Jobcenter fortan die vorhandenen Platzkapazitäten im Bereich der Integrationskurse (zuletzt mehr als 90 000) und Kinderbetreuung kennen und dazu konsequenter und zielgerichteter als bisher beraten. Dies kann, wie von uns angeregt und von der Bundesagentur bestätigt, zunächst auch mehrsprachig erfolgen (Einladung und Gespräch). Die am 5. Januar 2024 von der Bundesagentur erlassene Weisung für die gE zur Umsetzung der Deutschförderung im SGB II kann dabei zu einer beschleunigten Sprachförderung der Geflüchteten beitragen. Darin hat die Bundesagentur die gE u. a. angewiesen, die verbindliche Kursanmeldung und den Kurseintritt der ELB konsequent nachzuhalten und weitere Kursbedarfe den Regionaldirektionen der Bundesagentur zu melden. Fehlende oder verzögerte sprachliche Förderung und Integration erhöht für die zu fördernden ELB anderenfalls das Risiko, dauerhaft arbeitslos zu bleiben und lang SGB II-Leistungen beziehen zu müssen. Dies gilt es zu verhindern.

Wir teilen die Auffassung des Landesministeriums, dass ein umfassendes Bild vom beruflichen Werdegang und dessen Dokumentation ebenso erforderlich für eine berufliche Integration ist (Tz. 3.1) wie die Förderung und Dokumentation von Sprachkenntnissen (Tz. 3.2). Wir erwarten, dass es sich zur vollständigen Dokumentation bei den beaufsichtigten zKT einen Überblick verschafft, erforderlichenfalls Impulse setzt und steuernd einwirkt. Auch für die bisher unzureichenden Beratungsleistungen (Tz. 3.3) und den nur vereinzelt anerkannten Anerkennungsberatungen (Tz. 3.4), zu denen sich das Landesministerium jeweils nicht geäußert hat, erwarten wir den Zusagen der Bundesagentur entsprechende oder vergleichbare Abhilfemaßnahmen. Mit diesen Hinweisen schließen wir die Textziffer ab.

Romers

Rammoser

Beglaubigt: Renate Engelmann, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.