



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Betreuung Geflüchteter aus der Ukraine durch die Jobcenter

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Gz.: VI 3 - 0002387

29. Oktober 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Weiterhin Defizite und Handlungsbedarf bei der Integration geflüchteter Menschen aus der Ukraine

Betreuung und Vermittlung Geflüchteter aus der Ukraine haben sich im Vergleich zu den Vorjahren verbessert; gleichwohl offenbaren die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes vielfach fortbestehende Defizite und nicht ausgeschöpfte Verbesserungspotenziale.

Worum geht es?

Der Bundesrechnungshof hat in mehreren Prüfungen zahlreiche Hindernisse identifiziert, die eine schnelle und erfolgreiche Integration der geflüchteten Menschen aus der Ukraine in den Arbeitsmarkt behindern. Sie reichen von Schwierigkeiten bei einem zügigen Spracherwerb über zu wenig Kontakte, Beratungen und Vermittlungsvorschläge der Jobcenter bis hin zu kontraproduktiven Zumutbarkeitsregelungen. Mit dem „Job-Turbo“ hat die Bundesregierung viele dieser Schwachstellen aufgegriffen. Aktuelle Prüfungsergebnisse zeigen Verbesserungen, aber auch anhaltende Defizite. In welchem Maße der Job-Turbo entscheidende positive Impulse gegeben hat, lässt sich bisher nicht verlässlich nachweisen; ob er auch haushalterische Einsparerwartungen erfüllt, hält der Bundesrechnungshof für zweifelhaft.

Was ist zu tun?

Es bedarf erheblicher weiterer Anstrengungen, um bestmögliche Bedingungen für die Integration geflüchteter erwerbsfähiger Menschen aus der Ukraine, aber auch aus anderen Ländern in den Arbeitsmarkt sicherzustellen. Zu diesem Zweck müssen Defizite angegangen werden, z.B. bei der Beratung zur Anerkennung von Abschlüssen oder der Vermittlung. Dafür sollten alle Jobcenter – auch solche in kommunaler Trägerschaft – den Job-Turbo gleichermaßen zielgerichtet umsetzen.

Was ist das Ziel?

Die Bundesregierung sollte sich konkrete Ziele setzen, um den geflüchteten Menschen nachhaltige Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt zu eröffnen. Der Erfolg des Job-Turbos muss sich hieran messen lassen. Andere Kundengruppen im Bürgergeld sollten nicht aus dem Blick geraten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Einführung	8
2	Ziel: Integration in den Arbeitsmarkt	10
3	Hindernisse bei der Zielerreichung	13
3.1	Fortdauernde Schwierigkeiten beim Spracherwerb	13
3.2	Fortdauernde Defizite bei Datenerfassung und Vermittlung	15
3.3	Würdigung	18
3.4	Stellungnahme	20
3.5	Abschließende Bewertung	21
4	Umsetzung des Job-Turbos	21
4.1	Sachverhalt	21
4.2	Würdigung	26
4.3	Stellungnahme	27
4.4	Abschließende Bewertung	28
5	Fazit und Empfehlungen	31

Abkürzungsverzeichnis

A

AufenthG Aufenthaltsgesetz

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

I

IntV Integrationskursverordnung

J

Jobcenter gE *Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung*

Jobcenter zkT *zugelassener kommunaler Träger*

N

NRW Nordrhein-Westfalen

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB III *Sozialgesetzbuch Drittes Buch*

SGB XII *Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch*

0 Zusammenfassung

Seit dem Einmarsch russischer Truppen in die Ukraine im Februar 2022 sind über eine Million Ukrainerinnen und Ukrainer nach Deutschland geflohen. Seit dem 1. Juni 2022 können sie Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) beziehen. Die aktuelle Zahl der leistungsbeziehenden Ukrainerinnen und Ukrainer liegt bei rund 720 000, darunter sind 500 000 Erwerbsfähige. Die monatlichen Ansprüche betrugen zuletzt etwa 539 Mio. Euro.

Ziel der Bundesregierung ist die schnelle Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt. Die im Oktober 2023 gestartete Initiative „Job-Turbo“ soll das Erreichen dieses Ziels beschleunigen. Zugleich soll sich damit der Bundeshaushalt 2024 um 1 Mrd. Euro und in den drei Folgejahren jeweils 1,5 Mrd. Euro reduzieren. Im Zuge der Wachstumsinitiative will die Bundesregierung den Job-Turbo ausweiten und verstetigen.

Der Bundesrechnungshof hat die Betreuung der Geflüchteten aus der Ukraine in den Jahren 2022, 2023 und 2024 geprüft. Aus den im Jahr 2024 gewonnenen Erkenntnissen lassen sich auch Schlussfolgerungen über die Wirkungen des Job-Turbos ableiten. Seine wesentlichen Feststellungen und übergreifenden Schlussfolgerungen stellt er in diesem Bericht zusammenfassend dar. Die Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und der Länder sind in dieser abschließenden Berichtsfassung berücksichtigt.

- 0.1 Die Jobcenter standen durch die Entscheidung des Gesetzgebers, Geflüchteten aus der Ukraine Leistungen nach dem SGB II zu gewähren, im Jahr 2022 vor großen Herausforderungen. Im Fokus waren zunächst die Erfassung von Daten und Deutschkenntnissen und die Vermittlung in einen Integrationskurs. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigten erhebliche Defizite der Jobcenter bei der Integrationsarbeit auf. Teilnahmen an Integrationskursen verzögerten sich oder kamen nicht zustande. Zu häufig fehlte eine Beratung der Geflüchteten (z. B. Gespräch mit der Integrationsfachkraft) während des Integrationskurses. Im Jahr 2024 fand bei 32 % der Fälle keine Beratung statt. Die Zahl der Abbrüche von Integrationskursen war viermal höher, wenn die Jobcenter die Geflüchteten nicht beraten hatten. Das BMAS sieht die Deutschsprachförderung für die Integration als essenziell an. Die vom BMAS und der Bundesagentur initiierten Maßnahmen scheinen geeignet, um den Defiziten entgegenzuwirken. (Textziffer 3.1)
- 0.2 Der Bundesrechnungshof stellte bei der Vermittlung Geflüchteter in Arbeit nach Ende des Integrationskurses ebenfalls Mängel fest. Relevante Daten wurden oftmals nicht vollständig erfasst, Beratungsgespräche nicht mit allen Geflüchteten zeitnah nach dem Integrationskurs geführt. Viele Geflüchtete erhielten nach dem Integrationskurs keine Vermittlungsvorschläge. Auch bei den im Jahr 2024 geprüften Fällen führten weniger als 1 % der Vermittlungsvorschläge zu einer Einstellung. Fehler gab es auch bei der Beurteilung der Zumutbarkeit von Arbeit oder Maßnahmen. Zudem berieten die Jobcenter nur unzureichend zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse. Aus den aktuellen Prüfungserkenntnissen lässt sich ableiten, dass sich die Vermittlungsarbeit

der Jobcenter zum Teil verbessert hat. Dies gilt insbesondere für die Erfassung von Lebensläufen und Deutschkenntnissen, die Zeitspanne zwischen Beratungen und die Anzahl von Vermittlungsvorschlägen. Der Job-Turbo hat an den auch vom Bundesrechnungshof festgestellten Defiziten angesetzt und den Fokus auf die Vermittlung Geflüchteter in den Arbeitsmarkt gelenkt. Dennoch bestehen viele Probleme fort. Das führt dazu, dass die Möglichkeiten für eine Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt noch nicht ausgeschöpft werden. Das BMAS und die Bundesagentur sehen Verbesserungen bei der Datenqualität, der Zeitspanne zwischen Beratungen und bei der Anzahl an Vermittlungsvorschlägen. Der Bundesrechnungshof erkennt die bisherigen Anstrengungen an. Defizite müssen jedoch noch weiter reduziert und dies nachgehalten werden. (Textziffer 3.2)

- 0.3 Die Bundesagentur hat aufgrund des Job-Turbos im Januar 2024 verbindliche Weisungen für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter gE) erlassen. Der Bundesrechnungshof hat dort wesentliche Kernelemente des vermittlerischen Handelns vor und nach Beginn des Job-Turbos untersucht. Der Vergleich lässt positive Trends erkennen. Entsprechend der Regelungen in der Weisung führten die Jobcenter gE häufiger Beratungsgespräche mit Geflüchteten. Sie kommen in anderen Punkten den Vorgaben jedoch noch nicht hinreichend nach. Die Weisungen gelten nicht im gesamten Bundesgebiet gleichermaßen. Die 104 zugelassenen kommunalen Träger (Jobcenter zKT) sind daran nicht gebunden. Zwar beteiligen sie sich mehrheitlich am Job-Turbo, über die individuelle Ausgestaltung vor Ort entscheiden sie aber selbst. Das BMAS ist der Auffassung, dass die Organisationsstruktur der Jobcenter die vergleichbare Umsetzung des Job-Turbos nicht beeinträchtigt. Auch die Jobcenter zKT hätten ihre Beratungsleistung für Geflüchtete intensiviert. Die Prüfungsergebnisse zeigen jedoch ein differenzierteres Bild. So setzen einige Jobcenter zKT den Job-Turbo nicht oder nur teilweise um. Die Landesministerien haben zum Teil dargelegt, dass die höhere Betreuungsintensität bei Geflüchteten zulasten anderer Leistungsempfänger gehe. Das BMAS sollte solche unbeabsichtigten Nebenwirkungen des Job-Turbos mit in den Blick nehmen.

In welchem Maße der Job-Turbo ursächlich für die Verbesserungen bei der Betreuung der geflüchteten Ukrainerinnen und Ukrainer ist, und ob durch ihn eine stärkere Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt stattfindet, kann das BMAS bisher nicht verlässlich nachweisen. Die Beschäftigung der Ukrainerinnen und Ukrainer steigt seit dem Jahr 2022 nur sehr langsam linear an. Eine signifikante Verstärkung dieses Aufwärtstrends ist seit Einführung des Job-Turbos bisher nicht zu erkennen. Auch die Anzahl der regelleistungsberechtigten Ukrainerinnen und Ukrainer und die monatlichen Zahlungsansprüche sinken nicht nennenswert. Das BMAS führt dies darauf zurück, dass eine anhaltend hohe Zahl von Neuzugängen die verbesserte Integrationsleistung überkompensiere. Auch die Regelsatzerhöhung zum 1. Januar 2024 trage hierzu bei. Es verweist zum Beleg des Erfolgs des Job-Turbos darauf, dass seit seiner Einführung die Zahl der Beschäftigungsaufnahmen, die Zahl der Beschäftigten und die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit bei Menschen aus der Ukraine und anderen Fluchtherkunftsländern deutlich gestiegen seien. Es betrachtet zudem, wie sich die Integration von im Oktober 2023 im Leistungsbezug befindlichen Menschen in den Folgemonaten

entwickelt hat (Kohortenbetrachtung). Aus den hierbei beobachteten Abgängen aus dem Leistungsbezug und den deswegen wegfallenden Ausgaben schließt es, dass auch die mit der Einführung des Job-Turbo verbundenen Einsparerwartungen tatsächlich erreichbar sind. Es lässt dabei aber weitere Faktoren außer Acht, die die Integrationschancen vieler geflüchteter Menschen insbesondere durch verbesserte Sprachkenntnisse seit Ende 2023 ohnehin verbessert haben. Welchen Anteil der Job-Turbo an den Beschäftigungszuwächsen hat, hat das BMAS nicht dargelegt. Für die Ermittlung der Haushaltswirkung des Job-Turbos darf es zudem nicht die finanzielle Wirkung aller für die betrachtete Kohorte erreichten Integrationen zugrunde legen. Es darf hierfür nur die Minderausgaben berücksichtigen, die durch den Job-Turbo zusätzlich bewirkt wurden. Der Bundesrechnungshof geht vor diesem Hintergrund nicht davon aus, dass der erwartete Effekt, den Bundeshaushalt 2024 um 1 Mrd. Euro zu entlasten, eintreten wird. Die erwarteten Ausgabeminderungen für die Folgejahre sind aus jetziger Sicht ebenfalls zweifelhaft. (Textziffer 4)

- 0.4 Das BMAS muss bei den Jobcentern die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Spracherwerb und Integration in den Arbeitsmarkt so schnell wie möglich gelingen. Hierfür müssen sie ihre Anstrengungen weiter intensivieren, um die Integrationsarbeit effektiver zu gestalten und die Potenziale der geflüchteten Menschen zu nutzen. Der Job-Turbo greift das bereits auf und bietet hierfür zielführende Ansätze. Das BMAS sollte die Voraussetzungen für eine bundesweit gleichermaßen zielgerichtete und konsequente Umsetzung schaffen, die auch die Jobcenter zkt umfasst. Die mit der Wachstumsinitiative vorgesehenen gesetzlichen Regelungen zur Ausweitung und Verstetigung des Job-Turbos sind ein Schritt in diese Richtung. Das BMAS sollte sich hierfür konkrete messbare Ziele setzen, um den geflüchteten Menschen nachhaltige Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt zu eröffnen. Der Erfolg des Job-Turbos muss sich hieran messen lassen. (Textziffer 5)

1 Einführung

Seit dem Einmarsch russischer Truppen in die Ukraine im Februar 2022 sind mehr als eine Million Menschen vor dem Krieg in der Ukraine nach Deutschland geflohen. Zunächst bezogen sie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Zum 1. Juni 2022 trat eine Rechtsänderung in Kraft. Seitdem haben sie Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II (Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende) und dadurch Zugang zu Unterstützungs- und Eingliederungsleistungen.¹ Damit wurde auch das Ziel einer möglichst frühzeitigen Arbeitsmarkintegration erwerbsfähiger Geflüchteter verfolgt, da Jobcenter Geldleistungen und Vermittlung aus einer Hand erbringen.²

Durch den Wechsel in das SGB II ging die Hauptlast der Ausgaben auf den Bund über. Zusätzlich stellte er den Ländern und Kommunen im Jahr 2022 rund 2 Mrd. Euro für weitere Aufwendungen für die Geflüchteten aus der Ukraine bereit.³ Im Jahr 2023 gab der Bund für die Geflüchteten fast 6 Mrd. Euro aus.⁴

Derzeit beziehen rund 720 000 Personen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit Leistungen nach dem SGB II (Regelleistungsberechtigte). Nach dem Übergang der hilfebedürftigen ukrainischen Geflüchteten in das System des SGB II gab es im Juni 2022 rund 478 000 Regelleistungsberechtigte aus der Ukraine, davon waren rund 309 000 erwerbsfähig. Nach einem starken Anstieg bis März 2023 verringerte sich der monatliche Zuwachs. Die Anzahl der Regelleistungsberechtigten Ukrainerinnen und Ukrainer liegt seitdem relativ konstant bei rund 700 000, davon rund 500 000 Erwerbsfähige.

Die monatlichen Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften mit mindestens einem ukrainischen Regelleistungsberechtigten betrugen zuletzt rund 539 Mio. Euro im Monat.⁵ Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklungen seit Februar 2022:

¹ Je nach Sachlage können sie auch Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch beziehen.

² Beschlussempfehlung und Bericht - Ausschuss für Arbeit und Soziales vom 11. Mai 2022, Bundestagsdrucksache 20/1768.

³ Beschluss der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder Nr. 12 b vom 7. April 2022.

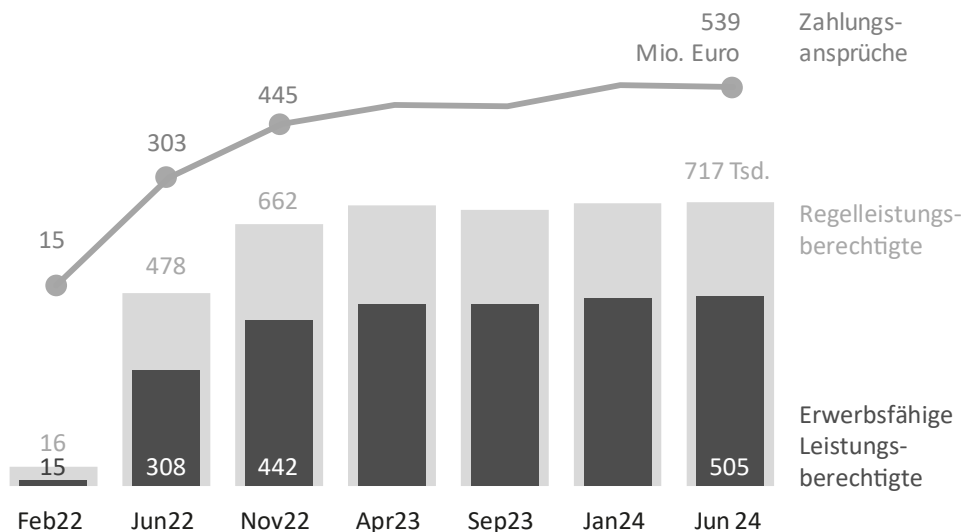
⁴ Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2023 vom 23. Mai 2024, Bundestagsdrucksache 20/11546. Dabei handelte es sich überwiegend um Ausgaben nach dem SGB II und SGB XII.

⁵ Statistik der Bundesagentur; Übergreifende Statistik zu Personen mit der Staatsangehörigkeit Ukraine, Berichtsmonat September 2024. Die Statistik enthält die Zahlen für den Monat Juni 2024.

Abbildung 1:

Anzahl der regelleistungsberechtigten Ukrainerinnen und Ukrainer steigt seit Juni 2022 an

Mit Kriegsbeginn und dem Wechsel ins SGB II stieg die Anzahl der regelleistungsberechtigten Ukrainerinnen und Ukrainer im SGB II sprunghaft an. Entsprechend stiegen ihre Zahlungsansprüche.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Statistik der Bundesagentur.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2022, 2023 und 2024 die Betreuung Geflüchteter Ukrainerinnen und Ukrainer durch die Jobcenter geprüft. Die Schwerpunkte verschoben sich aufgrund der tatsächlichen Entwicklungen von den Themen Integrationskurs und Spracherwerb hin zur Vermittlung der Geflüchteten in Arbeit nach Abschluss der Integrationskurse. Der Bundesrechnungshof befasste sich auch mit der Umsetzung des Job-Turbos durch die Jobcenter. Der Job-Turbo ist eine im Herbst 2023 eingeleitete Initiative der Bundesregierung, die darauf abzielt, geflüchtete Menschen im SGB II-Leistungsbezug nach dem Abschluss von Integrationskursen schnell in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren. Ein Sonderbeauftragte der Bundesregierung für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten hat den Job-Turbo bis zum 31. Juli 2024 begleitet.

Der vorliegende Bericht des Bundesrechnungshofes beschreibt die bei seinen Prüfungen festgestellten und vielfach noch fortbestehenden Defizite. Wirkungen des Job-Turbos lassen sich dabei ausschließlich an den dargestellten Prüfungsergebnissen aus dem Jahr 2024 ablesen, alle anderen Feststellungen betreffen den Zeitraum vor Einführung des Job-Turbos. Der Bericht enthält Empfehlungen, wie die Jobcenter die Betreuung der Geflüchteten verbessern und sie stärker in den Arbeitsmarkt integrieren können. Zudem informiert er über die Umsetzung des Job-Turbos durch die Jobcenter. Das BMAS hat in der Stellungnahme auch auf seinen Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Job-Turbos vom 30. September 2024 Bezug genommen. Der Bundesrechnungshof hat die Ausführungen dieses Berichts sowie die Stellungnahmen berücksichtigt.

2 Ziel: Integration in den Arbeitsmarkt

Ein wesentliches Ziel der Bundesregierung ist es, Geflüchtete aus der Ukraine möglichst frühzeitig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies soll dadurch ermöglicht werden, dass die geflüchteten Hilfebedürftigen unmittelbar unter die Regelungen des SGB II fallen. Für Geflüchtete, die Bürgergeld beziehen, gelten die gleichen Vorgaben der Beratungs- und Integrationsarbeit wie für andere Personengruppen im SGB II. Ziel ist es, die Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu stärken und dazu beizutragen, dass sie ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Es ist Aufgabe der Jobcenter, erwerbsfähige Leistungsberechtigte umfassend und nachhaltig zu unterstützen und zu fördern, zugleich aber auch eine aktive Mitwirkung zu fordern.⁶

Im Oktober 2023 verstärkte die Bundesregierung ihre Anstrengungen, um Geflüchtete – nicht nur aus der Ukraine – in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu initiierte sie den "Job-Turbo".⁷ Zentraler Bestandteil des Job-Turbos ist eine schnelle und nachhaltige Vermittlung erwerbsfähiger Geflüchteter, die einen Integrationskurs abgeschlossen haben und Bürgergeld beziehen. Geflüchtete sollen von den Jobcentern enger betreut und von den Unternehmen verstärkt auch ohne gute Deutschkenntnisse beschäftigt werden. Damit soll eine längere Arbeitslosigkeit mit negativen Auswirkungen auf Sprachkenntnisse, berufliche Fähigkeiten, Arbeitsmotivation und öffentliche Haushalte vermieden werden.⁸

Die Bundesregierung rechnet im Jahr 2024 aufgrund des Job-Turbos mit Einsparungen von 1 Mrd. Euro. Im Bundeshaushalt 2024 wurde der Ansatz des Bürgergeldtitels⁹ entsprechend abgesenkt. Für die Jahre 2025 bis 2027 sind Einsparungen von jeweils 1,5 Mrd. Euro vorgesehen. Das BMAS hat hierfür keine konkreten Erwartungswerte und Zielgrößen an zusätzlichen Integrationen durch den Job-Turbo gegenüber dem Parlament offengelegt.

Seit Kriegsbeginn erhöhte sich die Anzahl von ukrainischen Staatsangehörigen in Deutschland erheblich. Im Juni 2022 lebten etwa 887 000 Ukrainerinnen und Ukrainer in Deutschland. Der Anteil an Erwerbstätigen unter allen in Deutschland lebenden Ukrainerinnen und Ukrainern stieg seit dem Jahr 2022 ebenfalls an.¹⁰ Im Juni 2022 gingen knapp 100 000 Ukrainerinnen und Ukrainer einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach. Rund 22 000 Ukrainerinnen und Ukrainer übten eine geringfügige Beschäftigung aus. Im Juni 2024 lebten rund 1,2 Mio. Ukrainerinnen und Ukrainer in Deutschland. Rund 206 000 übten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und 52 000 eine geringfügige Beschäftigung aus. Die nachfolgende Tabelle zeigt die monatliche Entwicklung von Januar 2022 bis Juni 2024.¹¹

⁶ Vgl. §§ 2, 14 Absatz 1 Satz 1 SGB II.

⁷ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/arbeit-und-soziales/jobturbo-2231048>, abgerufen am 31. Juli 2024.

⁸ <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2023/mit-dem-job-turbo-bringen-wir-ge-fluechtete-jetzt-in-arbeit.html>; abgerufen am 26. Juli 2024.

⁹ Kapitel 1101, Titel 681 12.

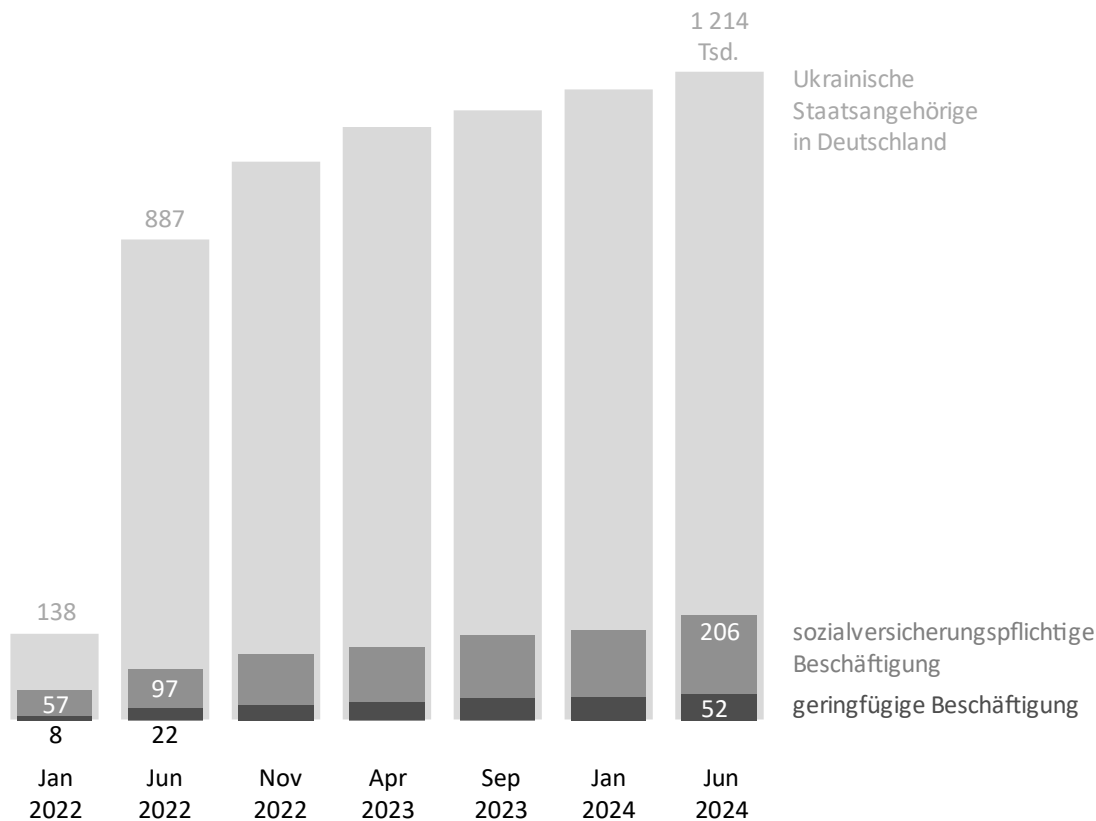
¹⁰ Vor dem Ukraine-Krieg waren bereits 57 000 Ukrainerinnen und Ukrainer in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Angaben zu selbständigen Ukrainerinnen und Ukrainern liegen nicht vor.

¹¹ Statistik der Bundesagentur; Beschäftigte aus der Ukraine (Hochrechnung), Berichtsmonat Juli 2024.

Abbildung 2:

Zahl der Beschäftigten unter den ukrainischen Staatsangehörigen steigt langsam an

Seit 2022 steigt die Zahl der Beschäftigten aus der Ukraine nur langsam an. Die meisten ukrainischen Staatsangehörigen, die in Deutschland arbeiten, sind sozialversicherungspflichtig beschäftigt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Statistik der Bundesagentur; Daten des Statistischen Bundesamtes.

Die Beschäftigungsquote¹² ukrainischer Staatsangehöriger in Deutschland lag vor Kriegsbeginn im Januar 2022 bei 52,3 %. Aufgrund der hohen Anzahl ukrainischer Geflüchteter sank die Beschäftigungsquote. Den niedrigsten Wert erreichte sie im Juni 2022 mit 17,7 %. Seitdem stieg sie an und betrug im Juni 2024 rund 28,9 %¹³.

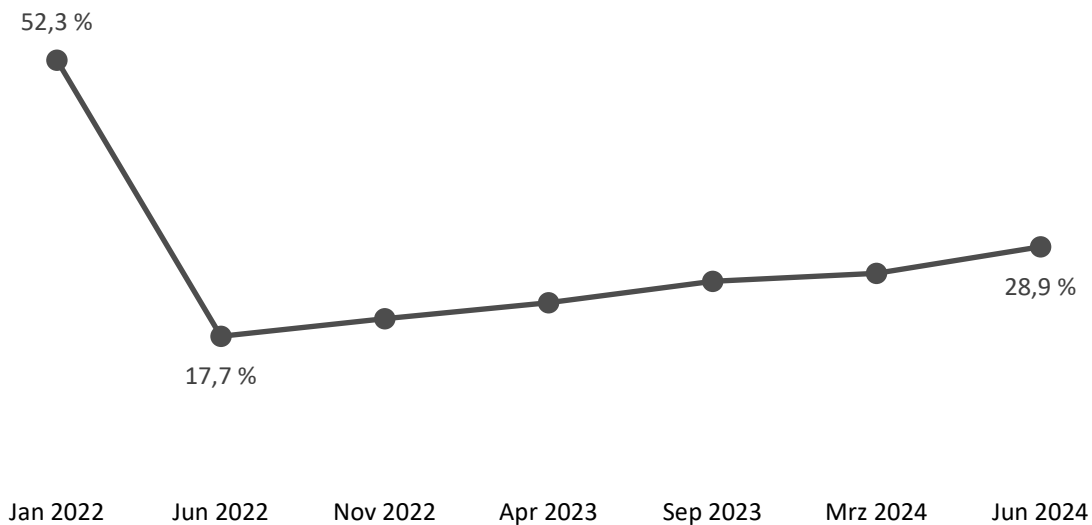
¹² Die Beschäftigungsquote ist der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren. Die Quote bringt zum Ausdruck, in welchem Umfang die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter einer (sozialversicherungspflichtigen oder ausschließlich geringfügigen) Beschäftigung nachgeht.

¹³ Die Daten von Juni 2024 sind nach Angaben der Bundesagentur-Statistik hochgerechnet. Endgültige Werte liegen mit einer Wartezeit von sechs Monaten vor.

Abbildung 3:

Beschäftigungsquote ukrainischer Staatsangehöriger steigt wieder

Die Beschäftigungsquote für Staatsangehörige der Ukraine sank bis Juni 2022 deutlich. Seitdem steigt sie langsam an, liegt jedoch weiterhin unter dem Niveau vom Januar 2022.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Statistik der Bundesagentur.

Um die Beschäftigungsaufnahme und die Aufstiegschancen von Geflüchteten zu verbessern, beabsichtigt die Bundesregierung, den Job-Turbo auszuweiten und zu verstetigen. Folgende Maßnahmen sind Teil der im Juli 2024 vorgestellten Wachstumsinitiative:¹⁴

- Aktive und vermehrte Ansprache von Erwerbstätigen und Arbeitgebern, um die Chancen von berufsbegleitender Aus- und Weiterbildung sowie Sprachkursen zu nutzen.
- Einführung von verpflichtenden Integrationspraktika zur Unterstützung der Aufnahme einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.
- Vergrößerung der Möglichkeiten der Arbeitgeberförderung durch die Ausweitung des Passiv-Aktiv-Transfers¹⁵.

Die Ausweitung und Verstetigung des Job-Turbos sollen gleichzeitig zu Minderausgaben beim Bürgergeld und bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung führen. Derzeit befinden sich die vorgesehenen Regelungen im Gesetzgebungsverfahren.

¹⁴ Internetseite der Bundesregierung, „Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland“ vom 5. Juli 2024.

¹⁵ Der Passiv-Aktiv-Transfer ist ein Finanzierungsweg für öffentlich geförderte Beschäftigung. Grundgedanke ist, dass Mittel für Leistungen zum Lebensunterhalt (Regelleistungen, Kosten der Unterkunft usw.) zur Finanzierung der geförderten Beschäftigung herangezogen werden können.

3 Hindernisse bei der Zielerreichung

3.1 Fortdauernde Schwierigkeiten beim Spracherwerb

Ausgangslage

Nach § 3 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 SGB II müssen die Jobcenter darauf hinwirken, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die nicht über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen, vorrangig an einem Integrationskurs teilnehmen. Wenn die Jobcenter sie dazu auffordern, sind Ausländer im SGB II-Leistungsbezug verpflichtet, an einem Integrationskurs teilzunehmen.¹⁶ Die für ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlichen Leistungen vereinbaren die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit den Jobcentern in einem Kooperationsplan.¹⁷

Die Verantwortung für die Durchführung der Integrationskurse liegt beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.¹⁸ Ein Integrationskurs besteht aus einem Sprachkurs und einem Orientierungskurs. Das Ziel des Sprachkurses ist es, das Sprachniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen zu erreichen. Sollte dieses Ziel nicht erreicht werden, können Wiederholungsstunden belegt werden.

Lange Wartezeiten auf einen Integrationskurs

Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes aus den Jahren 2022 und 2023 mussten die ukrainischen Geflüchteten oftmals mehrere Monate auf einen Integrationskurs warten. Erreichten sie das Sprachniveau B1 nicht auf Anhieb, warteten sie erneut mehrere Monate bis zum Beginn von Wiederholungskursen. Der Spracherwerb verzögerte sich entsprechend.

Die Verfügbarkeit von Integrationskursen war regional unterschiedlich. Die Jobcenter bezogen meist nur Integrationskurse direkt vor Ort in die Suche ein, ohne das Angebot in der Umgebung (Pendelbereich) mitzuberücksichtigen.

¹⁶ § 15 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 SGB II, § 44a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Aufenthaltsgesetz.

¹⁷ Der Kooperationsplan wurde zum 1. Juli 2023 neu in das SGB II aufgenommen. Vorher war eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, § 15 Absatz 2 SGB II in der Fassung bis 30. Juni 2023.

¹⁸ Rechtliche Grundlagen für die Durchführung des Integrationskurses sind die §§ 43 ff. Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und die Integrationskursverordnung (IntV). Das Ziel des Integrationskurses ist es, Ausländern die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland erfolgreich zu vermitteln (§ 43 Absatz 2 Satz 2 AufenthG).

Teilnahme an Integrationskursen vielfach nicht verbindlich vereinbart und kaum nachgehalten

Die Jobcenter nahmen Absprachen zur Teilnahme an Integrationskursen nicht immer in die Eingliederungsvereinbarungen bzw. Kooperationspläne auf, sondern hielten sie nur in den Gesprächsvermerken fest. Diese Absprachen sahen die Leistungsberechtigten nicht immer als verbindlich an. Zudem hielten die Jobcenter Anmeldungen zu Integrationskursen oder Wiederholungskursen und den tatsächlichen Eintritt in diese Kurse oftmals nicht nach. Der aktuelle Sachstand zum Integrationskurs war ihnen dadurch nicht bekannt.

Fehlende Kinderbetreuung verhindert Kursteilnahme

In den Prüfungen zeigte sich, dass ein fehlendes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen die Teilnahme an Integrationskursen beeinträchtigte. In diesen Fällen konnten erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit Kindern erst verzögert den Spracherwerb beginnen. Eine aktive Unterstützung der Jobcenter durch die Suche nach Integrationskursen mit begleitender Kinderbetreuung, die in einigen Kommunen angeboten werden, oder durch Nutzung lokaler Netzwerke, stellte der Bundesrechnungshof nicht fest. Die Jobcenter verwiesen bei fehlender Kinderbetreuung in der Regel auf die jeweilige Kommune.

Beratungslücken während der Integrationskurse

Die Jobcenter haben es im Jahr 2024 in 32 % der Fälle versäumt, die Geflüchteten aus der Ukraine während der Teilnahme an einem Integrationskurs zu beraten. Dabei zeigte sich, dass die Geflüchteten den Integrationskurs viermal häufiger abbrachen, wenn die Beratung fehlte. Fehlende Beratungen während der Integrationskurse hatte der Bundesrechnungshof bereits in seiner Prüfung im Jahr 2023 festgestellt. Die Jobcenter erfuhren dadurch oft erst verspätet von Schwierigkeiten bei der Kursteilnahme, was in einigen Fällen – beispielsweise aufgrund gehäufter Fehlzeiten – zum Kursabbruch führte.

Wartezeiten auf Integrationskurse nicht genutzt

Die Wartezeiten von zum Teil mehreren Monaten (z. B. bis zum Beginn von Wiederholungskursen oder bis zum Erhalt des Prüfungsergebnisses) nutzen die Jobcenter in keinem der im Jahr 2023 geprüften Fälle, um den Spracherwerb der Geflüchteten zu stabilisieren. Beispielsweise hätten sie die Geflüchteten in Praktika, Zwischenbeschäftigungen oder Sprachtrainings vermitteln können. Im Jahr 2024 betraf das noch 64 % der Fälle.

Abbrüche von Integrationskursen verhindern weiteren Spracherwerb

In einigen Fällen verhinderten Abbrüche von Integrationskursen den weiteren qualifizierten Spracherwerb der Geflüchteten. Die Gründe dafür waren z. B.:

- Umzüge der Geflüchteten: Nach Aussage der Jobcenter stellt es eine große Herausforderung dar, nach einem Umzug einen passenden Integrationskurs zu finden. Der Wiedereinstieg müsse in dem Kursabschnitt erfolgen, in dem die Geflüchteten den Integrationskurs zuvor abgebrochen hätten.
- Gesundheitliche Gründe: Teilweise gaben Geflüchtete an, aus gesundheitlichen Gründen nicht an Integrationskursen teilzunehmen zu können oder brachen diese deshalb vorzeitig ab. Die Jobcenter ließen sich nicht immer ein ärztliches Attest als Beleg vorlegen.
- Paralleles Online-Studium: Einige Geflüchtete studierten online in der Ukraine. Sie gaben an, dass die Vorlesungszeiten mit den Präsenzzeiten der Integrationskurse kollidierten. Sie könnten deshalb nicht (weiter) an einem Integrationskurs teilnehmen. In diesen Fällen war nicht dokumentiert, dass die Jobcenter die Priorisierung prüften oder Alternativen vorschlugen.

3.2 Fortdauernde Defizite bei Datenerfassung und Vermittlung

Lücken im Lebenslauf

Bei den Prüfungen in den Jahren 2022 und 2023 waren in über der Hälfte der geprüften Fälle von Geflüchteten aus der Ukraine die zu den Lebensläufen erfassten Daten unvollständig. Es fehlten sowohl Angaben zu Schul-, Berufs- oder Hochschulausbildungen als auch zu Beschäftigungs- oder Nichtbeschäftigungszeiten. Oftmals begann die Erfassung erst mit der Einreise in das Bundesgebiet. Auch bei der Prüfung im Jahr 2024 waren in mehr als einem Drittel der geprüften Fälle Lebenslaufangaben lückenhaft.

Deutschkenntnisse nicht erfasst

Der Bundesrechnungshof wertete die Dokumentation von Sprachkenntnissen Geflüchteter aus, die mindestens das Sprachniveau A 1 aufwiesen. Er stellte bei seiner Prüfung im Jahr 2023 fest, dass die Jobcenter bei 38 % dieser Geflüchteten keine Deutschkenntnisse erfasst hatten. Bei der Prüfung im Jahr 2024 dokumentierten die Jobcenter bei 18 % dieser Geflüchteten keine Deutschkenntnisse. In weiteren 24 % der Fälle erfassten die Jobcenter nicht das tatsächlich vorliegende Niveau der Sprachkenntnisse.

Berufliche Kenntnisse nicht erfasst oder nicht zum Stellengesuch passend

Um bei einer Integration in eine Beschäftigung unterstützen zu können, müssen den Jobcentern neben den Sprachkenntnissen, Ausbildungen und Berufsabschlüssen auch die besonderen beruflichen Kenntnisse bekannt sein. Diese sind ebenfalls von Bedeutung, um über die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen entscheiden zu können. Bei den Prüfungen in den Jahren 2023 und 2024 erfassten die Jobcenter in den Stellengesuchen bei rund der Hälfte der Geflüchteten keine oder nicht die zutreffenden besonderen beruflichen Kenntnisse für die jeweils vorgesehene Tätigkeit.

Unzureichende Kontaktdichte

Um die Geflüchteten erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ist es nach Weisung der Bundesagentur erforderlich, dass die Jobcenter den Handlungsbedarf regelmäßig überprüfen. Dies geschieht insbesondere in den Beratungsgesprächen. Gesonderte Vorgaben für die Kontaktdichte mit den Geflüchteten gab es bis Ende des Jahres 2023 weder für die Jobcenter gE noch für die in die Prüfung einbezogenen Jobcenter zKT.¹⁹ Seit Januar 2024 gibt es für die Jobcenter gE aufgrund des Job-Turbos Vorgaben der Bundesagentur zur Kontaktdichte. Vier Wochen vor dem voraussichtlichen Ende des Integrationskurses soll die Beratungsintensität zunächst für die Dauer von sechs Monaten erhöht werden. Dafür sollen Kontakte grundsätzlich (im Durchschnitt) alle sechs Wochen stattfinden.

Der Bundesrechnungshof untersuchte, ob die Jobcenter nach dem Ende des Integrationskurses mit den Geflüchteten Beratungsgespräche führten. Im Jahr 2023 ergab die Prüfung, dass die Jobcenter mit 27 % der Geflüchteten kein Beratungsgespräch innerhalb von sechs Wochen nach dem Ende des Integrationskurses geführt hatten. Bei der Prüfung im Jahr 2024 war das bei 13 % der Integrationskursabsolventinnen und -absolventen der Fall.

Zwischen der letzten Beratung vor Beendigung eines Integrationskurses und der erstmaligen Beratung nach dessen Beendigung verging im Jahr 2023 durchschnittlich ein halbes Jahr (180 Tage). Im Jahr 2024 lagen zwischen beiden Beratungen durchschnittlich 115 Tage.

Wenige, nur selten erfolgreiche Vermittlungsvorschläge

In der Prüfung im Jahr 2023 ermittelte der Bundesrechnungshof, dass die Jobcenter 20 % der Absolventinnen und Absolventen von Integrationskursen Vermittlungsvorschläge unterbreiteten. Sie hielten in keinem Fall nach, ob und mit welchem Ergebnis sich die Geflüchteten beworben hatten. Kein Vermittlungsvorschlag führte zu einer Einstellung. Bei der Prüfung im Jahr 2024 erhielten 40 % der Absolventen Vermittlungsvorschläge von den Jobcentern. Bei

¹⁹ Jobcenter sind als gemeinsame Einrichtungen der Bundesagentur und der Kommunen (Jobcenter gE) oder als zugelassene kommunale Träger (Jobcenter zKT) organisiert. Die Bundesagentur betreibt gemeinsam mit Kommunen 300 Jobcenter gE, Kommunen betreiben eigenständig 104 Jobcenter zKT.

36 % der Vermittlungsvorschläge dokumentierten die Jobcenter kein Ergebnis. Weniger als ein Prozent der Vermittlungsvorschläge führte zu einer Einstellung.

Keine konsequente Beratung zur Anerkennung von Abschlüssen

Der Bundesrechnungshof untersuchte, ob die Jobcenter Geflüchtete zum Verfahren der Anerkennung oder Gleichstellung ihrer im Ausland erworbenen Berufs-, Studien- oder Schulabschlüsse berieten. Er stellte fest, dass die Jobcenter im Jahr 2022 in 93 %, im Jahr 2023 in 41 % und im Jahr 2024 in 44 % der einschlägigen Fälle Geflüchtete nicht dazu beraten hatten. Die Prüfung im Jahr 2024 ergab zudem, dass die Jobcenter bei 39 % der zum Verfahren der Anerkennung oder Gleichstellung beratenen Geflüchteten den Stand bzw. das Ergebnis des Verfahrens nicht nachhielten.

Mängel bei Zumutbarkeit von Arbeit oder von Teilnahme an Maßnahmen

Grundsätzlich ist erwerbsfähigen Leistungsberechtigten jede Arbeit bzw. jede Teilnahme an Maßnahmen zumutbar. Ausnahmen richten sich nach § 10 SGB II. Danach kann die Arbeitsaufnahme z. B. wegen Kindererziehung unzumutbar sein.²⁰

Der Bundesrechnungshof stellte auch bei Geflüchteten aus der Ukraine erhebliche Mängel im Umgang der Jobcenter mit dieser Ausnahme fest:

- Sie erkannten für beide Partner gleichzeitig eine Unzumutbarkeit wegen Kindererziehung an.
- Sie klärten nicht, ob die Kinder der Geflüchteten schulpflichtig waren oder am Schulunterricht teilnahmen.
- Sie klärten nicht, ob Angehörige die Kinderbetreuung übernehmen könnten.
- Sie bejahten bei Geflüchteten mit volljährigen Kindern das Vorliegen der Ausnahmeregelung.
- Sie wiesen die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nicht auf die Möglichkeit einer Sprachkursteilnahme während der Dauer der Ausnahmeregelung hin.²¹

Einen Überblick zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Betreuung Geflüchteter aus der Ukraine durch die Jobcenter gibt die folgende Tabelle.

²⁰ Vgl. § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II.

²¹ Vgl. Tz. 3.1.

Tabelle 1:

Fortdauernde Vermittlungsdefizite bei Geflüchteten aus der Ukraine durch die Jobcenter gE und zkT

Nicht von den Jobcentern erfasste Daten oder Defizite bei der Betreuung	Ergebnisse der Prüfungen des Bundesrechnungshofes in den Jahren (Anteil an geprüften Fällen)		
	2022	2023	2024
Lücken im Lebenslauf	58 %	57 %	34 %
Deutschkenntnisse nicht erfasst	76 %	38 %	18 %
Tatsächlich vorliegendes Niveau der Sprachkenntnisse nicht erfasst	Nicht erhoben	Nicht erhoben	24 %
Berufliche Kenntnisse nicht erfasst oder nicht zur vorgesehenen Tätigkeit passend	Nicht erhoben	47 %	49 %
Keine Beratung innerhalb von sechs Wochen nach Ende des Integrationskurses	Nicht erhoben	27 %	13 %
Durchschnittliche Zeitspanne zwischen letztem Gespräch während des Kurses und erstem Beratungsgespräch nach dem Kurs	Nicht erhoben	180 Tage	115 Tage
Anteil der Absolventinnen und Absolventen von Integrationskursen, die Vermittlungsvorschläge erhielten	Nicht erhoben	20 % <i>In keinem Fall hielten die Jobcenter das Ergebnis nach. Kein Vermittlungsvorschlag führte zu einer Einstellung</i>	40 % <i>In 36 % der Fälle hielten die Jobcenter das Ergebnis nicht nach. < 1 % der Vermittlungsvorschläge führten zu einer Einstellung</i>

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung.

3.3 Würdigung

Die Jobcenter standen durch die Entscheidung des Gesetzgebers, Geflüchteten aus der Ukraine Leistungen nach dem SGB II zu gewähren, im Jahr 2022 vor großen Herausforderungen. Im Fokus waren zunächst die Erfassung von Daten und Deutschkenntnissen und die Vermittlung in einen Integrationskurs. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigten erhebliche Schwierigkeiten auf. Der Bundesrechnungshof hat aus den Erkenntnissen der Folgeprüfungen in den Jahren 2023 und 2024 die Schlussfolgerung gezogen, dass sich die

Vermittlungsarbeit der Jobcenter zum Teil verbessert hat. Dies galt insbesondere für die Erfassung von Lebensläufen und Deutschkenntnissen, die Zeitspanne zwischen Beratungen und die Anzahl von Vermittlungsvorschlägen. Er hat anerkannt, dass der Job-Turbo an den auch vom Bundesrechnungshof festgestellten Defiziten angesetzt und den Fokus auf die Vermittlung Geflüchteter in den Arbeitsmarkt gelenkt hat. Dennoch bestehen Probleme fort. Zum Teil stieg die Fehlerquote sogar an. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Ziel der Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt deshalb noch nicht in ausreichendem Maße gelingt.

Er hat festgehalten, dass die Jobcenter weiterhin verstärkt daran arbeiten müssen, die fort-dauernden Defizite bei Spracherwerb und Vermittlung in Arbeit zu beseitigen. Kenntnisse der deutschen Sprache sind entscheidend für die Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt. Ohne zügigen Spracherwerb steigt zudem das Risiko eines langfristigen Bezugs von SGB II-Leistungen. Die Jobcenter müssen die Geflüchteten eng begleiten und alles tun, um den Spracherwerb so schnell wie möglich zu erreichen. Die Teilnahme an den Kursen muss verbindlich vereinbart und nachgehalten werden, Wartezeiten effektiv genutzt, Abbrüchen konsequent nachgegangen werden. Beratungen auch während der Kurse und zeitnah nach deren Ende sind unerlässlich, um die Erfolge der Kurse nicht im Sande verlaufen zu lassen. Die Teilnahme an den Kursen muss allen Geflüchteten ermöglicht werden. Hier müssen die Jobcenter insbesondere mit den Kommunen zusammenarbeiten, um eine Kinderbetreuung sicherzustellen.

Auch die vollständige Erfassung von Lebenslaufdaten, Kenntnissen und Fertigkeiten ist unabdingbar für eine erfolgreiche Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt. Bei guter Datenqualität kann ein Abgleich von angebotenen und nachgefragten Qualifikationen schneller und besser gelingen und damit die Integration in Arbeit. Zudem können Beratungs- und Eingliederungsleistungen bedarfsgerecht angeboten werden. Hier gibt es erhebliche Defizite. Die Jobcenter müssen die Erfassung von Daten über Geflüchtete daher deutlich verbessern.

Gleiches gilt für das Nachhalten von bereits unterbreiteten Vermittlungsvorschlägen. Der Bundesrechnungshof hat es für nicht hinnehmbar gehalten, dass nicht einmal 1 % der Vermittlungsvorschläge zu einer Einstellung führte. Ohne die Gründe für ein Scheitern der ausgegebenen Vermittlungsvorschläge zu kennen, laufen die Jobcenter Gefahr, wiederholt nicht zielführende Vorschläge zu unterbreiten und erforderliche Eingliederungsmaßnahmen nicht zu erkennen.

Gerade am Ende eines Integrationskurses ist eine Überprüfung und Neuausrichtung der Eingliederungsstrategie besonders wichtig. Es ist daher unerlässlich, mit jeder Absolventin und jedem Absolventen zumindest zeitnah nach dem Integrationskurs die erforderlichen Integrationsschritte zu besprechen. Auch ist es nicht förderlich, wenn zwischen der letzten Beratung während des Integrationskurses und der ersten Beratung nach dem Integrationskurs mehr als 100 Tage vergehen.

Die erheblichen Defizite bei der Beratung und der Nachhaltung von Verfahren zur Anerkennung oder Gleichstellung im Ausland erworbener Qualifikationen führen dazu, dass die Qualifikationen auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht effektiv verwertet werden können.

Nur in Ausnahmefällen sind die gesetzlichen Voraussetzungen dafür gegeben, eine Arbeit oder eine Teilnahme an Maßnahmen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte als nicht zumutbar anzusehen. Wenn die Jobcenter die Sachverhalte zur Ausnahmeregelung häufig fehlerhaft beurteilen und deshalb keine Vermittlungsbemühungen aufnehmen, verzögert dies die arbeitsmarktliche und gesellschaftliche Integration der Geflüchteten und verfestigt den Bezug von SGB II-Leistungen. Der Bundesrechnungshof hat auf diese Mängel und Risiken bereits mehrfach hingewiesen.

3.4 Stellungnahme

Das BMAS und die Bundesagentur haben die Einschätzung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass bei der Betreuung und Vermittlung von Geflüchteten weiterhin Handlungsbedarf besteht. Verbesserungen gebe es insbesondere bereits bei der Datenqualität, der Zeitspanne zwischen Beratungen und bei der Anzahl an Vermittlungsvorschlägen. Die Jobcenter gE seien inzwischen für die Notwendigkeit der Erfassung von Lebensläufen sensibilisiert worden. Die Bundesagentur habe Arbeitshilfen zur Nacherfassung relevanter Daten zur Verfügung gestellt. Die Jobcenter gE bezögen dies in die Fachaufsicht mit ein. Die Bundesagentur prüfe zudem, ob eine Checkliste zur Fachaufsicht bei Geflüchteten ebenfalls hilfreich sein könnte.

Das BMAS hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Deutschsprachförderung für die Integration essenziell sei. Es sei wichtig, dass die Jobcenter die Geflüchteten zu Integrationskursen beraten, auf die Teilnahme hinwirkten und diese nachhielten. Individuelle Faktoren und Rahmenbedingungen könnten die Kursteilnahme beeinträchtigen (z. B. fehlende Kinderbetreuung). Das BMAS hat auf die vertragliche Verpflichtung der Anbieter des abschließenden „Deutschtests für Zuwanderer“ hingewiesen, Prüfungsergebnisse innerhalb von drei Wochen auszuwerten. Die Bundesagentur habe die Weisung zur Umsetzung der Deutschförderung aktualisiert und auch Hinweise zur effektiven Kurszusteuern aufgenommen. Die Bundesagentur hat angekündigt, die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu vermehrten Kursabbrüchen bei fehlender Beratung aufzugreifen. Sie prüfe, welche Möglichkeiten zur begleitenden Betreuung ergriffen werden könnten.

Das BMAS und die Bundesagentur haben die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen so früh wie möglich angestoßen werden sollte. Die Jobcenter verwiesen an die zuständigen Stellen zur vertieften Beratung. Der Prozess sei durch die Jobcenter zu begleiten und nachzuhalten. Der Gesetzgeber beabsichtige, dass die Bundesagentur ab dem Jahr 2029 die Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung übernehme.

Das BMAS hat im Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung des Job-Turbos erklärt, ein großer Teil der Geflüchteten aus der Ukraine seien Frauen mit Kindern unter 10 Jahren. Die Zuständigkeit zum Ausbau des Angebots zur Kinderbetreuung liege jedoch bei den Ländern und Kommunen. Geflüchtete Frauen seien oftmals in Berufen tätig gewesen, deren Zugang in Deutschland reglementiert sei. Zudem nähmen Frauen seltener Beratungsleistungen in Anspruch.

3.5 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesagentur daran arbeitet, fortbestehende Mängel bei der Betreuung und Vermittlung, wie der Datenqualität und bei der Erfassung von Lebenslaufangaben in den Jobcentern gE²² zu beheben. Die neueren Prüfungserkenntnisse zeigen bereits Verbesserungen. Gleichwohl ist dieser Prozess noch nicht abgeschlossen und sollte kontinuierlich weiterverfolgt werden.

Die mit dem Job-Turbo verbundenen Maßnahmen setzen bei den vom Bundesrechnungshof genannten Kritikpunkten an. Auch die weiteren Maßnahmen des Job-Turbos, wie die erhöhte Beratungsintensität, können den Defiziten im Integrationsprozess entgegenwirken. Zudem bewertet es der Bundesrechnungshof positiv, dass die Bundesagentur die Weisung zur Umsetzung der Deutschförderung angepasst hat. Auch die Ankündigung, die Feststellungen zu vermehrten Kursabbrüchen bei fehlender Beratung aufzugreifen, wird begrüßt.

Verbesserungen im Anerkennungsverfahren können nur dann greifen, wenn in den Jobcentern die Notwendigkeit einer Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation überhaupt erkannt und aufgegriffen wird. Auch die aktuelle Praxis in den Jobcentern weist weiterhin wesentliche Defizite auf. Um Verbesserungen zu erreichen, ist es notwendig, die Mitarbeitenden gezielt für die Thematik zu sensibilisieren und den Prozess fachaufsichtlich zu begleiten.

Die Herausforderungen bei der Kinderbetreuung sind unbestritten. Es ist essenziell, dass die Jobcenter die lokalen Netzwerke effektiv nutzen, um betroffene Kundengruppen umfassend zu beraten. Sofern geflüchtete Frauen Beratungsleistungen seltener in Anspruch nehmen, sind die Jobcenter gefordert, diese gezielt anzusprechen und zielgerichtet entsprechend ihrer Qualifikation und Lebenssituation zu beraten. Durch diesen fokussierten Ansatz können sie die Integration geflüchteter Frauen in den Arbeitsmarkt fördern.

4 Umsetzung des Job-Turbos

4.1 Sachverhalt

Der Job-Turbo stellt keine gesetzliche Neuerung dar, sondern nutzt bestehende Instrumente und Strukturen. Die Bundesagentur setzt den Job-Turbo seit Januar 2024 durch eine einheitliche Weisung für die Rechtskreise SGB II und SGB III um. Die Weisung ist nur für die 300 Jobcenter gE verbindlich.

²² Den Jobcentern zKT können das BMAS und die Bundesagentur keine Vorgaben machen.

Inhalt der Weisung der Bundesagentur zur Umsetzung des Job-Turbos

Die Weisung der Bundesagentur vom Januar 2024 sieht insbesondere vor:

- Höhere Kontaktdichte: Vier Wochen vor dem voraussichtlichen Ende des Integrationskurses soll die Beratungsintensität zunächst für die Dauer von sechs Monaten erhöht werden. Dafür sollen Kontakte grundsätzlich (im Durchschnitt) alle sechs Wochen stattfinden.
- Schnellere Vermittlung: Ziel ist es, Geflüchtete ab Sprachniveau A2 in Arbeit zu integrieren. Auch eine Vermittlung in eine nicht dem ursprünglichen Qualifizierungsniveau entsprechende Erwerbstätigkeit oder eine kurzzeitige Beschäftigung (Zwischenbeschäftigung) zur Überbrückung von Wartezeiten soll in Betracht gezogen werden. Weiterer Spracherwerb und Qualifizierung sollen sich verstärkt auf Zeiten nach Aufnahme einer frühen Beschäftigung verlagern.
- Qualifikationen: Ein Verfahren zur Anerkennung oder Gleichstellung ausländischer Abschlüsse soll frühzeitig erfolgen, ggf. parallel zum Integrationskurs.
- Bleibeperspektive und Bleibeabsicht: Die Jobcenter sollen die Bleibeperspektive und die Bleibeabsicht der Geflüchteten bei der Planung für den einzuschlagenden Betreuungs- und Integrationsweg (kurz-, mittel- oder langfristig) in den regelmäßigen Beratungen berücksichtigen.
- Dreiphasenmodell: Der Job-Turbo gliedert sich in drei Phasen:
Phase 1: Orientierung und grundlegender Deutscherwerb
Phase 2: Arbeiten und Qualifizierung in Beschäftigung
Phase 3: Beschäftigung stabilisieren und ausbauen.

Jobcenter gE beginnen, den Job-Turbo umzusetzen

Der Bundesrechnungshof untersuchte verschiedene Aspekte bei Geflüchteten aus der Ukraine, die das Sprachniveau A2 oder höher erreicht haben, vor und nach Erlass der Weisung zur Umsetzung des Job-Turbos bei Jobcentern gE. So werden Veränderungen sichtbar, die auf die Initiative zurückzuführen sein könnten. Anknüpfungspunkt war der Zeitpunkt des Endes des Integrationskurses (vor oder nach dem 31. Dezember 2023). Die Feststellungen sind in der Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2:

Vergleich der Feststellungen zu Geflüchteten aus der Ukraine mit Sprachniveau ab A2 vor und nach Umsetzung des Job-Turbos durch die Jobcenter gE

	Ende des Integrationskurses	
	bis 31.12.2023	ab 01.01.2024
Anteil an Geflüchteten ohne einen Vermittlungsvorschlag	47 %	43 %
Anteil an Geflüchteten mit Berufs- oder Studienabschluss, die kein Stellengesuch für eine Helfertätigkeit haben	37 %	33 %
Anteil an Geflüchteten, bei denen die Jobcenter gE eine Zwischenbeschäftigung nicht in Erwägung zogen	55 %	53 %
Anteil an Geflüchteten, bei denen die Jobcenter gE die Bleibeperspektive und Bleibeabsicht nicht klärten	83 %	69 %
Anteil an Geflüchteten ohne notwendige Beratung zur Anerkennung/Gleichstellung von Abschlüssen	42 %	42 %
Durchschnittliche Dauer zwischen letztem Gespräch während des Integrationskurses und erstem Gespräch danach	125 Tage	78 Tage
Durchschnittliche Zeitspanne zwischen den Beratungsgesprächen nach dem Ende des Integrationskurses	48 Tage	29 Tage

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung.

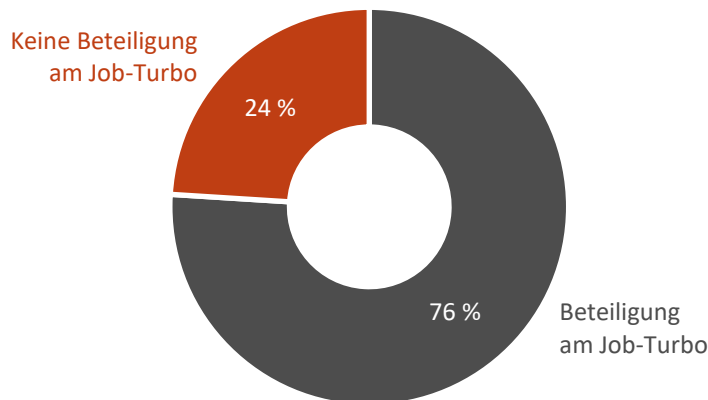
Beteiligung der Jobcenter zKT am Job-Turbo

Die 104 Jobcenter zKT können aufgrund der gesetzlich festgelegten Organisationsstruktur selbst entscheiden, ob sie die Maßnahmen des Job-Turbos umsetzen. Die Bundesregierung wirbt bei den Ländern und den Kommunen darum. Der Bundesrechnungshof hat die 104 Jobcenter zKT zu ihrer Beteiligung befragt. Das Ergebnis zeigt die folgende Abbildung:

Abbildung 4:

Nicht alle Jobcenter zkT beteiligen sich am Job-Turbo

Rund ein Viertel der Jobcenter zkT (zugelassene kommunale Träger) setzt den Job-Turbo nicht um.



Grafik: Bundesrechnungshof, Quelle: Erhebungen des Bundesrechnungshofes.

Die Jobcenter zkT, die sich nicht am Job-Turbo beteiligen, gaben als Gründe hierfür an:

- Umsetzung eigener Programme oder einer entsprechenden Initiative des Landes,
- keine personellen oder sonstigen Ressourcen,
- bisherige Anstrengungen zur Integration von Geflüchteten seien ausreichend.

Die nordrhein-westfälische Landesregierung erließ im Oktober 2023 eine Weisung an die Jobcenter zkT in Nordrhein-Westfalen (NRW) zur Umsetzung einer Vermittlungsoffensive. Im Gegensatz zum Job-Turbo, der einen verstärkten Fokus auf die Integration von Geflüchteten legt, zielt die Offensive des Landes NRW nicht nur auf Geflüchtete, sondern auf alle arbeitsmarktnahen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II ab. Nach Aussage des zuständigen Landesministeriums NRW korrespondierten die Initiativen Job-Turbo und Vermittlungsoffensive NRW miteinander und zielten in die gleiche Richtung. Dennoch seien sie nicht deckungsgleich.

Keine vergleichbaren Regelungen zum Job-Turbo

Die Jobcenter zkT, die sich am Job-Turbo beteiligen, können eigene Regelungen erlassen, wie sie ihn vor Ort umsetzen. Rund 20 % der Jobcenter zkT erließen keine entsprechenden Regelungen. Wenn sie Regelungen erließen, so formulierten sie entweder eigene Vorgaben oder übernahmen Teile der Weisung der Bundesagentur und kombinierten diese mit eigenen Vorgaben. Einzelne Jobcenter zkT übernahmen die Weisung der Bundesagentur auch ganz.

Wie arbeiten Jobcenter zKT mit Geflüchteten?

Der Bundesrechnungshof hat alle 104 Jobcenter zKT zur Integrationsarbeit mit Geflüchteten aus der Ukraine befragt.²³ Die Tabelle zeigt, zu welchen Themen Vorgaben bestehen und wie sie im Einzelnen ausgestaltet sind.

Tabelle 3:

Vorgaben zur Betreuung von Geflüchteten bei Jobcentern zKT

Thema	Anteile	Vorgaben der Jobcenter zKT
Beratung während des Integrationskurses	49 % 51 %	Keine Vorgaben erlassen Vorgaben zu Beratungsdichte erlassen (überwiegend innerhalb von sechs Wochen)
Vorgabe, wann eine Beratung nach Ende des Integrationskurses erfolgen soll	28 % 66 % 6 %	Keine Vorgaben erlassen Beratung innerhalb von sechs Wochen Innerhalb von sieben Wochen oder länger
Anerkennung oder Gleichstellung ausländischer Abschlüsse	42 % 58 %	Keine Vorgaben erlassen Die Vorgaben sehen vor, dass ein Verfahren kurz nach Leistungsbeginn oder zum Beginn des Integrationskurses eingeleitet werden soll. Einzelne Jobcenter zKT leiten das Verfahren zum Ende des Integrationskurses ein.
Vorgaben, ab welchem Sprachniveau Geflüchtete im Allgemeinen zu vermitteln sind:	14 % 14 % 42 % 24 % 6 %	Keine Vorgaben erlassen ab Sprachniveau A1 ab Sprachniveau A2 ab Sprachniveau B1 ab Sprachniveau B2
Vermittlung qualifizierter Geflüchteter in Helfertätigkeiten	39 % 9 % 52 %	Keine Vorgaben erlassen Keine Vermittlung in Helfertätigkeiten Vermittlung auch in Helfertätigkeiten
Vermittlung in Zwischenbeschäftigung	53 % 9 % 38 %	Keine Vorgaben erlassen Keine Vermittlung in Zwischenbeschäftigung Vermittlung auch in Zwischenbeschäftigung
Vermittlungspraxis zu Mini-Jobs, wenn sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nicht möglich ist	33 % 64 % 3 %	Keine Vorgaben erlassen Vermittlung auch in Mini-Jobs Keine Vermittlung in Mini-Jobs
Integrationen von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt im Jahr 2024	17 % 83 %	Angaben zu Integrationen nicht möglich Angaben von Integrationen möglich
Einsparungen durch Integrationen in den Arbeitsmarkt im Jahr 2024	89 % 11 %	Angaben zu Einsparungen nicht möglich Angaben zu Einsparungen möglich

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung.

²³ Die Ergebnisse beziehen auch die Jobcenter zKT ein, die sich nicht am Job-Turbo beteiligen.

4.2 Würdigung

Mit dem Job-Turbo sollen erwerbsfähige Geflüchtete, die Bürgergeld beziehen, schneller und nachhaltiger in den Arbeitsmarkt integriert werden. Der Vergleich wesentlicher Kernelemente des vermittlerischen Handelns der Jobcenter gE vor und nach Beginn des Job-Turbos hat positive Trends, aber auch weiterhin erhebliche Defizite erkennen lassen. Entsprechend der Regelungen in der Weisung der Bundesagentur führten die Jobcenter gE häufiger und in kürzeren Abständen Beratungsgespräche mit Geflüchteten. Hier war eine deutliche Verbesserung erkennbar. Auch die Prüfung der Bleibeperspektive hat sich deutlich verbessert, findet aber immer noch zu häufig nicht statt. Die Jobcenter gE kommen auch in anderen Punkten den Vorgaben der Weisung noch nicht hinreichend nach. So ziehen sie z. B. bei mehr als der Hälfte der Geflüchteten Zwischenbeschäftigungen nicht in Erwägung, beraten zu häufig nicht zur Anerkennung von Abschlüssen oder unterbreiten noch immer 43 % der Geflüchteten mit Sprachniveau A2 oder höher keinen Vermittlungsvorschlag.

Aufgrund der unterschiedlichen organisatorischen Zuordnung der Jobcenter gelten der Job-Turbo und die damit verbundenen Regelungen nicht im gesamten Bundesgebiet gleichermaßen. Auch wenn sich die Jobcenter zKT mehrheitlich am Job-Turbo beteiligen, obliegt ihnen die individuelle Ausgestaltung vor Ort. Die oben dargestellten Erkenntnisse über die Praxis in den Jobcentern zKT verdeutlichen, dass dabei von einem breiten Spektrum von möglichen Fallgestaltungen auszugehen ist. Dies kann dazu führen, dass der Wohnort entscheidet, wie und wie wirksam im konkreten Einzelfall das Ziel einer schnellen Arbeitsmarktintegration geflüchteter Menschen verfolgt wird (z. B. ob in eine Zwischenbeschäftigung, Mini-Job oder Helfertätigkeit vermittelt wird oder ab welchem Sprachniveau die Jobcenter vermitteln). Oftmals haben die Jobcenter zKT keine Vorgaben erlassen und überlassen die individuelle Ausgestaltung den einzelnen Integrationsfachkräften. Bei den Jobcentern zKT ist das BMAS darauf angewiesen, dass diese den Job-Turbo freiwillig umsetzen. Eine zielgerichtete Steuerung durch das BMAS ist hier nicht möglich.

In welchem Maße der Job-Turbo ursächlich für die festgestellten Verbesserungen bei der Betreuung der geflüchteten Ukrainerinnen und Ukrainer ist, lässt sich anhand der vorliegenden Erkenntnisse nicht verlässlich nachweisen. Die Beschäftigung von Ukrainerinnen und Ukrainern steigt seit dem Jahr 2022 nur langsam an (s. Abbildung 2 und Abbildung 3). Eine signifikante Verstärkung des Aufwärtstrends ist seit Einführung des Job-Turbos nicht zu erkennen. Gleichzeitig ist bei der Anzahl der regelleistungsberechtigten Ukrainerinnen und Ukrainer und den monatlichen Zahlungsansprüchen bisher noch kein Abwärtstrend erkennbar (s. Abbildung 1). Der Bundesrechnungshof hat vor diesem Hintergrund bezweifelt, dass die mit der Einführung des Job-Turbos verbundenen Einsparerwartungen von 1 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2024 und von je 1,5 Mrd. Euro in den drei Folgejahren erfüllt werden.

4.3 Stellungnahme

Das BMAS hat ausgeführt, dass die zur Umsetzung des Job-Turbos initiierten Maßnahmen Wirkung zeigten. Trotz der aktuell schwachen wirtschaftlichen Entwicklung seien die Beschäftigung und sowohl die Zahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit im SGB II von ukrainischen Staatsangehörigen als auch das Verhältnis der Abgänge zum Bestand (Abgangsrate) im Vergleich zum Vorjahreszeitraum deutlich gestiegen. Das BMAS hat auch auf die geplante Ausweitung und Verstetigung des Job-Turbos durch die Maßnahmen der Wachstumsinitiative hingewiesen. Mit den Anpassungen seien weitere Verbesserungen für die Integration in den Arbeitsmarkt verbunden. Das BMAS und die Bundesagentur haben ausgeführt, dass der Sonderbeauftragte der Bundesregierung für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten Verbesserungspotenziale aus den Erfahrungen des letzten Jahres identifiziert habe. Seinen Erfahrungsbericht mit Vorschlägen für rechtliche und organisatorische Anpassungen und zu verbesserten Rahmenbedingungen werde er voraussichtlich im November 2024 veröffentlichen. Die Bundesagentur hat angekündigt, die Erkenntnisse des Sonderbeauftragten und des Bundesrechnungshofes für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten aufzugreifen.

Das BMAS hat dem Bundesrechnungshof widersprochen, dass die Ausgabeminderungen beim Bürgergeld durch den Job-Turbo fraglich seien. Die Beschäftigungsquote von Ukrainern und Ukrainerinnen in Deutschland und die Anzahl der Regelleistungsberechtigten, auf die der Bundesrechnungshof verweist, seien keine belastbaren Indikatoren, um Zweifel an den Auswirkungen des Job-Turbos auf den Bundeshaushalt zu begründen. Das BMAS räume jedoch ein, dass die Zugänge in den Leistungsbezug anhaltend hoch seien und die positive Entwicklung überkompensiere. Hierzu trage auch die Regelsatzerhöhung zum 1. Januar 2024 bei.

In seinem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages habe das BMAS die Auswirkungen des Job-Turbos auf den Bundeshaushalt abgebildet. Darin habe es je eine Kohorte aus erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus der Ukraine sowie aus den acht wichtigsten Asylherkunftsländern gebildet, die im Oktober 2023 im Leistungsbezug waren. Als Vergleichsgruppen habe es entsprechende Kohorten aus deutschen Staatsangehörigen sowie sonstigen ausländischen Staatsangehörigen gebildet. Die Anzahl der Leistungsbeziehenden Ukrainerinnen und Ukrainer sei von Oktober 2023 bis Mai 2024 um rund 60 000 (13 %) gesunken. In der Kohorte der acht wichtigsten Asylherkunftsländern sei die Anzahl der Leistungsbeziehenden um 22 000 (12 %) gesunken. Bei der Vergleichsgruppe der sonstigen Ausländer sei die Anzahl der Leistungsbeziehenden um 20 % und bei der Vergleichsgruppe der Deutschen um rund 27 % gesunken. Das BMAS hat berechnet, dass sich durch den Rückgang der Anzahl der Personen in den Kohorten ukrainischer Staatsbürger und der wichtigsten Asylherkunftsländern verminderte Zahlungsansprüche für das Gesamtjahr 2024 von rund 1,1 Mrd. Euro ergäben, wenn bis Jahresende der bisherige Trendverlauf linear fortgesetzt werde. Die im Bundeshaushalt 2024 vorgesehene Minderausgabe von 1 Mrd. Euro infolge des Job-Turbos könne daher erreicht werden. Das BMAS gehe zudem davon aus, dass auch in den Jahren ab 2025 die vorgesehenen jährlichen Minderausgaben von rund 1,5 Mrd. Euro unter dieser Annahme erfüllt werden könnten.

Das BMAS teile die Bewertung des Bundesrechnungshofes nicht, dass die Organisationsstruktur der Jobcenter eine bundesweite Umsetzung des Job-Turbos beeinträchtige. Die Länder unterstützten den Ansatz und wirkten mit entsprechenden Maßnahmen auf die zugelassenen kommunalen Träger ein. Der Job-Turbo verstehe sich als spezifische Ausgestaltung von Prozessen der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter. Die Rechtsgrundlagen seien einheitlich für alle Leistungsbeziehenden im SGB II geregelt. Die Jobcenter zkt setzten den Job-Turbo in eigener Verantwortung um. Dagegen bestünden keine Bedenken. In Austausch mit Ländern und kommunalen Spitzenverbänden sei deutlich geworden, dass auch die zugelassenen kommunalen Träger die Beratungsaktivitäten in Bezug auf Geflüchtete intensiviert hätten. Das BMAS halte die Entwicklung der Arbeit der Jobcenter mit den Geflüchteten u. a. mit einem einheitlichen Zielsteuerungssystem nach.

Die Landesministerien haben auf die finanziellen und personellen Rahmenbedingungen der Jobcenter und die sich hieraus ergebenden Auswirkungen des Job-Turbos auf alle nicht vom Job-Turbo erfassten Leistungsberechtigten hingewiesen. So definiere der Job-Turbo höhere Ziele für die Betreuung bestimmter Leistungsberechtigter, ohne weitere Mittel bereitzustellen. Eine verstärkte Betreuungsintensität für Geflüchtete müsse aufgrund der Rahmenbedingungen vor Ort entweder scheitern oder gehe zu Lasten der Integrationsunterstützung anderer Leistungsberechtigter. Ein Landesministerium hat geäußert, es sei nicht bereit, daran mitzuwirken und die Jobcenter zkt unter Druck zu setzen, nur um dem Job-Turbo zu genügen. Ein anderes Landesministerium hat angeregt zu untersuchen, ob eine erhöhte Kontaktdichte tatsächlich zu nachhaltigeren Integrationserfolgen führe. Nach seiner Erfahrung sei dies nämlich nicht der Fall.

4.4 Abschließende Bewertung

Die durch den Job-Turbo ergriffenen Maßnahmen, wie beispielsweise die Erhöhung der Beratungsintensität, bieten Potenzial für eine verstärkte Vermittlung in Arbeit. Auch steigt die Beschäftigung der Ukrainerinnen und Ukrainer – allerdings auf einem niedrigen Niveau – an. Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigung der Bundesagentur, Erkenntnisse des Sonderbeauftragten und des Bundesrechnungshofes für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten aufgreifen zu wollen. Die Bewertung des Erfolgs des Job-Turbos sowohl im Hinblick auf seine unmittelbaren Integrationsimpulse als auch auf seine Wirkungen auf den Bundeshaushalt hält er allerdings nicht für überzeugend.

In Bezug auf die Auswirkungen des Job-Turbos auf die Integration in den Arbeitsmarkt fehlt es bisher an einer systematischen Evaluation, sodass der Beitrag des Job-Turbos zur Steigerung der Arbeitsmarktintegrationen im Sinne einer Kausalität nicht belegt ist. Eine unmittelbare Wirkung auf eine höhere Beschäftigungsquote und eine niedrigere Zahl an Leistungsbeziehenden ist bisher ebenfalls nicht erkennbar. Allerdings ist dem BMAS zuzustimmen, dass es weiter Neuzugänge in das SGB II gibt und dies Einfluss auf die Beschäftigungsquote hat.

Dieser Einfluss darf allerdings auch nicht überschätzt werden. Der Anteil der ukrainischen Bevölkerung hat sich, betrachtet von Januar 2024 bis Juni 2024, nur noch um rund 3,6 %

erhöht. Der starke Anstieg der Jahre 2022 und 2023 hat sich mittlerweile deutlich abgeflacht (Abbildung 2). Je mehr sich die Zahl der geflüchteten Menschen stabilisiert, desto aussagefähiger wird die Beschäftigungsquote als Indikator für den Erfolg der Integrationsbemühungen; eine aktuelle Quote von 28,9 % zeigt, dass noch keine durchgreifenden Fortschritte bei der Erschließung des Beschäftigungspotenzials geflüchteter Menschen aus der Ukraine erreicht worden sind.

In einer Verlaufsbeurteilung verweist das BMAS auf deutliche Zuwächse bei den Beschäftigungsaufnahmen, der Zahl der Beschäftigten und der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit. Hier könnte sich der Effekt einer intensivierten Betreuung durch die Jobcenter unmittelbar niedergeschlagen haben. Zu berücksichtigen sind allerdings weitere Einflussgrößen, die zu dieser positiven Entwicklung beigetragen haben dürften. So waren die Vergleichszahlen aus dem Jahr 2023 noch durch den anhaltenden Zustrom von geflüchteten Menschen und Engpässen und Verzögerungen bei Integrationsmaßnahmen geprägt und lagen auf entsprechend niedrigem Niveau. Der deutliche Anstieg der Integrationszahlen im Jahr 2024 ist insofern nicht überraschend. Zu bedenken ist vor allem, dass seit Herbst 2023 eine zunehmende Anzahl von Geflüchteten aus der Ukraine ihre Integrationskurse mit verbesserten Sprachkenntnissen abgeschlossen hat und somit erstmals für eine Arbeitsvermittlung tatsächlich zur Verfügung stand. Welchen Anteil der Job-Turbo an den deutlichen Verbesserungen hat, und ob er seine Ziele erreicht, bleibt auch deswegen offen, weil das BMAS auch gegenüber dem Parlament keine konkreten Erwartungswerte und Zielgrößen zu einer schnelleren Integration der Geflüchteten offengelegt hat.

Die Bundesregierung hatte das Ziel formuliert, den Bundeshaushalt 2024 durch den Job-Turbo um 1 Mrd. Euro zu senken. Entsprechend wurde der Ansatz für das Bürgergeld reduziert. Tatsächlich haben sich bisher insgesamt keine Ausgabenminderungen, sondern Mehrbedarfe realisiert, was durch den erforderlichen Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2024 deutlich wird.²⁴ Das BMAS sieht gleichwohl den Entlastungseffekt als erreicht an. Um dies zu zeigen, hat es untersucht, wie sich die Abgänge aus dem Leistungsbezug einer Gruppe von im Oktober 2023 im Leistungsbezug befindlichen Menschen in den Folgemonaten bis zum Juni 2024 entwickelt hat. Diese Kohortenbetrachtung lässt Bestandveränderungen durch neu hinzukommende Leistungsbeziehende bewusst außer Betracht. Das BMAS hat zwei Kohorten aus geflüchteten Menschen aus der Ukraine und aus anderen wesentlichen Asylländern gebildet. Aus den von Januar bis Juni 2024 beobachteten Abgängen aus dem Leistungsbezug und den deswegen wegfallenden Ausgaben schließt es, dass die mit der Einführung des Job-Turbo verbundenen Einsparerwartungen für das Jahr 2024 und darüber hinaus tatsächlich erreichbar sind. Hierzu rechnet es die Ausgaben linear bis Ende des Jahres hoch.

²⁴ Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024) vom 6. September 2024, Bundestagsdrucksache 20/12770.

Diese Einschätzung ist aus mehreren Gründen zu hinterfragen:

- Sie verkennt, dass bei jeder Verlaufsbetrachtung eines Bestandes an Leistungsbeziehenden Abgänge aus Arbeitslosigkeit zu erwarten sind. Diese sind auch stets bei der Mittelveranschlagung zu berücksichtigen. Minderausgaben treten nur dann ein, wenn über die in den ursprünglichen Ansätzen zugrunde gelegten Integrationen hinaus eine Verminderung der Zahl der Leistungsempfänger und damit der Ausgaben erreicht werden kann. Das BMAS darf dem Job-Turbo nicht die finanzielle Wirkung aller erfolgreichen Integrationen zurechnen, sondern nur diejenigen, die durch die Maßnahme zusätzlich bewirkt wurden.
- Der konkrete Beitrag des Job-Turbos wird auch aus dieser Analyse nicht deutlich. Die Entwicklung beider betrachteter Kohorten Geflüchteter steht unter dem Einfluss des Job-Turbos. Aus dem Rückgang der Leistungsbeziehenden in diesen Kohorten lässt sich allein noch kein Erfolg herleiten. Dieser Rückgang entspricht dem normalen Verlaufsmuster. Entscheidend ist, ob der Job-Turbo diesen Rückgang wirksam verstärkt. Für eine fundierte Wirkungsanalyse des Job-Turbos wäre daher ein Vergleich mit einer Kontrollgruppe Geflüchteter erforderlich, die ohne die Maßnahmen des Job-Turbos betreut wurde.
- Die Hochrechnung betrachtet allein die Austritte von Angehörigen der Kohorten aus der Arbeitslosigkeit. Die Hochrechnung der Minderausgaben setzt voraus, dass es sich um dauerhafte Integrationen handelt. Dies ist jedoch häufig nicht der Fall. Menschen, die nach kurzer Zeit wieder arbeitslos werden, erfasst die Berechnung nicht; sie reduzieren jedoch unmittelbar die zu erwartenden Minderausgaben.

Ausgabenminderungen, die ein Absenken von Haushaltsansätzen rechtfertigen, würden voraussetzen, dass die Integration durch den zusätzlichen Impuls des Job-Turbos gegenüber den Erwartungen signifikant beschleunigt wird. Dem BMAS gelingt es nicht, diese Kausalität überzeugend aufzuzeigen. So spiegelt die lineare Hochrechnung der Einsparungen bis Ende des Jahres 2024 nicht die aktuell schlechte konjunkturelle Entwicklung wider. Beispielsweise waren die Abgänge aus dem SGB II-Bezug (bezogen auf Geflüchtete aus der Ukraine und den wichtigsten Asylherkunftsländern) bereits im Juni 2024 im Vergleich zum Vorjahr rückläufig.²⁵ Die Hochrechnung der Minderausgaben auf 1,1 Mrd. Euro für das Haushaltsjahr 2024 sowie zu erwarteten Minderausgaben von 1,5 Mrd. Euro ab dem Haushaltsjahr 2025 erscheint daher zweifelhaft.

Die Aussage des BMAS, dass die Organisationsstruktur der Jobcenter eine bundesweit vergleichbare Umsetzung des Job-Turbos nicht behindere, wird durch die in diesem Bericht dargestellten Prüfungserkenntnisse mit Rückmeldungen der kommunalen Träger sowie auch durch die Stellungnahmen der Länder widerlegt. So setzten einige Jobcenter zkt den Job-

²⁵ Statistik der Bundesagentur; Arbeitsmarktsituation von Staatsangehörigen der Asylherkunftsländer (TOP 8) und Ukraine, Tabelle „Abgänge von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus Regelleistungsbezug“, Stand September 2024.

Turbo nicht oder nur teilweise um. Auch der von Länderseite geäußerte Einwand, die höhere Betreuungsintensität Geflüchteter gehe zulasten anderer Leistungsempfänger, muss ernst genommen werden. Das BMAS sollte solche unbeabsichtigten Nebenwirkungen des Job-Turbos mit in den Blick nehmen.

5 Fazit und Empfehlungen

Der Bericht zeigt, dass trotz positiver Entwicklungen weiterer dringlicher Handlungsbedarf besteht. Bei den Jobcentern bestehen weiterhin erhebliche Defizite in der Integrationsarbeit mit Geflüchteten. In den nächsten Monaten dürften vermehrt Geflüchtete mit ausreichendem Sprachniveau die Integrationskurse abschließen und für den Arbeitsmarkt verfügbar sein. Das BMAS muss bei den Jobcentern die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Spracherwerb und Integration in den Arbeitsmarkt so schnell wie möglich gelingen. Die Jobcenter dürfen die Potenziale dieser Menschen nicht ungenutzt lassen und müssen die Integrationsarbeit mit Geflüchteten effektiver gestalten. Der Job-Turbo greift diesen – vom Bundesrechnungshof mehrfach thematisierten – Handlungsbedarf auf und bietet hierfür zielführende Ansätze. Diese gilt es mit größtmöglichem Mehrwert für Umfang und Tempo der Integration umzusetzen. Dabei darf das BMAS die Betreuung und Integration der anderen Regelleistungsberechtigten nicht aus dem Blick verlieren.

Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Initiative ist es, dass neben den Jobcentern gE auch die Jobcenter zKT die damit verbundenen Maßnahmen umsetzen. Viele dezentrale Entscheidungsspielräume führen dazu, dass die Umsetzung kaum vergleichbar ist und Erfolge schwer messbar sind. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, dass das BMAS die Voraussetzungen für eine bundesweit gleichermaßen zielgerichtete und konsequente Umsetzung schaffen sollte, die auch die Jobcenter zKT umfasst. Die mit der Wachstumsinitiative vorgesehenen gesetzlichen Regelungen zur Ausweitung und Verstärkung des Job-Turbos sind ein Schritt in diese Richtung.

Es ist davon auszugehen, dass die bisher erreichten Fortschritte bei der Betreuungsintensität und bei der Beschäftigungsquote der ukrainischen Geflüchteten das Ergebnis verschiedener Einflussfaktoren sind. Hier dürften die mit dem Job-Turbo verbundenen Maßnahmen ebenso eine Rolle spielen wie besser eingespielte Abläufe in den Jobcentern gE, eine steigende Zahl von Absolventinnen und Absolventen der Integrationskurse und zunehmend bessere Sprachkenntnisse.

Das BMAS hat bisher nicht überzeugend nachgewiesen, inwieweit der Job-Turbo zusätzliche Impulse für die Integrationsperspektiven von geflüchteten Menschen gegeben hat. Der erwartete Effekt, den Bundeshaushalt 2024 auf diese Weise um 1 Mrd. Euro zu mindern, dürfte nicht erreicht werden. Stattdessen sind bereits erhebliche Mehrausgaben beim Bürgergeld absehbar. Die erwarteten Ausgabeminderungen für die Folgejahre um jeweils 1,5 Mrd. Euro sind aus jetziger Sicht ebenfalls zweifelhaft.

Gleichwohl hält der Bundesrechnungshof die beabsichtigte Ausweitung und Verstetigung der mit dem Job-Turbo eingeleiteten Maßnahmen angesichts der noch bestehenden Defizite in der Integrationsarbeit für sinnvoll und wichtig. Das BMAS sollte sich dabei konkrete messbare Ziele setzen, um den geflüchteten Menschen nachhaltige Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt zu eröffnen. Hieran muss sich der Erfolg des Job-Turbos messen lassen.

Romers

Bertram

Beglaubigt: Renate Engelmann, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.