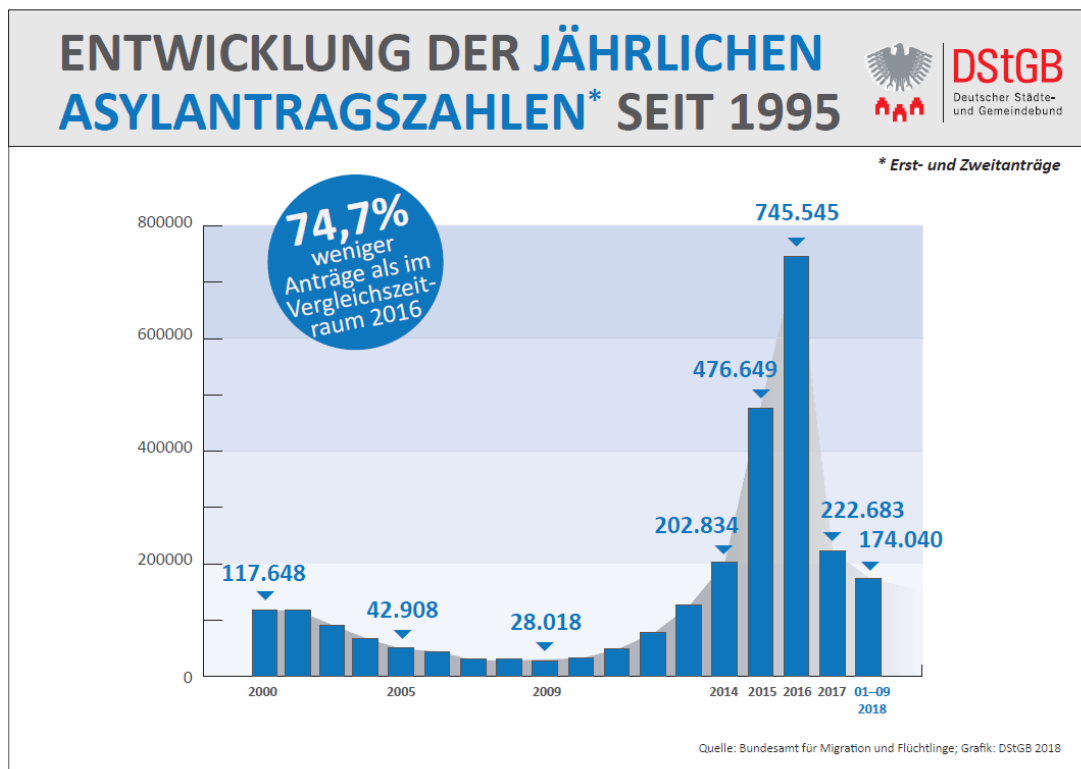


## Integrationspauschale und Integrationsfonds – wie geht es weiter?

Von Dr. Jan Arning, Hauptgeschäftsführer des Niedersächsischen Städtetages

Die Integration der ab 2015 nach Deutschland und Niedersachsen geflüchteten Menschen in unsere Gesellschaft ist eine gesamtstaatliche Daueraufgabe. Alle drei staatlichen Ebenen, Bund, Länder und Kommunen, sind in unterschiedlichen Zusammenhängen gefordert und setzen erhebliche finanzielle Mittel ein. Dabei ist allerdings zu beobachten, dass das Thema Integration bei Bund und Ländern zunehmend an Bedeutung verliert. Mit dem Rückgang der Flüchtlingszahlen in 2017 und 2018 sind andere Themen politisch in den Vordergrund gerückt. Der Migrationsdruck nach Deutschland hat nachgelassen; damit scheint das Problem des unkontrollierten Zuzugs derzeit ein Stück weit gelöst.



In den Kommunen sind allerdings mittlerweile gut 1,2 Mio. Menschen, die in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland eingewandert sind, angekommen. Viele von ihnen haben bereits oder werden noch einen Familiennachzug durchführen. Daher stehen die Kommunen weiterhin vor der großen Herausforderung, diese Menschen in den nächsten Jahren zu integrieren. Dies liegt im Interesse der Geflüchteten, aber auch im Interesse der bereits hier lebenden Menschen. Ohne eine gelingende Integration werden die innere Sicherheit, der sozialer Friede und das gesellschaftliche Klima nachhaltig Schaden nehmen.

Aktuell unterstützt das Land die niedersächsischen Kommunen bei der Integration von Geflüchteten auf zweierlei Weise: Einmal finanzieren fast alle Ministerien über eine Vielzahl von Förderrichtlinien Integrationsmaßnahmen. Thematisch reichen diese Förderrichtlinien vom Quartiersmanagement über Integrationslotsen oder Integrationsberatung über Sprachkurse oder Integrationsprojekte in den Bereichen Kultur und Sport bis hin zur Förderung von Maßnahmen zur Qualifizierung und zur Arbeitsmarktintegration. Bei der Mehrzahl dieser Förderrichtlinien sind neben den Kommunen auch Verbände der Wohlfahrtspflege oder gemeinnützige private Einrichtungen antragsberechtigt. Daneben unterstützt das Land besonders von Sekundärmigration betroffene Kommunen im Rahmen des sog. Integrationsfonds. Das Problem der Sekundärmigration entsteht, wenn sich Geflüchtete nach Ende

ihres Asylverfahrens und ihrer Anerkennung als Asylberechtigte oder Flüchtlinge verstärkt in einzelnen Kommunen niederlassen. Dort entstehen dann Quartiere mit geschlossenen Gemeinschaften, die eine Integration der Flüchtlinge in die Gesellschaft stark erschweren.

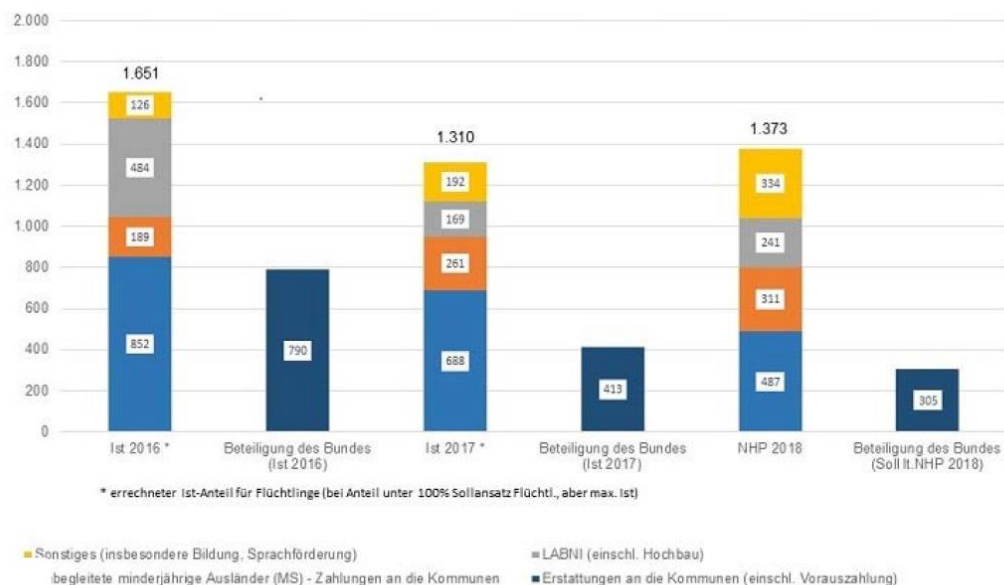
Der folgende Beitrag will Entwicklungsperspektiven für diese aktuelle Landesförderung aufzeigen.

### Integrationspauschale:

Die vorstehend dargestellte Integrationsförderung des Landes durch eine Vielzahl von Förderrichtlinien hat schon im August 2017 das Präsidium des Niedersächsischen Städtetages dazu veranlasst, das Land aufzufordern, die unübersichtliche Landschaft der vielen Förderrichtlinien zu einer Integrationspauschale für die Kommunen weiterzuentwickeln. Hintergrund dieses Beschlusses war die Erkenntnis, dass es dieser Förderpraxis zum einen an der erforderlichen Transparenz aber oft auch an der zielgenauen Steuerung des Einsatzes sowie an der nötigen Koordination fehle. Die Geschäftsstelle hatte bei der Sichtung der damals aktuellen Förderungen auf Landesebene über 30 verschiedene Förderrichtlinien, Projekte und Finanzierungen identifiziert.

Die fehlende Transparenz der aktuell geübten Förderpraxis zeigt sich auch bei der Aufstellung und im Vollzug der kommunalen Haushalte. Da es sich bei den über 30 verschiedenen Förderrichtlinie oft um solche handelt, bei denen die Förderung von Flüchtlingen nicht klar identifizierbar ist oder nur mittelbar erfolgt, fließen Fördermittel unkoordiniert in die kommunalen Haushalte, ohne dass sich daraus in allen Fällen eine Zuordnung zum Thema Integration von Flüchtlingen herleiten ließe.

Dasselbe Problem zeigt sich derzeit auf Landesebene. Zwar ist das Land in der Lage, eine Gesamtrechnung zur Finanzierung der Flüchtlingsversorgung zu erstellen und global nachzuweisen, dass das Land etwa zwei Drittel der Flüchtlingskosten selbst trägt. In diesem Zusammenhang kann es auch darlegen, dass es zumindest einen großen Teil der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel ungeschmälert an die Kommunen weiterleitet.



### **Ausgaben für Asylbewerber und Flüchtlinge**

Das Land ist aber nicht in der Lage, konkret nachzuweisen, in welchem Umfang die vom Bund im Rahmen der sog. Integrationspauschale zur Verfügung gestellten Mittel wirklich für Integrationsmaßnahmen eingesetzt werden und in welcher Höhe diese Bundesmittel dann in die Kommunen fließen. Hieran arbeitet derzeit das für Integration federführende Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

Vor diesem Hintergrund ist es erfreulich, dass die die Landesregierung tragenden Parteien die Forderungen nach einer Integrationspauschale, wenn auch etwas verhalten, aufgegriffen haben. Auf Seite 123 der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022 heißt es: „Wir prüfen die Einführung einer Integrationspauschale.“

Wie könnte so eine Integrationspauschale in Niedersachsen realistischer Weise aussehen? Denn Realismus ist in diesem Zusammenhang aus meiner Sicht durchaus angebracht. Ein Prüfauftrag aus der Koalitionsvereinbarung ist eben ein Prüfauftrag; und die Landesregierung hat sich trotz Intervention der Spitzenverbände in den letzten 1 ½ Jahren nicht wirklich mit dem Thema Integrationspauschale beschäftigt.

Aus meiner Sicht müsste zunächst einmal geklärt werden, von welchem Ressort auf welchem Wege in welchem Umfang welche Integrationsmaßnahmen gefördert werden. In einem zweiten Schritt müsste dann überlegt werden, ob es sinnvoll ist, die gesamte Integrationsförderung in einer kommunalen Integrationspauschale zu bündeln oder ob einzelne Maßnahmen in der Landesförderung verbleiben sollen. Letzteres könnte ich mir bspw. bei der Sprachförderung für Geflüchtete vorstellen. Hier hat sich im Rahmen einer Förderrichtlinie des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur ein sehr differenziertes Bildungsangebot entwickelt, das bei allen Beteiligten hohe Akzeptanz und Wertschätzung erfährt. Es sollte gut überlegt werden, ob diese Strukturen verändert werden sollen, zumal im Bereich Sprachförderung landeseinheitliche Regelungen durchaus Sinn machen. In jedem Falle sollten aber die Mittel der vielen Kleinstförderprogramme in eine Integrationspauschale einfließen.

Eine weitere Frage wird die Förderung von Kosten für das kommunale Personal sein: Die meisten Kommunen haben richtigerweise bereits im Jahr 2015, spätestens aber in 2016, Personal eingestellt, das die Geflüchteten unmittelbar begleitet und/oder die Aktivitäten der vielen ehrenamtlich Tätigen koordiniert. Die eingesetzten Professionen sind sehr unterschiedlich und reichen bspw. vom Hausmeister über die Verwaltungskraft bis zum Sozialarbeiter. Bei unseren kreisfreien Mitgliedern belasten diese Kosten die kommunalen Haushalte uneingeschränkt. Bei unseren kreisangehörigen Mitgliedern ergeben unterschiedliche haushaltsmäßige Belastungen, abhängig davon, in welchem Umfang die Landkreise sich an der Finanzierung beteiligen. Einige Landkreise übernehmen diese Personalkosten, andere beteiligen sich überhaupt nicht, einige andere wieder übernehmen sie teilweise. Es müsste geklärt werden, ob und in welchem Umfang diese Personalkosten im Rahmen einer Integrationspauschale gefördert werden sollen.

Etliche Landkreise beschränken sich in diesem Zusammenhang derzeit allein darauf, die in der Pauschale nach Aufnahmegesetz enthaltenen Mittel für Sozialarbeit ganz oder teilweise an die kreisangehörigen Kommunen weiterzuleiten. Da die Zahl der aufzunehmenden Flüchtlinge und Asylbewerber aber in den letzten zwei Jahren stark zurückgegangen ist, werden diese Mittel immer geringer. In etlichen Kreisen wird daher derzeit heftig über die künftige Mitfinanzierung durch die Kreise gestritten. Es wird daher nicht nur Gespräch zwischen Land und Kommunen, sondern auch innerhalb der kommunalen Familie geben müssen.

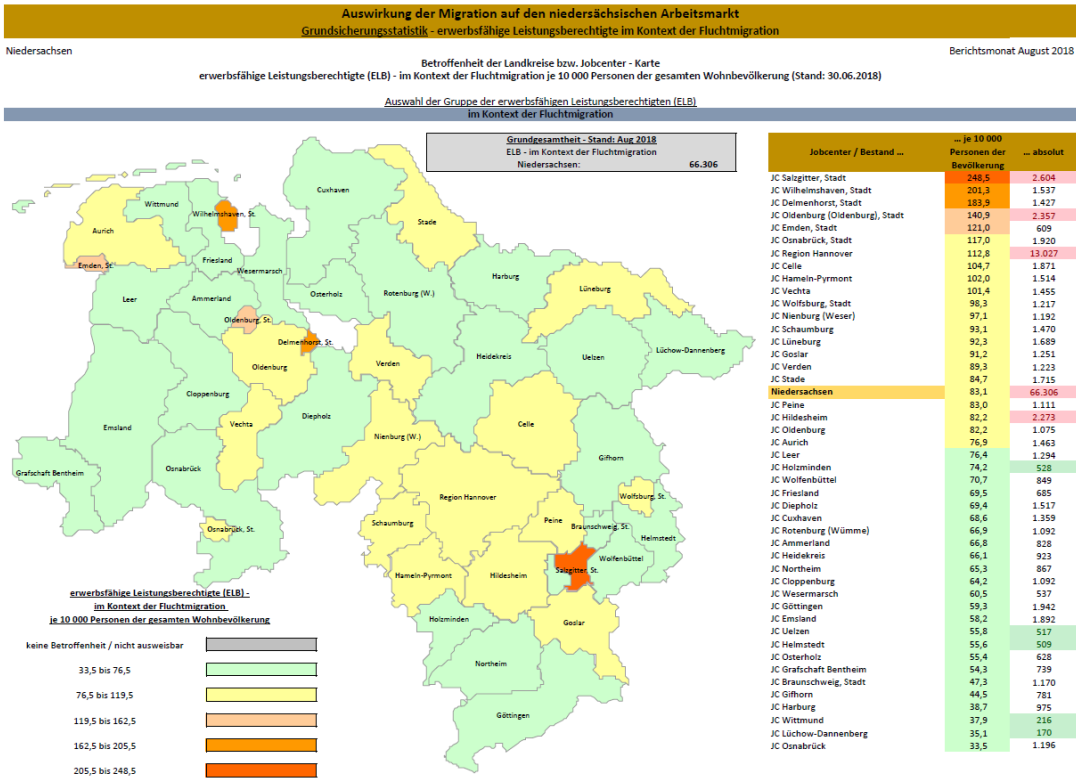
Die schwierigeren Verhandlungen stehen aber sicherlich mit dem Land bevor, das dem Instrument der Integrationspauschale ohnehin verhalten gegenüber steht (s.o.) und derzeit eine aus seiner Sicht sehr attraktive und flexible Projektförderung betreibt. Das Land kann aus einer Projektförderung über Förderrichtlinien prinzipiell mit jedem neuen Landeshaushalt aussteigen. Dies konnte man schon im Rahmen der Aufstellung des Landeshaushaltes 2019 beobachten. Hier standen die Mittel für die kommunale Sprachförderkoordinierung und der Integrationsfonds „auf der Kippe“. Es bedurfte starker Interventionen der Kommunalen Spitzenverbände, damit beide Maßnahmen zumindest erst einmal in 2019 fortgesetzt werden können.

#### Integrationsfonds:

Im Doppelhaushalt des Landes 2017/2018 war im Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung) eine globale Mehrausgabe für Flüchtlinge veranschlagt. Diese globale Mehrausgabe betrug für 2017 und 2018 jeweils 20 Mio. €. Die Mittel sollten zur Verstärkung der Ansätze in den Ressorthaushalten für Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise eingesetzt werden können. Das Land hatte sich mit diesen Haushaltsansätzen eine „Reservekasse“ für unvorhergesehene Fälle geschaffen. Dies war nach den Erfahrungen der Jahre 2015 und 2016 auch sachgerecht. Und auch nach dem Schließen der sog. „Balkanroute“ und dem Abschluss des sog. „Flüchtlingspaktes“ zwischen der EU und der Türkei im März 2016 war nicht wirklich sicher, ob die Migration wieder auf ein verkräftbares Maß reduziert werden konnte.

Im Laufe der Jahre 2016 und 2017 zeigte sich dann aber, dass beide Maßnahmen griffen und die Zugangszahlen in 2017 deutlich sanken. Damit war es nicht länger erforderlich, eine „Reservekasse“ vorzuhalten. Die Mittel konnten nunmehr für die Integration der Geflüchteten eingesetzt werden. Insbesondere das Problem der Sekundärmigration, das sich bereits im Jahr 2016 in einigen Kommunen sehr deutlich gezeigt hatte (der Oberbürgermeister der Stadt Salzgitter hatte seinerzeit mit einem „Brandbrief“ an Ministerpräsident Weil bundesweites Aufsehen erregt), konnte nun in Angriff genommen werden. Dabei setzten das Land und die betroffenen Kommunen auf zwei Maßnahmen: Die Zuzugssperre (oder negative Wohnsitzauflage) in den besonders von Sekundärmigration betroffenen Städte Delmenhorst, Salzgitter und Wilhelmshaven sowie den Integrationsfonds zur Unterstützung von Projekten der betroffenen Kommunen. Die Mittel des Integrationsfonds sollen zur Vermeidung sozialer Brennpunktbildung, zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts oder zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe der Geflüchteten eingesetzt werden.

Indikator für Sekundärmigration ist der Anteil der in den Kommunen lebenden Flüchtlinge. Diese Größe kann aus einer Statistik der Bundesagentur für Arbeit mit dem Titel: „Migrationsmonitor Arbeitsmarkt: Personen im Kontext von Fluchtmigration“ entnommen werden. Die Statistik erfasst die als arbeitssuchend gemeldeten Flüchtlinge in Niedersachsen und wird monatlich fortgeschrieben. Sie zeigt die Konzentration von Flüchtlingen in einzelnen Kommunen (in der nachfolgenden Präsentation auf Kreisebene) sehr deutlich.



Diese Statistik eignet sich als Bezugsgröße in besonderem Maße, da davon ausgegangen werden kann, dass insbesondere Menschen ohne Arbeit und ihre Angehörigen einer besonderen Unterstützung bedürfen und dies zu überdurchschnittlichem Integrationsaufwand führt. In 2017 bezog sich die Statistik nur auf die Kreisebene. Daher konnten in 2017 nur Landkreise und kreisfreie Städte in Niedersachsen gefördert werden. Ab 2018 konnten auch Zahlen für alle kreisangehörigen Kommunen in Niedersachsen bereitgestellt werden. Daher konnte in 2018 die Förderung mit Mitteln des Integrationsfonds auf den kreisangehörigen Raum und damit auf alle Kommunen ausgedehnt werden.

Zur Ermittlung der förderfähigen Kommunen wird die Zahl der arbeitssuchenden Flüchtlinge mit der Zahl der Einwohner der Kommune ins Verhältnis gesetzt. Zusätzlich wird ein Durchschnittswert für Niedersachsen ermittelt. In besonders erheblichem Maße betroffen und damit berechtigt, Mittel aus dem Integrationsfonds zu erhalten, sind Kommunen, die über dem doppelten Landesdurchschnittswert liegen. Im Jahr 2017 waren dies die Städte Delmenhorst, Salzgitter und Wilhelmshaven; im Jahr 2018 waren es Delmenhorst, Hameln, Laatzen, Leer, Lüneburg, Nienburg, Rotenburg (Wümme), Salzgitter, Stadthagen, Verden (Aller) und Wilhelmshaven.

Der Anteil der jeweiligen Kommune am Gesamtbudget von 10 Mio. € wird allerdings nicht allein auf der Grundlage der Betroffenheit, sondern auch mit Blick auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Kommunen ermittelt. Hintergrund ist, dass finanzschwache, in besonderem Maße von Sekundärmigration betroffene Kommunen stärker mit Landesmitteln gefördert werden sollen, als ebensolche finanzstarke Kommunen. In den Jahren 2017 und 2018 entfielen die aus der nachstehenden Tabelle ersichtlichen Beträge auf folgende Kommunen:

Kommune	Budget 2017	Budget 2018
Delmenhorst	2.060.000 €	1.193.400 €
Hamel		310.000 €
Laatzen		583.000 €
Leer		213.000 €
Lüneburg		1.034.000 €
Nienburg (Weser)		429.000 €
Rotenburg (Wümme)		192.000 €
Salzgitter	5.450.000 €	3.850.200 €
Stadthagen		274.000 €
Verden (Aller)		204.000 €
Wilhelmshaven	2.490.000 €	1.267.400 €
Gesamtbudget	10.000.000 €	9.550.000 €

Beim Blick auf diese Zahlen ist eins wichtig: Die Zuweisungen des Landes an die in besonderem Maße von Sekundärmigration betroffenen Städte deckt nur einen geringen Teil der diesen Kommunen entstehenden Kosten. So hat die Stadt Salzgitter im Jahr 2018 bspw. 3,85 Mio. € aus dem Integrationsfonds erhalten; dem stehen ungedeckte Aufwendungen der Stadt Salzgitter für Flüchtlinge in Höhe von 17,5 Mio. € im Jahr 2018 gegenüber.

Mit den Mitteln des Integrationsfonds können Projekte und Maßnahmen gefördert werden, die von den Förderrichtlinien des Landes abgedeckt sind (sog. Verstärkungsmittel). Darüber hinaus können den betroffenen Kommunen weitere Mittel (bspw. für Investitionen in die kommunale Infrastruktur in Schulen oder Kindertagesstätten) zur Verfügung gestellt werden, soweit sie in einem Antragsverfahren glaubhaft nachweisen können, dass die damit zu fördernden Projekte und Maßnahmen unter besonderer Berücksichtigung der Umstände vor Ort geeignet sind, die Herausforderungen der Sekundärmigration zu bewältigen (Ergänzungsmittel).

Wie Sie als aufmerksame Leserin und Leser vielleicht bemerkt haben werden, ist das Gesamtbudget in 2018 nicht voll an die förderfähigen Städte verteilt worden. Das Ministerium für Inneres und Sport hat 450.000 € einbehalten, um eine Evaluation zur Zuzugssperre (negative Wohnsitzauflage) durchführen zu können.

Die Zukunft des Integrationsfonds stand im Aufstellungsverfahren des Landeshaushalts 2019 wie bereits erwähnt „auf der Kippe“. Der Niedersächsische Städtetag hat sich daher im Herbst 2018 vehement für eine Fortsetzung der Förderung eingesetzt. Am Ende war es dem Engagement des Ministerpräsidenten zu verdanken, dass der Integrationsfonds auch in 2019 noch einmal mit 10 Mio. € dotiert worden ist. Wir werden im Jahr 2019 für eine Fortsetzung und Weiterentwicklung des Integrationsfonds werben. Neben der Förderung aller Kommunen durch eine Integrationspauschale müssen nach unserem Verständnis auch in besonderem Maße von Sekundärmigration betroffene Kommunen - in Abhängigkeit von ihrer Finanzstärke - gefördert werden. Der Integrationsfonds muss daher in den Einzelplan des Ministeriums für Inneres und Sport überführt und verstetigt werden.

Aus unserer Sicht spricht auch einiges dafür, den Kreis der besonders betroffenen Städte maßvoll zu erweitern. Nach den aktuell geltenden Fördergrundsätzen des Integrationsfonds sind, wie bereits dargestellt, nur Kommunen förderfähig, die den Landesdurchschnittswert um 100 % überschreiten. Dies ist eine sehr hohe Hürde, die aus meiner Sicht in erster Linie aus den relativ geringen zur Verfügung stehenden Mitteln von 10 Mio. € jährlich resultiert.

Hätte man in 2018 bspw. eine Förderung für Städte gewähren, die den Landesdurchschnittswert um 75% überstiegen haben, hätten (Stand: Juni 2018) neben den oben genannten Städten weitere 8 Städte gefördert werden können. Eine derart erweiterte Förderung wäre auch den Städten Vechta, Celle, Stade, Holzminden, Aurich, Lohne (Oldenburg), Bad Fallingb. und Norden zugutegekommen. Sofern eine Förderung bereits bei einer Überschreitung des Landesdurchschnittswerts um 50% eingesetzt hätte, wären zu den genannten 19 Städten weitere 13 hinzugekommen. Von einer insoweit erweiterten Förderung hätten die Städte Osnabrück, Oldenburg, Dörverden, Burgdorf, Peine, Lindhorst, Lehrte, Nenndorf, Cloppenburg, Ronnenberg, Goslar, Hildesheim und Brake (Unterweser) profitiert. Insgesamt wären dann in 2018 32 Kommunen gefördert worden. Sicherlich müsste bei einer Ausweitung des Programms auch der Mitteleinsatz erhöht werden, um eine spürbare Entlastung für jede einzelne geförderte Kommune herbeiführen zu können.

### Wie geht es weiter?

Im Jahr 2019 sollten sich die kommunalen Spitzenverbände und das Land darauf verständigen, wie die gesamtstaatliche (Finanz)-Verantwortung bei der Integration zwischen Land und Kommunen dauerhaft verteilt werden soll. Das Wort dauerhaft ist mir an dieser Stelle besonders wichtig. Integration muss dauerhaft (mindestens in den nächsten 10 Jahren) und verlässlich in einem bestimmten Rahmen durch das Land (mit-)finanziert werden. Gleichzeitig muss geklärt werden, wie weit die kommunale Finanzverantwortung reichen kann und reichen soll.

Eins sollte dabei außer Streit stehen: Kommunen, die in besonderem Maße von Sekundärmigration betroffen sind, insbesondere wenn es sich um finanzschwache handelt, müssen dauerhaft finanziell vom Land unterstützt werden. Daneben sollte es für alle Städte, Gemeinden und Samtgemeinden eine Integrationspauschale geben. Diese sollte so bemessen sein, dass alle Kommunen, die Integrationsarbeit leisten transparent, unbürokratisch und dauerhaft durch das Land gefördert werden. Das Land muss hier eine gewisse Grundlast dauerhaft mittragen. Schließlich sollten auch einige Landesförderprogramme fortgeführt werden, wenn landesweit einheitliche Standards - etwa bei Sprachkursen - bei der Integrationsarbeit sinnvoll erscheinen.

Ein kluges Gesamtpakt auszuhandeln wird eine der wichtigsten Aufgaben für Land und Kommunale Spitzenverbände im Jahr 2019 sein. Das aktuelle Hangeln von einem Landeshaushalt zum nächsten muss aufhören. Integration wird nämlich nur gelingen, wenn sie mit einer dauerhaften, verlässlichen und kohärenten Finanzierung durch Land und Kommunen unterlegt ist.