

Evaluation des niedersächsischen Integrationsfonds für die Jahre 2017 und 2018

Endbericht



Auftraggeber:

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Lavesallee 6
30169 Hannover

Auftragnehmer:

empirica ag
Büro: Berlin
Kurfürstendamm 234, 10179 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0
Fax (030) 88 47 95-17
www.empirica-institut.de

Bearbeitung:

Ludger Baba, Katrin Wilbert, Jana Süße

Projektnummer

2018097

Berlin, 26. April 2019

INHALTSVERZEICHNIS

GLOSSAR.....	1
KURZFASSUNG.....	3
ENDBERICHT	7
1 Einführung	7
1.1 Geflüchtete Menschen in Deutschland und Niedersachsen	7
1.1.1 Mechanismen der regionalen Verteilung.....	7
1.1.2 Entwicklung der Zahl geflüchteter Menschen.....	8
1.2 Soforthilfeprogramm und Integrationsfonds in Niedersachsen	11
1.3 Integrationsfonds im Kontext der Integrationspolitik des Landes	14
1.4 Evaluation des niedersächsischen Integrationsfonds	16
1.4.1 Ziele und Aufgaben.....	16
1.4.2 Methodik und Vorgehensweise	17
2 Kontext- und Bedarfsanalyse	19
2.1 Analyse des Kontextes: Entwicklung und Verteilung geflüchteter Menschen.....	20
2.1.1 Datengrundlagen: Vor- und Nachteile unterschiedlicher Quellen.....	20
2.1.2 Entwicklung der Zahl geflüchteter Menschen in Niedersachsen	23
2.1.3 Verteilung geflüchteter Menschen im Raum	25
2.1.4 Situation in den anspruchsberechtigten Kommunen.....	32
2.1.5 Erklärungsgründe für die Sekundärmigration	37
2.2 Analyse des Bedarfs: Auswirkungen auf kommunale Handlungsbereiche	44
2.2.1 Integration in den Wohnungsmarkt.....	46
2.2.2 Öffentlicher Raum	49
2.2.3 Berufliche Integration und Qualifikation.....	50
2.2.4 Bildung und Kinderbetreuung	52
2.2.5 Integration und gesellschaftliche Teilhabe	57
2.3 Zukünftige Bedarfe und Chancen	61
2.4 Fiskalische Wirkungszusammenhänge	63
2.5 Exkurs: Weitere Zuwanderergruppen in niedersächsischen Kommunen	67
3 Projektanalyse: Input, Output und Eignung	72
3.1 Geförderte Projekte aus dem Integrationsfonds	72
3.2 Ziele und Output der geförderten Projekte	75
3.3 Eignung der geförderten Projekte.....	80

4	Umsetzungsanalyse und Praktikabilität	84
4.1	Handhabbarkeit des Integrationsfonds aus Sicht der Kommunen	84
4.2	Handhabbarkeit des Integrationsfonds aus Sicht der Fachressorts	86
5	Fachliche Unterstützung der Städte durch das Land: Workshopreihe	87
6	Empfehlungen	88
6.1	Fortführung Integrationsfonds ist notwendig	88
6.2	Beibehaltung der Grundausrichtung des Integrationsfonds bei Verbesserung der Praktikabilität	90
6.3	Messung von Betroffenheit und Bedürftigkeit anpassen	92
6.4	Praktikabilität durch Anpassung der Förderbedingungen verbessern	94
6.5	Fachliche Unterstützung durch das Land fortführen	96
ANHANG		97
7	Ergänzende Informationen zur Kontext- und Bedarfsanalyse	97
7.1	Ergebnisse der Wanderungsstatistik	97
7.2	Weitere Statistiken	103

TABELLENVERZEICHNIS

TABELLE 1:	VERTEILUNGSQUOTE NIEDERSACHSEN NACH KÖNIGSTEINER SCHLÜSSEL	7
TABELLE 2:	VOR- UND NACHTEILE UNTERSCHIEDLICHER STATISTIK ZUR MESSUNG DER „BETROFFENHEIT“ VON SEKUNDÄRMIGRATION	23
TABELLE 3:	WANDERUNGSSALDO IM RAHMEN DER SEKUNDÄRWANDERUNG (2015-2018)	34
TABELLE 4:	SCHÄTZUNGEN ZUM POTENTIAL MÖGLICHER FAMILIENNACHZÜGE IN DEN ANSPRUCHSBERECHTIGTEN KOMMUNEN	37
TABELLE 5:	BETREUTE KINDER ZUM JEWEILIGEN STICHTAG IN DEN ANSPRUCHSBERECHTIGTEN KOMMUNEN	54
TABELLE 6:	ÜBERSICHT ÜBER INTEGRATIONSBEAUFTRAGTE UND KOORDINIERUNGSSTELLEN IN DEN KOMMUNEN	60
TABELLE 7:	ANZAHL UND FÖRDERVOLUMEN VON PROJEKTEN AUS DEM INTEGRATIONSFONDS NACH REGIONALER VERTEILUNG, STAND 12/2018	73
TABELLE 8:	BEWILLIGTE PROJEKTE AUS DEM INTEGRATIONSFONDS, STAND 12/2018	74
TABELLE 9:	ANTEIL GEFLÜCHTETER MENSCHEN IN DEN ANSPRUCHSBERECHTIGTEN KOMMUNEN AN ALLEN EINWOHNERN	103
TABELLE 10:	KENNWERTE ZUM WOHNUNGSMARKT	104

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

ABBILDUNG 1:	ENTWICKLUNG DER ZAHL AN ASYLGESUCHEN UND DER ASYLERSTANTRÄGE, 2008 BIS 2018	9
ABBILDUNG 2:	EVALUIERUNGSANSATZ IM ÜBERBLICK	17
ABBILDUNG 3:	ENTWICKLUNG DER ZAHL GEFLÜCHTETER MENSCHEN IN NIEDERSACHSEN	24
ABBILDUNG 4:	ARBEITSSUCHENDE PERSONEN IM KONTEXT VON FLUCHTMIGRATION IN NIEDERSACHSEN	25
ABBILDUNG 5:	VERÄNDERUNG DER ZAHL GEFLÜCHTETER MENSCHEN JE 1.000 EINWOHNER, LANDKREISE UND KREISFREIE STÄDTE, 2012 BIS 2017	26
ABBILDUNG 6:	LOKALISATIONSKOEFFIZIENT GEFLÜCHTETER MENSCHEN IN DEN FLÄCHENLÄNDERN AUF EBENE DER LANDKREISE UND KREISFREIEN STÄDTE, 2017	27
ABBILDUNG 7:	ANZAHL UND LOKALISATIONSKOEFFIZIENT VON AUSLÄNDERN BZW. FLÜCHTLINGEN VERSCHIEDENER NATIONALITÄT	29

ABBILDUNG 8:	ENTWICKLUNG DER RÄUMLICHEN KONZENTRATION ARBEITSSUCHENDER PERSONEN IM KONTEXT VON FLUCHTMIGRATION – EBENE DER MITGLIEDSGEMEINDEN	30
ABBILDUNG 9:	ARBEITSSUCHENDE IM KONTEXT VON FLUCHTMIGRATION JE 1.000 EINWOHNER	32
ABBILDUNG 10:	ZUGEWIESENE ASYLBEWERBER IM JEWEILIGEN JAHR IN DEN ANSPRUCHSBERECHTIGTEN KOMMUNEN	33
ABBILDUNG 11:	ANZAHL GEFLÜCHTETER MENSCHEN IN DEN ANSPRUCHSBERECHTIGTEN KOMMUNEN ZUM JEWEILIGEN STICHTAG	35
ABBILDUNG 12:	GEFLÜCHTETE MENSCHEN NACH ALTERSSTRUKTUR (30.09.2018)	36
ABBILDUNG 13:	SEKUNDÄRMIGRATION GEFLÜCHTETER MENSCHEN: RAHMENBEDINGUNGEN UND MOTIVE IN DEN ANSPRUCHSBERECHTIGTEN KOMMUNEN	37
ABBILDUNG 14:	ZUSAMMENHANG VOM WOHNORT ERWERBSFÄHIGER LEISTUNGSBERECHTIGTER IM KONTEXT VON FLUCHTMIGRATION NACH STADTGRÖÖE UND VERWALTUNGSSITZ	39
ABBILDUNG 15:	ZUSAMMENHANG VOM WOHNORT ERWERBSFÄHIGER LEISTUNGSBERECHTIGTER IM KONTEXT VON FLUCHTMIGRATION UND (ZENTRALÖRTLICHER) FUNKTION DER GEMEINDE	41
ABBILDUNG 16:	TYPEN VON ZUWANDERSTÄDTEN GEFLÜCHTETER MENSCHEN	43
ABBILDUNG 17:	HERAUSFORDERUNGEN IM UMGANG MIT DER FLUCHTMIGRATION	45
ABBILDUNG 18:	HERAUSFORDERUNGEN IN BEZUG AUF DIE FLUCHTMIGRATION – THEMENFELD WOHNUNGSMARKT	46
ABBILDUNG 19:	FOLGEN DER FLUCHTMIGRATION AUF DIE WOHNUNGSMÄRKTE	47
ABBILDUNG 20:	ERFORDERLICHE MAÖNAHMEN IM ÖFFENTLICHEN RAUM	49
ABBILDUNG 21:	HERAUSFORDERUNGEN IN BEZUG AUF DIE FLUCHTMIGRATION – THEMENFELD BERUFLICHE INTEGRATION UND QUALIFIKATION	50
ABBILDUNG 22:	HERAUSFORDERUNGEN IN BEZUG AUF DIE FLUCHTMIGRATION – THEMENFELD BILDUNG UND KINDERBETREUUNG	53
ABBILDUNG 23:	KINDER MIT FLUCHTHINTERGRUND IM JEWEILIGEN SCHULJAHR IN GRUNDSCHULEN	56
ABBILDUNG 24:	KINDER MIT FLUCHTHINTERGRUND IM JEWEILIGEN SCHULJAHR IN WEITERFÜHRENDEN SCHULEN	56
ABBILDUNG 25:	HERAUSFORDERUNGEN IN BEZUG AUF DIE FLUCHTMIGRATION – THEMENFELD INTEGRATION UND GESELLSCHAFTLICHE TEILHABE	57
ABBILDUNG 26:	ZUSÄTZLICHE BEDARFE DURCH GEFLÜCHTETE MENSCHEN IN FOLGENDEN BEREICHEN/EINRICHTUNGEN...	59
ABBILDUNG 27:	GRÖÖTE CHANCEN IM KONTEXT DER FLUCHTZUWANDERUNG	61

ABBILDUNG 28:	EINSCHÄTZUNG DER KOMMUNEN ZUR ZUKÜNFTIGEN ENTWICKLUNG	62
ABBILDUNG 29:	ENTWICKLUNG DER ZAHL DER IN DEUTSCHLAND LEBENDEN BULGAREN UND RUMÄNEN	68
ABBILDUNG 30:	TOP 30 DER STADT- UND LANDKREISE MIT DER HÖCHSTEN DICHT AN BULGARISCHEN UND RUMÄNISCHEN EINWOHNERN JE 1.000 EW, 2017	71
ABBILDUNG 31:	PROJEKTÜBERSICHTEN JE KOMMUNE	77
ABBILDUNG 32:	ABGLEICH BEDARFE UND PROJEKTE	82
ABBILDUNG 33:	WANDERUNGSSALDO DER STADT SALZGITTER NACH NATIONALITÄT DER WANDERNDEN UND RICHTUNG – SUMME 2014 BIS 2017	97
ABBILDUNG 34:	WANDERUNGSSALDO DER STADT DELMENHORST NACH NATIONALITÄT DER WANDERNDEN UND RICHTUNG – SUMME 2014 BIS 2017	98
ABBILDUNG 35:	WANDERUNGSSALDO DER STADT WILHELMSHAVEN NACH NATIONALITÄT DER WANDERNDEN UND RICHTUNG – SUMME 2014 BIS 2017	98
ABBILDUNG 36:	WANDERUNGSSALDO DER STADT HAMELN NACH NATIONALITÄT DER WANDERNDEN UND RICHTUNG – SUMME 2014 BIS 2017	99
ABBILDUNG 37:	WANDERUNGSSALDO DER STADT HAMELN NACH NATIONALITÄT DER WANDERNDEN* UND RICHTUNG – EINZELJAHRE 2014 BIS 2017	99
ABBILDUNG 38:	WANDERUNGSSALDO DER STADT LAATZEN NACH NATIONALITÄT DER WANDERNDEN UND RICHTUNG – SUMME 2014 BIS 2017	100
ABBILDUNG 39:	WANDERUNGSSALDO DER STADT LEER NACH NATIONALITÄT DER WANDERNDEN UND RICHTUNG – SUMME 2014 BIS 2017	100
ABBILDUNG 40:	WANDERUNGSSALDO DER STADT LÜNEBURG NACH NATIONALITÄT DER WANDERNDEN UND RICHTUNG – SUMME 2014 BIS 2017	101
ABBILDUNG 41:	WANDERUNGSSALDO DER STADT NIENBURG (WESER) NACH NATIONALITÄT DER WANDERNDEN UND RICHTUNG – SUMME 2014 BIS 2017	101
ABBILDUNG 42:	WANDERUNGSSALDO DER STADT ROTENBURG (WÜMME) NACH NATIONALITÄT DER WANDERNDEN UND RICHTUNG – SUMME 2014 BIS 2017	102
ABBILDUNG 43:	WANDERUNGSSALDO DER STADT STADTHAGEN NACH NATIONALITÄT DER WANDERNDEN UND RICHTUNG – SUMME 2014 BIS 2017	102
ABBILDUNG 44:	WANDERUNGSSALDO DER STADT VERDEN (ALLER) NACH NATIONALITÄT DER WANDERNDEN UND RICHTUNG – SUMME 2014 BIS 2017	103
ABBILDUNG 45:	GEFLÜCHTETE MENSCHEN NACH HERKUNFTSLAND (30.09.2018)	104
ABBILDUNG 46:	MARKTAKTIVER LEERSTAND 2011-2017 IN SALZGITTER, WILHELMSHAVEN UND DELMENHORST	105

KARTENVERZEICHNIS

KARTE 1:	VERTEILUNG GEFLÜCHTETER MENSCHEN IN NIEDERSACHSEN NACH KREISFREIEN STÄDTEN UND LANDKREISEN 2017	10
KARTE 2:	AUSLÄNDER NACH AUSGEWÄHLTEN HERKUNFTSLÄNDERN JE 1.000 EINWOHNER, 2017	28
KARTE 3:	ERWERBSFÄHIGE LEISTUNGSBERECHTIGTE IM KONTEXT VON FLUCHTMIGRATION	31
KARTE 4:	BULGAREN UND RUMÄNEN JE 1.000 EINWOHNER, 31.12.2017	69
KARTE 5:	WANDERUNGSSALDO VON BULGAREN UND RUMÄNEN JE 1.000 EINWOHNER, SUMME 2012 BIS 2017	70

GLOSSAR

Der Begriff „**Flüchtling**“ wird im Verständnis des Asylrechts nur für Personen eingesetzt, die als Asylberechtigte, als Flüchtlinge gemäß der Genfer Flüchtlingskommission oder als sog. subsidiär Schutzberechtigte (siehe § 4 Asylgesetz) anerkannt sind. Dabei handelt es sich um Personen, die nach Abschluss eines Asylverfahrens einen Flüchtlingsschutz erhalten. Im vorliegenden Bericht wird synonym zum Begriff „Flüchtling“ auch der Begriff „Schutz- und Bleibeberechtigte“ verwendet.

Als **Asylsuchende bzw. Schutzsuchende** gelten Personen, die beabsichtigen, einen Asylantrag zu stellen und noch nicht als Asylantragstellende beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erfasst sind.

Asylbewerber sind Asylantragstellende, die sich im Asylverfahren befinden und deren Verfahren noch nicht entschieden ist.

Personen, deren Asylverfahren erfolglos geblieben sind und die auch kein asylunabhängiges Aufenthaltsrecht besitzen, sind **Ausreisepflichtige**. Bestehen Abschiebungshindernisse, die bei der Entscheidung über den Asylantrag nicht zu berücksichtigen sind, wird die Abschiebung ausgesetzt und der Aufenthalt geduldet (Personen mit Duldung).

Alle o.g. Personen werden mit den übergeordneten Begriffen „**geflüchtete Menschen**“ oder „**Geflüchtete**“ (unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus) subsumiert.

Personen im Kontext von Fluchtmigration nach der Bundesagentur für Arbeit werden in der Statistik seit Juni 2016 auf Basis der Dimension „Aufenthaltsstatus“ abgegrenzt. Die Abgrenzung im Sinne der Statistik der Bundesagentur für Arbeit entspricht nicht notwendigerweise anderen Definitionen von "Flüchtlingen" (z.B. juristischen Abgrenzungen). Personen im "Kontext von Fluchtmigration" umfassen Ausländer aus Drittstaaten mit einer Aufenthaltsgestattung, einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen und einer Duldung.

Arbeitsuchende sind Personen, die

- eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung suchen,
- sich wegen der Vermittlung in ein entsprechendes Beschäftigungsverhältnis bei einer Agentur für Arbeit oder einem Jobcenter gemeldet haben,
- die angestrebte Tätigkeit ausüben können und dürfen.
- Dies gilt auch, wenn sie bereits eine Beschäftigung oder eine selbständige Tätigkeit ausüben (§ 15 Sozialgesetzbuch Drittes Buch - SGB III).

Bei den Arbeitsuchenden wird zwischen arbeitslosen und nichtarbeitslosen Arbeitsuchenden unterschieden.

Arbeitslose sind Personen, die

- vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder nur eine weniger als 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung ausüben (Beschäftigungslosigkeit),

- eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung suchen (Eigenbemühungen),
- den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit oder des Jobcenters zur Verfügung stehen, also arbeiten dürfen, arbeitsfähig und -bereit sind (Verfügbarkeit),
- in der Bundesrepublik Deutschland wohnen,
- nicht jünger als 15 Jahre sind und die Altersgrenze für den Renteneintritt noch nicht erreicht haben und
- sich persönlich bei einer Agentur für Arbeit oder einem Jobcenter arbeitslos gemeldet haben.

Als **erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB)** gelten gem. § 7 SGB II Personen, die

- das 15. Lebensjahr vollendet und die Altersgrenze nach § 7a SGB II noch nicht erreicht haben,
- erwerbsfähig sind,
- hilfebedürftig sind und
- ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben.

Als erwerbsfähig gilt gem. § 8 SGB II, wer nicht durch Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarkts mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.

Innerhalb der Grundsicherungsstatistik SGB II werden Personen nur dann als erwerbsfähige Leistungsberechtigte ausgewiesen, wenn sie Arbeitslosengeld II beziehen.

Das **Ausländerzentralregister (AZR)** ist eine bundesweite personenbezogene Datei, die zentral vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geführt wird. Sie enthält Informationen über alle Ausländerinnen und Ausländer, die sich nicht nur vorübergehend (weniger als drei Monate) in Deutschland aufhalten.

Sekundärmigration: Geflüchtete Menschen, die einen Asylantrag stellen, werden in Deutschland je nach Bundesland in einem zwei bis dreistufigen Verfahren auf die Kommunen verteilt bzw. dorthin zugewiesen. Unter Sekundärmigration wird die Weiterwanderung geflüchteter Menschen innerhalb des Bundesgebiets bzw. des Landes Niedersachsen von der zugewiesenen Kommune in eine andere Kommune verstanden.

KURZFASSUNG

Hintergrund und Ziele

Im Zeitraum von 2013 bis 2018 haben fast 180.000 geflüchtete Menschen in Niedersachsen erstmalig einen Asylantrag gestellt. Im Landesdurchschnitt stieg die Zahl geflüchteter Menschen je 1.000 Einwohner von 4,5 im Jahr 2012 auf 18,8 im Jahr 2017. Trotz Steuerung geflüchteter Menschen nach Ankunft in Deutschland ist die Verteilung geflüchteter Menschen im Land Niedersachsen auf die Landkreise und kreisfreien Städte höchst unterschiedlich.

Durch die Sekundärmigration konzentrieren sich geflüchtete Menschen überproportional in bestimmten Städten und Gemeinden des Landes Niedersachsen. Um die damit verbundenen Belastungen abzufedern und um die betroffenen Städte zu unterstützen hat die Landesregierung u. a. einen Integrationsfonds für die Jahre 2017 und 2018 mit finanziellen Hilfen von 10 Mio. € pro Jahr aufgelegt.

Das übergeordnete Ziel des Integrationsfonds besteht darin, akut stark betroffene Städte bei der Bewältigung der Herausforderungen durch die Sekundärmigration kurzfristig zu unterstützen. Ziele der Förderung sind die Vermeidung sozialer Brennpunktbildung, die Sicherung des sozialen Zusammenhalts, die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe der betroffenen Personengruppe, einschließlich der Schaffung adäquater Betreuungs-, Aus- und Fortbildungsangebote, sowie allgemein die Bewältigung integrativer Problemlagen.

Für das Jahr 2017 beschränkte sich die Förderung auf die kreisfreie Ebene, wobei es maßgeblich war, dass die Quote der Arbeitssuchenden im Kontext von

Fluchtmigration mehr als den doppelten Landesdurchschnitt umfasst. Dies traf für die Städte Delmenhorst, Salzgitter und Wilhelmshaven zu.

Für das Jahr 2018 wurde der Kreis der Antragsberechtigten aufgrund aktueller Entwicklungen auch auf die Ebene der kreisangehörigen Gemeinden ausgedehnt. Hierdurch kamen acht weitere Städte in den Genuss einer Förderung (Hameln, Laatzen, Leer, Lüneburg, Nienburg (Weser), Rotenburg (Wümme), Stadthagen und Verden (Aller)).

Vor dem Hintergrund des Ablaufs der zeitlichen Befristung des Integrationsfonds stellt sich die Frage, ob der Integrationsfonds über das Jahr 2018 hinaus fortgeführt werden soll.¹ Bewertungsgrundlage dafür bildet auch die Evaluation des Integrationsfonds, die die Eignung der geförderten Projekte sowie die Praktikabilität des Fonds untersucht.

Gründe für die Sekundärmigration

Auf Basis von statistischen Analysen und Gesprächen mit den anspruchsberechtigten Kommunen lassen sich drei Typen von Zuwandererstädten unterscheiden:

Beim Typ „Bundesweiter Hot-Spot“ handelt es sich um kreisfreie Städte mit einer Konzentration geflüchteter Menschen vor allem als Folge eines hohen Wohnungsleerstandes. Zu den Hot-Spots zählen in Niedersachsen Salzgit-

¹ Die Fortführung des Integrationsfonds für 2019 befindet sich derzeit im politischen Entscheidungsprozess.

ter, Wilhelmshaven und eingeschränkt auch Delmenhorst. Der größte Teil der Zuwanderung geflüchteter Menschen kommt im Saldo neben den Zuweisungen und einer Zuwanderung direkt aus dem Ausland bei diesen drei Städten nicht aus dem Umland, sondern aus einem weiteren bundesweiten Einzugsbereich.

Zum Typ „Mittelzentren mit Kreisfunktion und Integrationspotenzialen“ zählen die anspruchsberechtigten Kommunen Hameln, Leer, Rotenburg (Wümme), Stadthagen und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch Verden (Aller) und Nienburg (Weser). Mehr als ein Drittel der Nettozuwanderung geflüchteter Menschen der Städte Leer, Rotenburg (Wümme) und Stadthagen im Zeitraum 2014 bis 2017 kommt aus dem jeweils zugehörigen Landkreis der Stadt, ein weiteres Drittel aus den Kreisen mit Standort der Landesaufnahmebehörde (Zuweisungen). Nur jeweils rd. 15 % kommen aus dem übrigen Niedersachsen/Bundesgebiet bzw. direkt aus dem Ausland.

Eine Ausnahme von den beiden Typen bilden die Städte Lüneburg und Laatzen. Nach den Ergebnissen der Wanderungsstatistik könnte ein wesentlicher Grund in der Übererfüllung der Zuweisungsquote liegen. Ein überproportional hoher Anteil der Zuwanderungen geflüchteter Menschen kommt in beiden Städten aus Landkreisen mit einem Standort der Landesaufnahmebehörde. Als weiterer Pull-Faktor wird von den Städten die Nähe zu einer Großstadt mit migrantischer Infrastruktur genannt.

Bedarfsanalyse

Die Auswirkungen des Zuzugs geflüchteter Menschen sind in den anspruchsberechtigten Kommunen nicht überall gleich. Insbesondere im Bereich Wohnraumversorgung zeigen sich Unterschiede.

Die größten Bedarfe bestehen im investiven Bereich im Ausbau von Betreuungsplätzen im vorschulischen Bereich. Wobei die Kapazitätsengpässe in diesem Bereich durch aktuell steigende Geburtenzahlen und Nachholbedarfe durch den im Jahr 2013 eingeführten Rechtsanspruch für Kinder ab einem Jahr noch verstärkt werden. Die investiven Bedarfe im schulischen Bereich konzentrieren sich derzeit vor allem auf den Ausbau von Differenzierungsräumen, um dem gestiegenen Förderbedarf der Schüler gerecht zu werden. Die Bedarfe für den Ausbau von weiteren (Freizeit)Infrastrukturen werden von den anspruchsberechtigten Kommunen deutlich niedriger eingestuft.

Im Bereich der nicht-investiven Maßnahmen bestehen die größten Bedarfe im Bereich der aufsuchenden Sozialarbeit/Beratung sowie in berufsspezifischen Qualifizierungsmaßnahmen. Darüber hinaus erzeugt der investive Ausbau im vorschulischen und schulischen Bereich erhebliche Folgekosten im Bereich Personal, falls dieses überhaupt in ausreichendem Maße eingestellt werden kann.

Der Zuzug geflüchteter Menschen durch Zuweisungen und Sekundärmigration führt in acht anspruchsberechtigten Kommunen auch zu wohnräumlicher sowie einrichtungsbezogener Segregation. Diese wohnräumlichen Segregationen haben sich trotz aktiver Gegensteuerungsmaßnahmen durch die Kommunen gebildet. Geflüchtete Menschen konzentrieren sich dort, wo es neben verfügbarem Wohnraum kurze Wege zum Jobcenter/Ämter, vorhandenen Moscheen und Lebensmitteläden mit arabischen Produkten gibt. Neben einer wohnräumlichen Segregation führt dies auch zu einer Verstärkung der einrichtungsbezogenen Segregation und Bildungsungleichheit. Dies führt wiederum zu zusätzlichen Anforderungen bei der alltagsintegrierten pädagogischen Betreuung sowie der Elternarbeit.

Die Bedarfe im Bereich Wohnraumversorgung werden unterschiedlich bewertet. Kommunen mit eher angespannten Wohnungsmärkten sehen einen Bedarf im Bau von bezahlbaren Wohnungen. Bei Kommunen mit hohen Wohnungsleerständen bestehen Bedarfe im Bereich städtebaulicher Missstände aufgrund von schlechten baulichen Gebäudezuständen, im Abriss von weiteren Überkapazitäten sowie in den bereits beschriebenen Segregationsprozessen.

Projektanalyse

Insgesamt wurden in den Jahren 2017 und 2018 40 Maßnahmen aus dem Integrationsfonds bewilligt, davon 19 investive Maßnahmen mit einem Fördervolumen von 14,1 Mio. € und 21 nichtinvestive Maßnahmen mit einem Fördervolumen von 5,4 Mio. €.

Mehr als die Hälfte des Fördervolumens wurde für den Ausbau von Kitakapazitäten genutzt. Im investiven Bereich wurden darüber hinaus Schulen durch den Bau von Differenzierungsräumen qualifiziert. Im nicht-investiven Bereich flossen 18 % der Fördermittel in Maßnahmen der aufsuchenden Sozialarbeit/Beratung und weitere 10 % in berufsbezogene Qualifizierungsmaßnahmen.

Stellt man die durch den Integrationsfonds geförderten Projekte den Bedarfen gegenüber, zeigt sich, dass der Integrationsfonds einen Großteil der Bedarfe abdecken kann. Lücken zeigen sich derzeit noch im Umgang mit einrichtungsbezogener Segregation und im Bereich Bau von bezahlbaren Wohnungen.

Insgesamt kann man auch vor dem Hintergrund langjähriger bundesweiter Erfahrungen in der Integrationsarbeit sagen, dass die durch den Integrationsfonds geförderten Projekte dazu beitra-

gen, die Ziele des Integrationsfonds zu erfüllen.

Umsetzungsanalyse

Aus Sicht der anspruchsberechtigten Kommunen hat der Integrationsfonds sein Ziel, eine schnelle und unbürokratische Hilfe zu ermöglichen, erfüllt. Insgesamt sind die anspruchsberechtigten Kommunen mit der Handhabbarkeit des Integrationsfonds sehr zufrieden. Die Vorteile liegen vor allem in der Freizügigkeit bei den Fördertatbeständen, der einfachen Antragstellung und Abwicklung sowie der konstruktiven Zusammenarbeit mit den Ämtern für regionale Landesentwicklung und den Landesministerien.

Als negativ wurde die enge Terminsetzung/Zeitschiene, die hohen Mindestzuwendungshöhen je Projekt sowie die fehlende Planungssicherheit für die Kommunen aufgrund jährlicher Entscheidungen bewertet.

Bei investiven Maßnahmen wurden insbesondere im Jahr 2017, aber auch 2018, überwiegend Projekte umgesetzt, deren Planung bereits weit fortgeschritten war, um den engen zeitlichen Ablauf überhaupt sicherzustellen.

Fachliche Unterstützung durch das Land

Die Kommunen, die an der Workshopreihe teilgenommen haben, bewerten den direkten Austausch mit den Landesministerien als sehr gut. Die Vorteile lagen zum einen in dem Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen untereinander und zum anderen in der Möglichkeit des Austausches mit dem Land. Der Kompetenzzuwachs wird als eher niedrig eingestuft.

Empfehlungen

Der Integrationsfonds ist ein zielgenaues Instrument, um besonders stark betroffene Kommunen bei der Bewältigung der Herausforderungen durch die Sekundärmigration kurzfristig zu unterstützen. Im Grundsatz lautet die Empfehlung, den Integrationsfonds in seiner Grundausrichtung bei geringen Änderungen zur Verbesserung der Praktikabilität fortzuführen.

Integrationsfonds mindestens bis Ende der Legislaturperiode fortführen

Es wird für eine Fortführung des Integrationsfonds für möglichst fünf weitere Jahre, mindestens aber bis zum Ende der Legislaturperiode plädiert. Anschließend ist eine weitergehende Fortführung zu prüfen.

Grundausrichtung des Integrationsfonds beibehalten bei Verbesserung der Praktikabilität

Es wird für eine Beibehaltung der Grundausrichtung des Integrationsfonds bei Verbesserung der Praktikabilität durch Anpassung der Förderbedingungen plädiert.

Messung von Betroffenheit und Bedürftigkeit anpassen

Bei der Messung von Betroffenheit sollte versucht werden die Zielgenauigkeit der Auswahl begünstigter Kommunen zu erhöhen. Dafür sollte auf Daten des Ausländerzentralregisters – wenn möglich – umgestellt werden.

Die Bedürftigkeit bezieht sich gegenwärtig nur auf die finanzielle Bedürftigkeit. Zukünftig ist zu prüfen, ob die Frage der Bedürftigkeit zusätzlich an Integrationsbedarfen einer Kommune festgemacht werden sollte. Es empfiehlt sich ein laufendes Monitoring des Fonds, um wie bislang auch zukünftig die Bedarfsorientierung sicherzustellen. Schwellenwert der Anspruchsberechti-

gung oder Berechnungsmethodik der Mittelverteilung auf die begünstigten Kommunen sollen beibehalten werden. Um Planbarkeit und Verlässlichkeit zu erhöhen, ist zu prüfen, ob nicht mehr anspruchsberechtigte Kommunen für eine Übergangsphase Mittel bekommen können (z. B. zur Fortführung nicht-investiver Maßnahmen).

Praktikabilität verbessern

Die Praktikabilität ist durch marginale Anpassung der Förderbedingungen zu verbessern, wobei die Freizügigkeit bei den Fördertatbeständen beibehalten werden sollte. Ferner wäre zu prüfen, Bedingungen an den Integrationsfonds zu knüpfen, um Kommunen anzuregen, sich stärker konzeptionell mit den Integrationsbedarfen auseinanderzusetzen. Wesentlich ist eine einmalige Verlängerung des Förderzeitraums, wobei nach diesem verlängerten Förderzeitraum auf Basis einer Bilanz über eine mögliche Verlängerung des Integrationsfonds entschieden werden sollte.

Organisierten Erfahrungsaustausch fortführen

Auch zukünftig sollte ein organisierter Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen insbesondere mit Blick auf Erfahrungen zu Wirkungen einzelner Projekte stattfinden. Vorstellbar ist dies vor dem Hintergrund „voneinander lernen“ und Vorstellung von good-practice-Beispielen. Zukünftige Workshops sollten sich dabei an den Bedarfen der Kommunen orientieren.

ENDBERICHT

1 Einführung

1.1 Geflüchtete Menschen in Deutschland und Niedersachsen

1.1.1 Mechanismen der regionalen Verteilung

Alle Personen, die in Deutschland nach Asyl suchen, werden registriert und erhalten zunächst einen Ankunftsnaehweis. Die anschließende räumliche Verteilung der Asylsuchenden innerhalb des Bundesgebietes ist gesetzlich geregelt und folgt je nach Bundesland einem mehrstufigen Verfahren. Nach dem Asylgesetz und dem Aufenthaltsgesetz sind für die Aufnahme und Unterbringung der Asylsuchenden die Bundesländer zuständig.

Zunächst werden Asylsuchende an die für sie zuständige Erstaufnahmeeinrichtung weitergeleitet. Die Zuständigkeit und damit die Zuweisung zu einer Aufnahmeeinrichtung eines bestimmten Bundeslandes erfolgt nach den quantitativen Vorgaben des sogenannten „Königsteiner Schlüssels“ und den aktuellen Kapazitäten.

Ein zweites Kriterium für die Verteilung auf die Bundesländer ist die sog. Herkunftsländerzuständigkeit. Nicht jede Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bzw. Erstaufnahmeeinrichtung der Länder (dort sind die Außenstellen in der Regel angesiedelt) ist für jedes Herkunftsland zuständig. Die Zuständigkeit der Außenstellen unterscheidet sich nach den örtlich vorhandenen Kompetenzen der Anhörer und Dolmetschertätigkeiten. So ist beispielsweise Niedersachsen als einziges Bundesland für die Asylsuchenden aus den Herkunftsländern Elfenbeinküste oder Gabun zuständig.

Die quantitativen Vorgaben bzw. die Quote der Erstverteilung von Schutzsuchenden auf die Bundesländer richtet sich nach dem Königsteiner Schlüssel des vergangenen Jahres. Dieser wird jährlich durch die Bund-Länder-Kommission neu ermittelt. Der Schlüssel bemisst sich zu zwei Dritteln nach den Steuereinnahmen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl der Länder. Nach diesem Verteilungssystem werden im Jahr 2018 rd. 9,4 % der nach Deutschland kommenden schutzsuchenden Menschen auf das Land Niedersachsen verteilt.

Tabelle 1: Verteilungsquote Niedersachsen nach Königsteiner Schlüssel

2014	2015	2016	2017	2018
9,36 %	9,32 %	9,33 %	9,37 %	9,41 %

Quelle: BAMF

empirica

Die Bundesländer verteilen anschließend die Asylbewerber auf die Kommunen. Das Verfahren ist in den Aufnahmegesetzen oder -verordnungen der Länder festgelegt. Als Verteilungsschlüssel für Asylbewerber ist in Niedersachsen vorrangig die Einwohnerzahl der Kommunen maßgeblich.²

Asylbewerber unterliegen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthaltes sowie für die Dauer ihrer Wohnsitzverpflichtung in einer Erstaufnahmeeinrichtung der sog. Residenzpflicht, das heißt dem Verbot, einen bestimmten räumlichen Bereich zu verlassen. In Niedersachsen dürfen sich Menschen mit Aufenthaltsgestattung innerhalb des Bundeslandes und Bremen frei bewegen, sie müssen aber in dem ihnen zugewiesenen Wohnort wohnen.

Nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bestand bis Juli 2016 für die Schutz- und Bleibeberechtigten freie Wohnortwahl innerhalb des Bundesgebietes. Mit dem Anfang August 2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz wurde allerdings eine Wohnsitzregelung für Schutz- und Bleibeberechtigte eingeführt (§ 12a Aufenthaltsgesetz). Diese Vorschrift verpflichtet den genannten Personenkreis, für die Dauer von drei Jahren nach Schutzanerkennung bzw. nach Erteilung bestimmter Aufenthaltserlaubnisse, ihren Wohnsitz in dem Bundesland zu nehmen, in das sie im Rahmen des Asylverfahrens zugeteilt wurden. Personen oder deren enge Familienangehörige, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in einem bestimmten Umfang ausüben, sich in einer Berufsausbildung oder einem Studien- oder Ausbildungsverhältnis befinden, unterliegen dieser Regelung nicht. Diese Wohnsitzbeschränkung auf das Land der Asylzuweisung besteht kraft Gesetz. Die Umsetzung der weitergehenden Möglichkeiten von Wohnsitzauflagen obliegt den Ländern. Das Land Niedersachsen hat keine allgemeine, sondern eine lageangepasste Wohnsitzauflage (Zuzugsverbot nach § 12a Abs. 4 AufenthG) für drei niedersächsische Städte eingeführt (vgl. Kapitel 1.2).

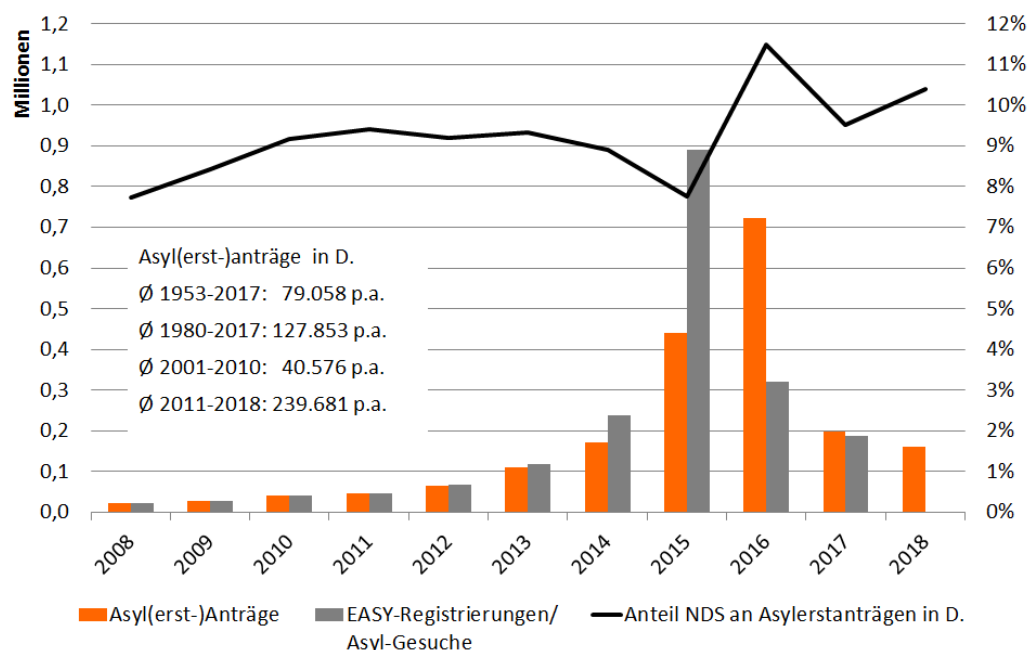
1.1.2 Entwicklung der Zahl geflüchteter Menschen

Die Zahl der nach Deutschland gekommenen Asylsuchenden ist im Zeitraum von 2007 bis 2015 von ungefähr 20.000 auf rd. 890.000 (EASY, Zahl nach Bereinigungen) gestiegen. Seitdem ist die Zahl wieder rückläufig. Im Jahr 2018 kamen noch rd. 190.000 Asylsuchende (Asylgesuchsstatistik) nach Deutschland, im gleichen Jahr wurden noch etwas weniger als 200.000 Asylerstanträge gestellt. Im Jahr 2018 reduzierte sich die Zahl der Asylerstanträge weiter auf rd. 160.000.

Bei Betrachtung der Asylerstantragszahlen nach Bundesländern wird deutlich, dass der Königsteiner Schlüssel in Niedersachsen im Zeitraum von 2012 bis 2018 in etwa erreicht wurde. Der Anteil von Asylerstanträgen, die in Niedersachsen gestellt wurden, betrug bei geringen jährlichen Schwankungen knapp 9,9 %, liegt also etwas oberhalb des Königsteiner Schlüssels (vgl. Kapitel Tabelle 1).

² Vgl. §1 Abs. 1 Gesetz zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen und zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Aufnahmegesetz - AufnG -) vom 11. März 2004.

Abbildung 1: Entwicklung der Zahl an Asylgesuchen und der Asylersanträge, 2008 bis 2018



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

empirica

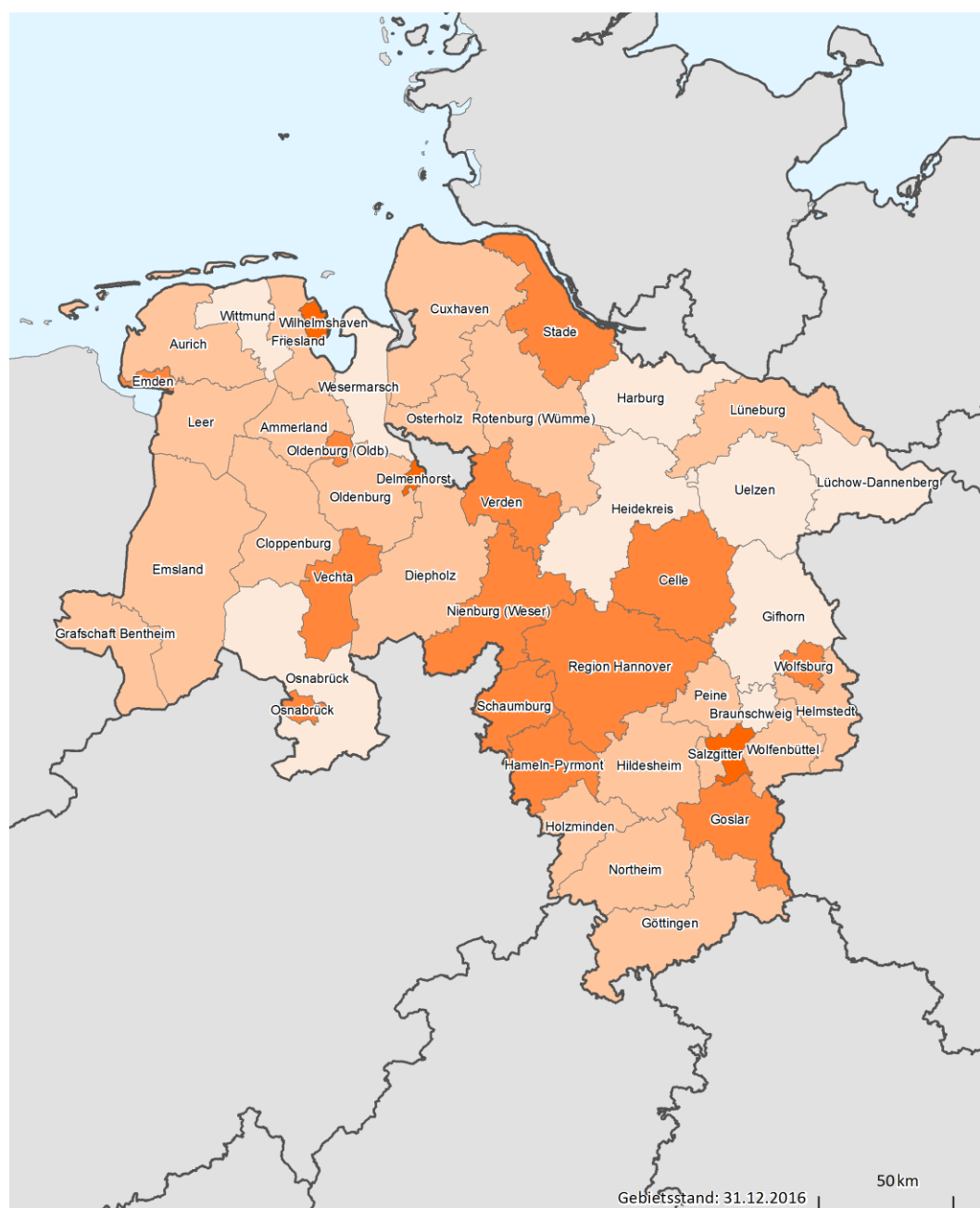
Entsprechend dem im vorhergehenden Kapitel 1.1.1 beschriebenen Verteilungsmechanismus und den dargestellten Asylantragszahlen nach Bundesländern sollten sich geflüchtete Menschen ungefähr proportional zur Bevölkerung auf die Bundesländer und die Landkreise und kreisfreien Städte verteilen. Nach den Zahlen des Ausländerzentralregisters (AZR) lebten Ende 2017 von allen Bleibeberechtigten in Deutschland 11 % in Niedersachsen, also mehr als nach dem Königsteiner Schlüssel zu erwarten wäre. Auch auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte verteilen sich geflüchtete Menschen alles andere als bevölkerungsproportional (vgl. Karte 1). Ende 2017 lebten in Niedersachsen ungefähr 19 Personen mit einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung, einer Duldung oder einer Aufenthaltsgestattung je 1.000 Einwohner in Niedersachsen. In 18 von 45 kreisfreien Städten und Landkreisen Niedersachsens, in denen 44 % aller Einwohner des Landes leben, übertrifft die Quote den niedersächsischen Durchschnitt. Mit Abstand am höchsten fallen die Werte in den drei kreisfreien Städten Salzgitter, Delmenhorst und Wilhelmshaven aus.

Wird davon ausgegangen, dass auch der niedersächsische Verteilungsmechanismus geflüchteter Menschen auf die Landkreise und kreisfreien Städte des Landes einigermaßen funktioniert, ist die ungleiche Verteilung nur durch Weiter- und Sekundärwanderungen geflüchteter Menschen aus den kreisfreien Städten und Landkreisen mit relativ geringer Flüchtlingsdichte in die kreisfreien Städte und Landkreise mit relativ vielen geflüchteten Menschen zu erklären. Eine Statistik, die verlässlich über diese Stromgröße Auskunft geben könnte, gibt es leider nicht.

Analysen von empirica im Rahmen des Projektes „Zuwanderung - Herausforderung für die Städtebauförderung“ im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung bestätigen das beschriebene Bild: Es haben sich neue räumliche Schwerpunkte von Personen aus den Hauptherkunftsländern der Geflüchteten im Bundesgebiet her-

ausgebildet und es ist davon auszugehen, dass sich zukünftig dieser Prozess fortsetzt. Ein wesentlicher Grund dabei ist die Situation auf dem Wohnungsmarkt und die zentralörtliche Funktion der Kommune. Dort wo angemessene Wohnungen verfügbar und die erforderliche Infrastruktureinrichtungen vorhanden sind, gibt es einen Zuzug von Schutz- und Bleibeberechtigten. Netzwerke dieser Personengruppe führen zu Kettenmigration bzw. Selbstverstärkungseffekten.

Karte 1: Verteilung geflüchteter Menschen in Niedersachsen nach kreisfreien Städten und Landkreisen 2017



**Personen mit befristeter Aufenthaltserlaubnis,
Duldung oder Aufenthaltsgestattung je 1.000 EW**

11 - 15 16 - 20 21 - 25 26 - 40 Bundesland

Niedersachsen
insgesamt: 18,8

Datenbasis: ARZ; Destatis; eigene Berechnungen; BKG 2018

empirica

Diese ungleiche räumliche Entwicklung von geflüchteten Menschen war Ausgangspunkt der Überlegungen und zur Etablierung des Soforthilfeprogramms des Landes Niedersachsen.

1.2 Soforthilfeprogramm und Integrationsfonds in Niedersachsen

Prozessablauf

Die Stadt Salzgitter hat Ende 2016 die Landesregierung über den überproportionalen Zuzug Schutz- und Bleibeberechtigter nach Salzgitter sowie die damit verbundenen überdurchschnittlich hohen Aufwendungen im Bereich der Daseinsvorsorge (u.a. Schaffung von Kita-Plätzen, Einrichtung von Sprachlernklassen und Sprachkursen, Integrationshilfen und Sozialarbeit, Leistungen nach dem AsylbLG und dem SGB II) informiert und gleichzeitig eine Begrenzung des Zuzugs sowie eine bedarfsgerechte Verteilung von Fördermitteln zur Bewältigung der Herausforderungen im Zuge der Sekundärmigration gefordert.

Daraufhin wurde das Ministerium für Inneres und Sport (MI) beauftragt, neben laufenden Bemühungen der Ressorts und bereits bestehenden Fördermöglichkeiten zusätzliche Lösungsansätze zu entwickeln, die der spezifischen Belastungssituation von Salzgitter und anderen Kommunen entgegenwirken. Hierzu wurde am 4. April 2017 eine Steuerungsgruppe mit Vertretern von

- Niedersächsische Staatskanzlei (StK)
- Ministerium für Inneres und Sport (MI)
- Niedersächsisches Finanzministerium (MF)
- Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS)
- Kultusministerium (MK)
- Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (MW)
- Ministeriums für Wirtschaft und Kultur (MWK)
- Ämter für regionale Landesentwicklung

gebildet. Diese Steuerungsgruppe hat in mehreren Ressortgesprächen den Bedarf und dessen Berechtigung geprüft und Handlungsmöglichkeiten entwickelt und diese in bilateralen Arbeitsgesprächen mit Vertretern der Stadt Salzgitter konkretisiert. In einem Spitzengespräch mit der Stadt Salzgitter am 3. Mai 2017 wurde die Vorlage eines Aktionsplans mit konkreten Maßnahmen bis Mitte Juni 2017 vereinbart. Dieser sollte, neben der Prüfung einer lageangepassten Wohnsitzauflage, Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung für betroffene Kommunen aufzeigen. Zusätzlich zu bestehenden Förderansätzen wurden 20 Mio. € aus Verstärkungsmitteln des Landeshaushalts für die Jahre 2017 und 2018 zugesagt.

Bestandteile und Ziele des Soforthilfeprogramms

Im September 2017 hat die Landesregierung, vertreten durch das MI, ein Soforthilfeprogramm für die von der Sekundärmigration besonders stark betroffenen Kommunen mit drei wesentlichen Maßnahmen beschlossen:

- Wohnsitzauflage: Einführung einer lageangepassten Wohnsitzauflage.
- Fachliche Unterstützung der Städte durch das Land und Nutzung vorhandener Ressourcen: Prüfung einer gesonderten Förderung über die bereits vorhandenen (Bund-) -Länderprogramme.
- Integrationsfonds: Auflegung eines Integrationsfonds in Höhe von insgesamt 20 Mio. € in den Jahren 2017 und 2018.

Vorrangiges Ziel des Soforthilfeprogramms ist es, die akut besonders stark betroffenen Städte bei der Bewältigung der Herausforderungen durch die Sekundärmigration kurzfristig zu unterstützen. Im Mittelpunkt steht angesichts starker Pull-Faktoren (Agglomerationseffekt, Wohnungsleerstand, Familiennachzug) die Integration von Personen durch Spracherwerb, Bildung, Qualifikation und Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Hinzu kommen sozial und stadtentwicklungspolitisch flankierende Maßnahmen, um wohnungsrechtliche und städtebauliche Handlungsansätze im Umgang mit Leerstand zu entwickeln und die Akzeptanz in den betroffenen Quartieren zu erhalten. In einem zweiten Schritt sollen dann längerfristige Maßnahmen konzipiert werden.

Wohnsitzauflage

Um die Zuwanderung in die besonders belasteten Kommunen zu begrenzen, kann das Niedersächsische Innenministerium den Ausländerbehörden eine sogenannte (zeitlich befristete) lageangepasste Wohnsitzauflage (Zuzugsverbot nach § 12a Abs. 4 Aufenthaltsgesetz) vorgeben, wenn dies zur Vermeidung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung erforderlich ist. Ihre Wirkung wird durch das MI evaluiert.

Fachliche Unterstützung der Städte durch das Land und Nutzung vorhandener Ressourcen

Zur Verbesserung der Unterstützung betroffener Kommunen wurde im Jahr 2017 auf Landesebene ein ressortübergreifender Steuerungskreis unter Leitung des Innenministeriums gebildet. Darüber hinaus wurden in den Ressorts und Ämtern feste Ansprechstellen für die betroffenen Kommunen benannt. Darüber hinaus können spezifische Probleme und Bedarfe in regionalen Facharbeitsgruppen begleitet werden.

Ferner erfolgt für alle anspruchsberechtigten Kommunen eine Prüfung, ob eine zusätzliche Förderung über bestehende Programme möglich ist. Zu den vorhandenen Programmen zählen z.B.

- Richtlinien des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) zur Migrationsberatung, zur Förderung von Teilhabe und Vielfalt, zur Förderung von Freiwilligenagenturen, zur Förderung von Demokratie und Toleranz sowie zur Förderung von Integrationslotsen,
- Richtlinien des Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Umweltschutz (MU) zur Unterstützung von Quartiersmanagement und Gemeinwesenarbeit,
- Sprachförder- und Qualifizierungsangebote des Ministeriums für Wirtschaft und Kultur (MWK) sowie
- das Landes- und Bundesprogramm zur Sportförderung für integrativ ausgerichtete Sportprojekte.

Integrationsfonds: Ziele und Grundsätze

Darüber hinaus hat das Land einen Integrationsfonds aufgelegt. Zusätzlich zu den o.g. Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten erhalten anspruchsberechtigte Kommunen finanzielle Hilfen für die Jahre 2017 und 2018 von 10 Mio. € pro Jahr.

Für das Jahr 2017 beschränkte sich die Förderung auf die Kreisebene, wobei es maßgeblich war, dass die Quote der Arbeitssuchenden im Kontext von Fluchtmigration mehr als den doppelten Landesdurchschnitt umfasst. Dies traf für kreisfreien Städte Delmenhorst, Salzgitter und Wilhelmshaven zu.

Für das Jahr 2018 wurde der Kreis der Antragsberechtigten aufgrund aktueller Entwicklungen auch auf die Ebene der kreisangehörigen Gemeinden ausgedehnt (steigende Zahl von Kommunen, die das Eingangskriterium erreichen), wodurch im laufenden Jahr acht weitere Städte in den Genuss einer Förderung gelangen. Hierzu zählen die kreisangehörigen Städte Hameln, Laatzen, Leer, Lüneburg, Nienburg, Rotenburg, Stadthagen und Verden.

Das übergeordnete Ziel des Integrationsfonds besteht darin, akut besonders stark betroffene Städte bei der Bewältigung der Herausforderungen durch die Sekundärmigration kurzfristig zu unterstützen. Ziele der Förderung sind die Vermeidung sozialer Brennpunktbildung, die Sicherung des sozialen Zusammenhalts, die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe der betroffenen Personengruppe, einschließlich der Schaffung adäquater Betreuungs-, Aus- und Fortbildungsangebote, sowie allgemein die Bewältigung integrativer Problemlagen.

Die Mittel des Integrationsfonds können entweder zur Verstärkung bestehender Landesrichtlinien eingesetzt werden, wobei die Bewilligung in dem Fall durch die jeweilige Bewilligungsbehörde der Richtlinie erfolgt („Verstärkungsmittel“), oder sie können als sogenannte „Ergänzungsmittel“ für Integrationsprojekte genutzt werden, für die es keine Landesrichtlinie gibt. Maßnahmen dieser zweiten Kategorie werden durch die Ämter für regionale Landesentwicklung bewilligt.

Bei den Zuwendungen von Ergänzungsmitteln handelt es sich um nicht rückzahlbare Zuwendungen zur Projektförderung als Anteils- oder im Einzelfall als Vollfinanzierung. Zuwendungsfähig sind Personal- und Sachkosten. Im Fall der Anteilsfinanzierung beträgt die Zuwendung maximal bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Gesamtkosten. Soweit die Ergänzungsmittel nicht als Eigenanteil der Kommune im Rahmen bestehender Förder Richtlinien eingesetzt werden, werden nur Projekte und Maßnahmen gefördert, deren Zuwendungshöhe im Einzelfall mindestens 100.000 € beträgt. Die Zuwendungshöhe für ein Projekt darf insgesamt jedoch nicht das pro Förderjahr bemessene Budget übersteigen. Projekt und Maßnahmen können gefördert werden, wenn sie nach dem 15.7.2017 begonnen wurden.

Verfahren zur Bestimmung anspruchsberechtigter Kommunen und Verteilung der Mittel des Integrationsfonds

Die Bestimmung der begünstigten Kommunen erfolgt über den Indikator arbeitssuchende Personen im Kontext von Fluchtmigration der Bundesagentur für Arbeit. Kommunen, die je 1.000 Einwohner einen mindestens doppelt so hohen Wert wie im Landesdurchschnitt aufweisen, gelten als anspruchsberechtigt. Für die Verteilung der Mittel auf die anspruchsberechtigten Kommunen wird neben dem Indikator arbeitssuchende Perso-

nen im Kontext von Fluchtmigration zur anderen Hälfte auf Grundlage des § 22 NFAG die Höhe der Kassenkredite herangezogen.

Längerfristige Handlungsansätze

Darüber hinaus wurde der besonders stark betroffenen Stadt Salzgitter über die Soforthilfen für die Bewältigung der akuten Folgen hinaus ein längerfristiger Ansatz (Zukunftsinitiative) angeboten, mit dem die Stadt Salzgitter beim wirtschaftlichen Strukturwandel unterstützt werden soll. Perspektivisch sollen Projekte entwickelt werden, die helfen die Bereiche Wohnungsleerstand und Wirtschaftsstruktur nachhaltig zu verbessern.

1.3 Integrationsfonds im Kontext der Integrationspolitik des Landes

Neben dem Integrationsfonds gibt es in Niedersachsen eine Vielzahl an vorhandenen Förderprogrammen zur Integration von Zuwanderern. Das Land Niedersachsen beginnt mit integrationsvorbereitenden Maßnahmen (Wegweiskurse zur sprachlichen und kulturellen Erstorientierung) bereits bei neu ankommenden Geflüchteten in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Des Weiteren fördert das Land Niedersachsen im Rahmen der Richtlinie Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe den Aufbau von (Verwaltungs-)Strukturen im Bereich Integration. Das Land gewährt Zuwendungen für die flächendeckende Einrichtung und den Betrieb von Koordinierungsstellen Migration und Teilhabe in allen Landkreisen, kreisfreien Städten, der Region Hannover, der Landeshauptstadt Hannover und der Stadt Göttingen. Diese Richtlinie soll langfristig fortgeführt werden.

Darüber hinaus gibt es weitere fachbezogene Förderprogramme im Bereich kommunaler Integration wie z. B. Programme zur Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt, zur schulischen Qualifikation, zum Spracherwerb, zur Nachqualifizierung oder zur Förderung ehrenamtlichen Engagements. Ein Großteil dieser Förderprogramme ist beim Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung angesiedelt. Zu den Förderungsschwerpunkten zählen:

- **Richtlinie Migrationsberatung**
Zur Förderung von Personalstellen stellt das Land 10,5 Mio. €/Jahr zur Verfügung. Derzeit werden rd. 200 Migrationsberatungsstellen landesweit gefördert. Die Richtlinie wird stark nachgefragt. Die Anzahl der zu fördernden Personalstellen richtet sich nach dem kommunalen Bedarf, d. h. nach der Anzahl an allen Zuwanderern in der Kommune (Quelle: Ausländerzentralregister). Diese Richtlinie läuft in ähnlicher Form bereits seit den 1990er Jahren und soll auch perspektivisch fortgeführt werden.
- **Richtlinie Demokratie und Toleranz**
Für diese Richtlinie stehen jährlich 250.000 € zur Verfügung. Gefördert werden Maßnahmen gegen Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Extremismus und für Demokratie, Toleranz und Einhaltung von Menschenrechten. Die Richtlinie wird voraussichtlich ab 2020 mit der Richtlinie Migration, Teilhabe und Vielfalt zusammengeführt.
- **Richtlinie Migration, Teilhabe und Vielfalt**
Für die Förderung der gleichberechtigten Teilhabe, Stärkung des Zusammenhalts

der Gesellschaft, der wechselseitigen Wertschätzung und der Akzeptanz kultureller, sprachlicher, ethnischer und religiöser Vielfalt stehen jährlich 1,5 Mio. € zur Verfügung. Die RL wird ab 2020 überarbeitet und voraussichtlich mit der RL Demokratie und Toleranz zusammengeführt.

- Richtlinie Integrationslotsen

Im Rahmen dieser Richtlinie werden bereits seit 2007 Qualifizierungsmaßnahmen für Ehrenamtliche finanziert (140.000 €/Jahr). Die Nachfrage von Kommunen und freien Trägern hat nachgelassen, so dass die RL zum 31.12.2019 ausläuft und voraussichtlich nicht verlängert wird. Die Förderung und Qualifizierung von Integrationslotsen soll perspektivisch mit allgemeinen Programmen für ehrenamtlich Tätige zusammengeführt werden.

Darüber hinaus unterstützt das Förderprogramm „Gut Ankommen in Niedersachsen“ seit 2015 gezielt die kommunalen Jugendämter.

Neben den Programmen und Richtlinien des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung gibt es auch in anderen Ministerien Programme zur Förderung von Integrationsmaßnahmen. Nachfolgend sind beispielhaft zentrale Programme und Richtlinien benannt:

- Das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Umweltschutz ist zuständig für die Richtlinie zur Unterstützung von Quartiersmanagement und Gemeinwesenarbeit, die einen wichtigen Beitrag zur kommunalen Integrationsarbeit auf Quartiersebene leistet.
- Das Niedersächsische Kultusministerium gewährt mit der Richtlinie QuiK den örtlichen Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe Zuwendungen zur Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten unter der Berücksichtigung des Ziels der Integration von Kindern mit Fluchterfahrung.
- Von 2015 bis 2017 wurden flächendeckend arbeitende Sprachbildungszentren zur Beratung und Unterstützung der Schulen im Bereich von Sprachbildung und Sprachförderung aufgebaut. Darüber hinaus fördert das Land seit 2017 die regionale Sprachförderkoodinierung in niedersächsischen Kommunen. Diese Stellen koordinieren die unterschiedlichen Sprachförderangebote, vernetzen die relevanten Akteure und sorgen dafür, dass Geflüchtete für sie optimale Angebote wahrnehmen können.
- Angesichts des andauernden Unterstützungsbedarfs setzt die Landesregierung vielfältige Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration geflüchteter Menschen im Jahr 2019 fort (z. B. Modellprojekt „Integrationsprojekt Handwerkliche Ausbildung für Flüchtlinge und Asylbewerber (IHAFA)“, Modellprojekt Zentrale Anlaufstelle Arbeitsmarkt“, Förderprogramm Qualifizierung und Arbeit).

Neben diesen speziellen Integrationsmaßnahmen gibt es eine Vielzahl an Maßnahmen und Programmen der Regelstrukturen, die die Integration von Zuwanderern unterstützen. Ziel der niedersächsischen Integrationspolitik ist es, alle Menschen, die in Niedersachsen leben, in die Gesellschaft einzubeziehen und eine chancengleiche Teilhabe an den Regelsystemen zu ermöglichen.

1.4 Evaluation des niedersächsischen Integrationsfonds

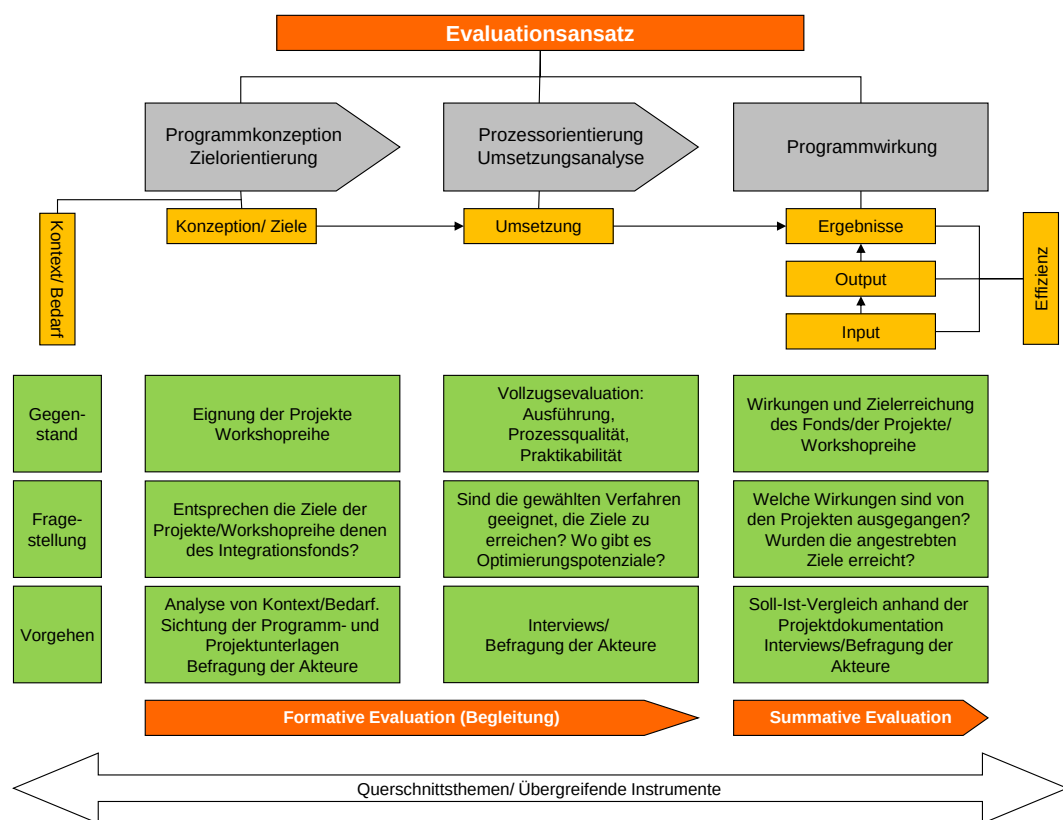
1.4.1 Ziele und Aufgaben

Vor dem Hintergrund des Ablaufs der zeitlichen Befristung des Integrationsfonds stellt sich die Frage, ob der Integrationsfonds über das Jahr 2018 hinaus fortgeführt werden soll. Bewertungsgrundlage dafür bildet die Evaluation des Integrationsfonds, die die Auswirkungen der Sekundärmigration sowie die Eignung der geförderten Projekte und die Praktikabilität des Fonds untersucht. Die Evaluation wurde im Oktober 2018 beauftragt.

Bei der Evaluation geht es um

- die **Relevanz** und **Eignung** der Projekte und der fachlichen Unterstützung/Workshopreihe (Sind angesichts der Bedarfslagen vor Ort die Projekte und die Workshopreihe geeignet, um den örtlichen Herausforderungen zu begegnen?),
- die **Outputs** der durch den Integrationsfonds geförderten Projekte (Was ist in den jeweiligen Projekten erreicht worden? Welche Faktoren waren fördernd bzw. hemmend bei der Umsetzung?),
- die **Wirksamkeit** der Projekte, der Workshopreihe und des Integrationsfonds (Was haben der Integrationsfonds und die daraus geförderten Projekte erreicht?) sowie
- die **Programmdurchführung/Prozessqualität** (Sind die gewählten Verfahren etc. geeignet, die Ziele, z.B. schnelle und unbürokratische Hilfe, zu erreichen? Wo gibt es Optimierungspotenziale? Wie praktikabel ist der Integrationsfonds? In welchen Bereichen bestehen ggf. darüber hinausgehende fachliche Unterstützung?).

Bei der Evaluation ist zu berücksichtigen, dass die Wirksamkeit der Projekte erst langfristig sichtbar ist. Dies betrifft vor allem nicht-investive Projekte, die auf eine Verhaltensveränderung abzielen. Beobachtbare Strukturwirkungen sind aber auch erst nach Auslaufen der Projekte zu erwarten. Hinzu kommt die zeitliche Verzögerung bei der Verfügbarkeit statistischer Datengrundlagen.

Abbildung 2: Evaluationsansatz im Überblick

Quelle: eigene Darstellung

empirica

1.4.2 Methodik und Vorgehensweise

Die Evaluation basiert auf folgenden Arbeitsschritten:

- Kontext- und Bedarfsanalyse: Auswirkungen des Zuzugs geflüchteter Menschen durch Zuweisungen und Sekundärmigration (vgl. Kap. 2)
- Projektanalyse: Eignung der aus dem Integrationsfonds geförderten Projekte (vgl. Kap. 3)
- Umsetzungsanalyse und Praktikabilität: Handhabbarkeit des Integrationsfonds (vgl. Kap. 4)
- Fachliche Unterstützung der Städte durch das Land: Umsetzung und Eignung der Workshopreihe (vgl. Kap. 4.2)
- Workshop vom 27.02.2019 zur gemeinsamen Reflektion erster Ergebnisse

Darüber hinaus erfolgte eine enge Abstimmung mit dem Auftraggeber (u. a. Auftaktgespräche am 9.10.2019) und der Lenkungsgruppe (drei gemeinsame Sitzungen).

Kontext- und Bedarfsanalyse: Auswirkungen des Zuzugs geflüchteter Menschen durch Zuweisungen und Sekundärmigration

In einem ersten Schritt erfolgte nach Abstimmung des Evaluationsansatzes eine Kontext- und Bedarfsanalyse, die im Ergebnis die Auswirkungen der Fluchtzuwanderung der Jahre 2015 bis 2017 für die betreffenden Kommunen aufzeigt und Herausforderungen ableitet. Hierbei wurden fünf Handlungsfelder betrachtet:

- Integration in den Wohnungsmarkt,
- öffentlicher Raum,
- Berufliche Integration und Qualifikation,
- Bildung und soziale Infrastruktur,
- Integration und gesellschaftliche Teilhabe.

Die Kontext- und Bedarfsanalyse wird in einem 2-stufigen Verfahren durchgeführt.

- In der ersten Stufe wurden für alle elf anspruchsberechtigten Kommunen Daten zu den Auswirkungen der Fluchtzuwanderung mit einem standardisierten schriftlichen Fragebogen abgefragt. Ergänzend hierzu wurden amtliche Statistiken aufbereitet.
- In der zweiten Stufe wurden die ermittelten Auswirkungen in allen anspruchsberechtigten Kommunen in vor-Ort-Gesprächen vertiefend analysiert.

In einem Exkurs analysiert empirica, ob es weitere räumliche Konzentrationen von Zuwanderergruppen in niedersächsischen Kommunen gibt und ob sich die daraus ergebenden Bedarfe von den Bedarfen durch die Geflüchteten unterscheiden.

Projektanalyse: Eignung der aus dem Integrationsfonds geförderten Projekte

In diesem Arbeitsschritt ging es um die Analyse der Eignung sowie die Evaluation von Zielerreichung und Wirkungen der Projekte. Die Analyse basierte auf einem 2-stufigen Verfahren:

- Die Analyse der Eignung aller bewilligten Projekte erfolgte auf Grundlage vorhandener Dokumente (u.a. Projektanträge und -bewilligungen). Es erfolgte eine Auswertung der Ziele, Fördervolumen und Inhalte der Projekte.
- Die Evaluation von Zielerreichung und Wirkungen der Projekte erfolgte auf Basis von qualitativen Einzel- und Gruppengesprächen in allen anspruchsberechtigten Kommunen. Analysiert wurden der Kostenrahmen der Projekte, die Outputindikatoren (u.a. Anzahl geschaffene Betreuungsplätze, Anzahl der Teilnehmer an Maßnahmen) sowie die subjektiven und objektiven Wirkungen der Projekte aus Sicht der beteiligten Akteure.

Umsetzungsanalyse und Praktikabilität: Handhabbarkeit des Integrationsfonds

In diesem Arbeitsschritt wurde die Handhabbarkeit des Integrationsfonds aus Sicht der Fachressorts sowie aus Sicht der betroffenen Kommunen analysiert. Hierzu führte empi-

rica persönliche Interviews mit den betroffenen Akteuren der Kommunalverwaltungen sowie mit freien Trägern. Darüber hinaus wurden Telefoninterviews mit Vertretern der Ämter für regionale Landesentwicklung und dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung geführt.

Fachliche Unterstützung der Städte durch das Land: Workshopreihe

In den persönlichen Gesprächen mit den Kommunalvertretern wurden auch Nutzen und die Eignung der Workshopreihe analysiert.

Workshop: Reflektion und Weiterentwicklung Integrationsfonds

Auf einem gemeinsamen Workshop am 27.02.2019 wurden mit Vertretern der anspruchsberechtigten Kommunen sowie des Landes und der Ämter für regionale Landesentwicklung erste Evaluationsergebnisse reflektiert, Erfahrungen zur Praktikabilität des Integrationsfonds vertieft sowie Lösungsansätze und Weiterentwicklungsmöglichkeiten erarbeitet.

2 Kontext- und Bedarfsanalyse

Die nachfolgende Kontext- und Bedarfsanalyse auf drei zentralen Quellen:

- Statistische Analyse unterschiedlicher amtlichen Datenquellen zur Verteilung und Wanderungen geflüchteter Menschen im Raum. Die Statistiken mit ihren Vor- und Nachteilen werden in Kapitel 2.1.1 detailliert beschrieben.
- Ergebnisse der schriftlichen Befragung anspruchsberechtigter Kommunen zu Kontext und Bedarf (vgl. dazu nachfolgende Hinweise) sowie
- Persönliche Interviews in allen elf anspruchsberechtigten Kommunen.

Hinweise zur schriftlichen Befragung anspruchsberechtigter Kommunen

Alle anspruchsberechtigten Kommunen haben sich an der schriftlichen Befragung beteiligt.

Der Umfang des Fragebogens war vor allem für die kreisangehörigen Kommunen eine große Herausforderung. Es gibt keinen Fragebogen, der vollständig mit allen Angaben ausgefüllt wurde.

Die Fragebögen wurden sehr unterschiedlich ausgefüllt. Es gibt nur wenige Fragen, die von allen Kommunen vollständig ausgefüllt wurden. Dementsprechend gibt es einige Einschränkungen bei der Darstellung und Vergleichbarkeit der Daten:

- Bei Zeitreihen wurden nicht immer von allen Kommunen alle Jahre angegeben. Häufig fehlten entweder die Angaben für 2014/2015, da die Daten zu dieser Zeit noch nicht erhoben wurden, oder der aktuelle Stand für 2018. Dadurch wurde teilweise die Tendenz verändert (z.B. plötzlicher Rückgang für 2018). In diesen Fällen wurden die Daten dann komplett aus der Auswertung herausgelassen. Ansonsten werden fehlende Angaben über Hinweise erläutert.

- Es wurden nicht die vorgegebenen Kategorien/Definitionen genutzt, da diese für die Kommunen unbekannt waren (z.B. Kinder mit Migrationshintergrund statt Fluchthintergrund, statt „Geflüchtete Menschen“ (entsprechend des Aufenthaltsstatus) Menschen aus typischen Fluchtstaaten). Diese Daten wurden entweder rausgelassen oder mit entsprechenden Hinweisen erläutert.
- In vielen Fällen handelt es sich um geschätzte Werte, da keine genauen Zahlen vorliegen. Dadurch kann es zu Ungenauigkeiten/Spannbreiten kommen.
- Sofern Auswertungen in Relation zur Einwohnerzahl stattfinden, fließen dazu auch nur die Einwohnerzahlen derjenigen Kommunen, die Angaben zur jeweiligen Frage gemacht haben, mit ein.
- Die Anzahl der Kommunen, deren Angaben in die jeweilige Auswertung einfließen, ist immer über das „N=...“ dargestellt.

2.1 Analyse des Kontextes: Entwicklung und Verteilung geflüchteter Menschen

2.1.1 Datengrundlagen: Vor- und Nachteile unterschiedlicher Quellen

Die Kontextanalyse untersucht die relevanten Rahmenbedingungen, oder eben den Kontext, des Integrationsfonds. Der Rahmen ergibt sich aus der Zielsetzung des Programms, die Unterstützung besonders betroffener Städte bei der Bewältigung der Herausforderungen der Sekundärmigration geflüchteter Menschen. Entsprechend geht es bei der Kontextanalyse um die Ermittlung von der Sekundärmigration geflüchteter Menschen besonders betroffener Städte im Land Niedersachsen.

Eine Statistik, die diesen Kontext erfasst, müsste drei grundlegende Eigenschaften erfüllen:

1. Sie muss die Stromgrößen „Zuwanderung“ und „Wanderungssaldo“ erfassen.
2. Sie muss dabei die geflüchteten Menschen von allen anderen wandernden Personen differenzieren können, also den Aufenthaltsstatus, erfassen. Die Wahlfreiheit des Wohnortes wird dabei durch die Residenzpflicht von Personen mit Aufenthaltsgestattung bzw. der Wohnsitzauflage von geflüchteten Menschen mit Aufenthaltserlaubnis, die Sozialleistungen beziehen, eingeschränkt (vgl. detailliert Kapitel 1.1.1).
3. Und schließlich muss sie auf der räumlichen Ebene der Kommunen, in Niedersachsen mindestens auf Ebene der Samt- und Einheitsgemeinden vorliegen.

Eine Statistik, die alle drei Eigenschaften erfüllt, liegt nicht vor. Anhaltspunkte über den Kontext des Integrationsfonds geben:

- die Wanderungsstatistik,
- das Ausländerzentralregister und
- die Statistik von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, Arbeitssuchenden und Arbeitslose im Kontext von Fluchtmigration der Bundesagentur für Arbeit.

Wanderungsstatistik

Die Wanderungsstatistik erlaubt eine Auswertung gemeindegrenzenden überschreiten der Wanderungen von Personen nach Wanderungsrichtung, Geschlecht, Alter und Nationalität. Im Unterschied zum AZR und zur Arbeitssuchendenstatistik kann mit dieser Statistik eingeschränkt die Sekundärmigration geflüchteter Menschen analysiert werden. Die Einschränkungen bestehen im fehlenden Aufenthaltsstatus sowie in der fehlenden Unterscheidung zwischen Zuweisungen und Sekundärmigration in der Wanderungsstatistik. In der Wanderungsstatistik werden geflüchtete Menschen nach Ankunft in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder erfasst. Sie gelten dort, in Niedersachsen in den Standorten/Außenstellen der Landesaufnahmebehörde mit Flüchtlingsunterbringung, als zugewanderte Personen aus dem Ausland. Von dort werden die geflüchteten Menschen im Bundesland weiterverteilt und gelten dann in der Statistik als Binnenzuwanderer aus der jeweiligen Gemeinde mit Flüchtlingsunterbringung der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen in die zugewiesene Gemeinde. Bei der Sekundärmigration handelt es sich dagegen um Weiterwanderungen geflüchteter Menschen nach der Zuweisung, also aus den zugewiesenen Gemeinden in eine andere Gemeinde. Eine weitere Einschränkung besteht aufgrund methodischer Änderungen in der Vergleichbarkeit der Ergebnisse ab dem Berichtsjahr 2016 mit den Vorjahreswerten. Darüber hinaus kann die Genauigkeit der Ergebnisse 2016 aufgrund melderechtlicher Erfassung von Schutzsuchenden eingeschränkt sein.³ Die einmalige Schwäche der geringen Aktualität hat sich nach der methodischen Änderung deutlich verbessert. Mittlerweile stehen die monatlichen Ergebnisse 3,5 Monate nach Ende des jeweiligen Berichtsmonats zur Verfügung, das Jahresergebnis allerdings immer noch erst sechs bis sieben Monate nach Jahresende. Die Aufbereitung der Wanderungsdaten nach Nationalität auf Gemeindeebene erfordert eine Sonderauswertung beim Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN).

Um über die Wanderungsstatistik einen Anhaltspunkt über die Höhe und Richtung von Sekundärmigrationen zu gewinnen, hat empirica eine Sonderauswertung zu den Wanderungsbewegungen von Personen syrischer, afghanischer, irakischer, iranischer und eritreischer Nationalität beim Statistischen Landesamt nach den Herkunfts-/Zielgebieten „Umlandkreise“, „Kreise mit Standorten der niedersächsischen Landesaufnahmebehörde“, „übriges Niedersachsen“, „übriges Deutschland“ und „Ausland“ angefragt. Um die Zuweisungen von der Sekundärmigration zu unterscheiden, werden bei der Wanderungsrichtung die niedersächsischen Gemeinden mit Standorten der Landesaufnahmebehörde separat darstellt. Die Ergebnisse sind im Kapitel 2.1.4 dargestellt.

³ Im Qualitätsbericht des Statistischen Bundesamtes heißt es dazu: „Die Ergebnisse der Wanderungsstatistik und als Folge die Entwicklung des Bevölkerungsstandes ab Berichtsjahr 2016 sind aufgrund methodischer Änderungen, technischer Weiterentwicklungen der Datenlieferungen aus dem Meldewesen an die Statistik sowie der Umstellung auf ein neues statistisches Aufbereitungsverfahren nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar. Einschränkungen in der Genauigkeit der Ergebnisse 2016 und der unterjährigen Ergebnisse 2017 können zum einen aus Problemen bei der melderechtlichen Erfassung von Schutzsuchenden resultieren, zum anderen aus Folgeproblemen der technischen Umstellungen der Datenlieferungen aus dem Meldewesen und aus in der statistischen Aufbereitung festgestellten Unstimmigkeiten resultieren. Diese Probleme sind in den Jahresendergebnissen 2017 weitgehend beseitigt.“

Ausländerzentralregister (AZR)

Die einzige Datenquelle die bundesweit flächendeckend alle ausländischen Mitbürger nach ihrem Aufenthaltsstatus erfasst, also eine Auswertung von Entwicklung und Verteilung geflüchteter Menschen als Vollerhebung erlaubt, ist das Ausländerzentralregister (AZR). Die Daten werden jährlich, also letztmalig zum Stand 31.12.2017, durch das Statistische Bundesamt ausgewertet. Da die Meldung der Daten an das AZR durch die jeweiligen Ausländerbehörden erfolgt, die zumeist auf Kreisebene angesiedelt sind, sind Ergebnisse auf Gemeindeebene nicht verfügbar. Der Kontext in den anspruchsberechtigten Gemeinden kann deshalb über das AZR nur für kreisfreie Städte nicht aber für kreisangehörige Gemeinden dargestellt werden. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass viele Kommune im Land Niedersachsen, auch unter den anspruchsberechtigten Kommunen des Integrationsfonds, gar nicht wissen, wie viele ausländische Mitbürger mit welchem Aufenthaltsstatus in ihrem Gemeindegebiet wohnen.

Arbeitssuchende und Arbeitslose im Kontext von Fluchtmigration (BA-Statistik)

Die Bundesagentur für Arbeit erfasst seit Juni 2016 auch die Dimension Aufenthaltsstatus. Seitdem liegen Statistiken als Zeitreihen zur Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB), der arbeitssuchenden und arbeitslosen Personen im Kontext von Fluchtmigration nach SGB II und SGB III vor.⁴ Diese Statistik zum Stand vom Februar 2018, die auf der Gemeindeebene vorliegt, war Grundlage zur Bestimmung Integrationsfonds anspruchsberechtigter Kommunen. Als anspruchsberechtigt wurden Kommunen definiert, die im Vergleich zum niedersächsischen Durchschnitt einen doppelt so hohen Anteil von arbeitssuchenden Personen im Kontext von Fluchtmigration bezogen auf die Einwohnerzahl haben.

Der Vorteil der Statistik liegt im Bezug zu den geflüchteten Menschen sowie der kleinräumigen und aktuellen Verfügbarkeit. Im Unterschied zum Ausländerzentralregister werden allerdings nicht alle geflüchteten Menschen erfasst, sondern nur die erwerbsfähigen, arbeitssuchenden oder arbeitslosen. Geflüchtete Menschen in Beschäftigung oder im nicht erwerbsfähigen Alter sind in der Statistik nicht enthalten. Je mehr geflüchtete Menschen einer Arbeit nachgehen, je mehr Wohnort- und Arbeitsort geflüchteter Menschen auseinanderfallen und je mehr nicht erwerbsfähige geflüchtete Menschen in einer Kommune wohnen, desto größer sind die Verzerrungen bei der Messung der Betroffenheit durch den Indikator. Die Stärke der Verzerrung hängt von den regionalen Unterschieden in der Arbeitsmarktsituation und in der Alters- und Haushaltsstruktur geflüchteter Menschen ab.

Für die Zwecke der Evaluation wurden identische Daten als Sonderauswertung bei der BA in einer Zeitreihe für die Zeitpunkte Juli 2016, Dezember 2016, Juli 2017, Dezember 2017, Juli 2018 und Dezember 2018 bestellt und Entwicklungsverläufe dargestellt.

⁴ Die Begriffe sind im Glossar erläutert.

Vor- und Nachteile der Statistiken im Überblick

Die beschriebenen Vor- und Nachteile der Statistiken zur Messung von Betroffenheit der Städte und Gemeinden im Land Niedersachsen von der Sekundärmigration sind übersichtlich in nachfolgender Abbildung aufgelistet.

Tabelle 2: Vor- und Nachteile unterschiedlicher Statistik zur Messung der „Betroffenheit“ von Sekundärmigration

Statistik	Vorteile	Nachteile
Wanderungsstatistik	• Direkte Erfassung von Migration nach Herkunft und Ziel • Nationalität vorhanden	• Keine Erfassung des Aufenthaltsstatus (keine Abgrenzung geflüchteter Menschen) • Abgrenzung zwischen Zuweisung und Sekundärmigration schwierig • Begrenzte Aussagekraft für 2016
Ausländerzentralregister	• Erfassung des Aufenthaltsstatus	• Liegt nur auf Kreisebene vor
BA-Statistik	• Hohe Aktualität • Liegt auf Gemeindeebene vor • Erfassung des Aufenthaltsstatus	• Nur Teilmenge aller geflüchteten Menschen • Intensität auf Dauer abhängig von „Integration“ in den Arbeitsmarkt/regionale Arbeitsmarktsituation

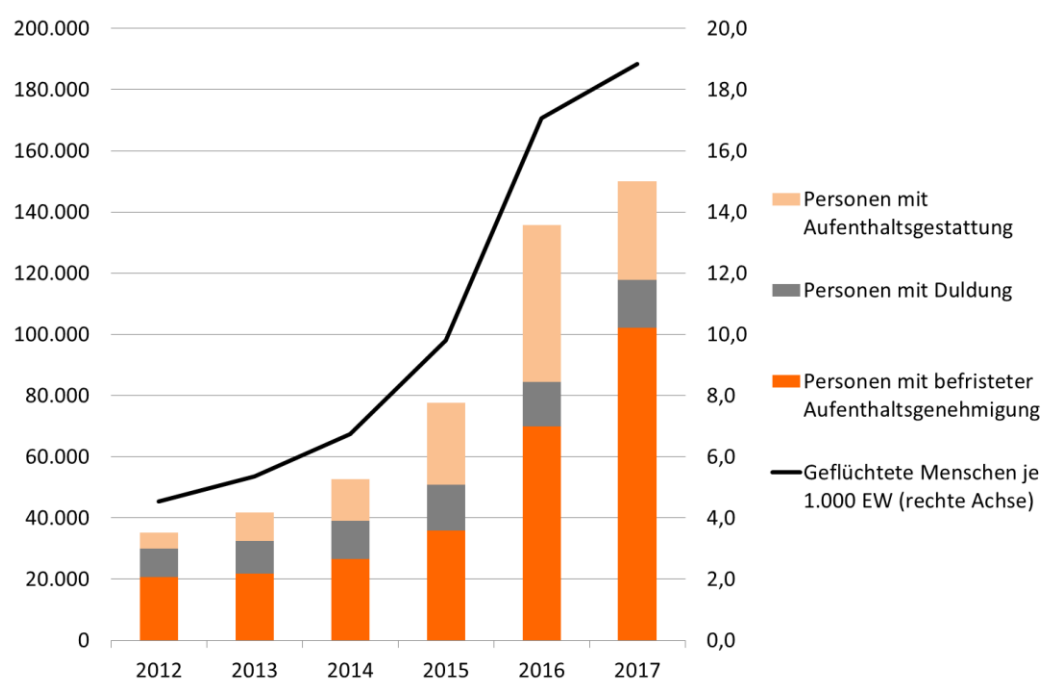
Quelle: eigene Zusammenstellung

empirica

2.1.2 Entwicklung der Zahl geflüchteter Menschen in Niedersachsen

Im Zeitraum von 2013 bis 2018 haben fast 180.000 geflüchtete Menschen in Niedersachsen erstmalig einen Asylantrag gestellt. Fast die Hälfte der Asylanträge entfallen auf das Jahr 2016, ein Jahr nach dem Höhepunkt des Flüchtlingszuzugs. Im letzten Jahr erreichten die knapp 17.000 Asylerstanträge nur noch rd. ein Fünftel des 2016er-Wertes.

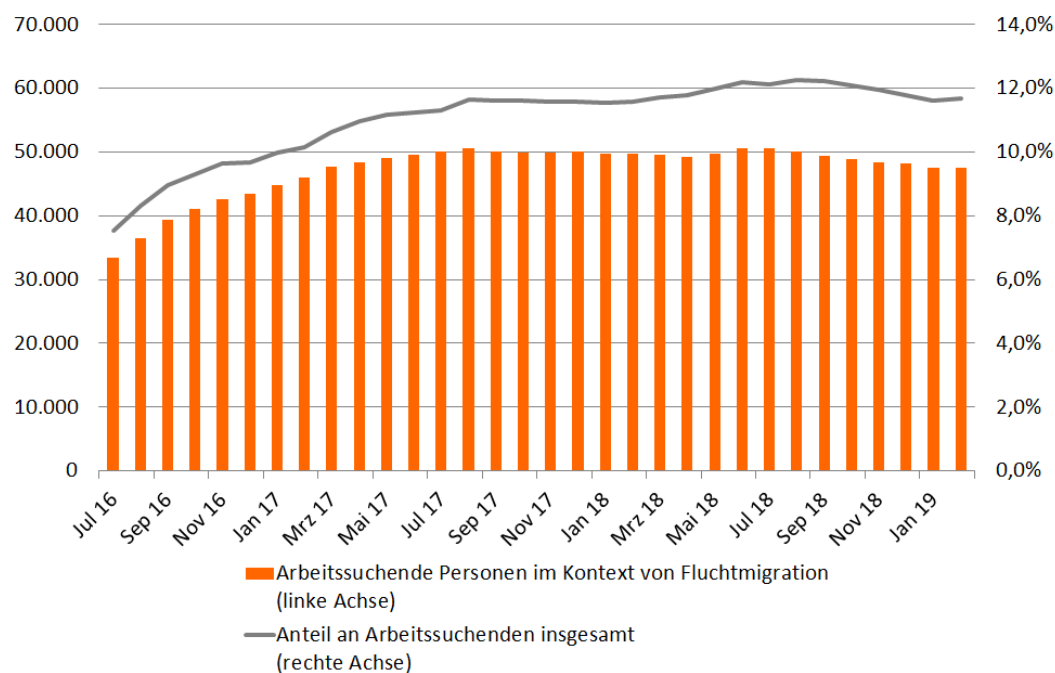
Einige der Asylantragsteller dürften mittlerweile das Land Niedersachsen wieder verlassen haben, sei es weil ihr Antrag negativ beschieden wurde und sie in ihr Heimatland zurückgekehrt sind oder aus anderen Gründen. Nach dem Ausländerzentralregister ist die Zahl der in Niedersachsen lebenden geflüchteten Menschen Ende 2017 gegenüber dem Jahr 2012 um rd. 115.000 auf gut 150.000 gestiegen. Auf 1.000 Einwohner im Land kommen fast 19 geflüchtete Menschen.

Abbildung 3: Entwicklung der Zahl geflüchteter Menschen in Niedersachsen

Quelle: Ausländerzentralregister, Stat. Bundesamt; eigene Berechnungen

empirica

Die Zahl arbeitssuchender Personen im Kontext von Fluchtmigration ist in Niedersachsen seit erstmaliger Erfassung im Juli 2016 innerhalb eines Jahres um rd. 50 % auf gut 50.000 angestiegen, danach ein Jahr bis Juli 2018 ungefähr konstant geblieben und seitdem bis Februar 2019 um rd. 6 % auf rd. 47.500 gesunken. Seit Juni 2018 ist sogar der Anteil der arbeitssuchenden Personen im Kontext von Fluchtmigration an allen arbeitssuchenden Personen leicht um 0,5 %-Punkte auf 11,7 % zurückgegangen. D. h. die Zahl arbeitssuchender Personen im Kontext von Fluchtmigration ist stärker gesunken als alle anderen arbeitssuchenden Personen.

Abbildung 4: Arbeitssuchende Personen im Kontext von Fluchtmigration in Niedersachsen

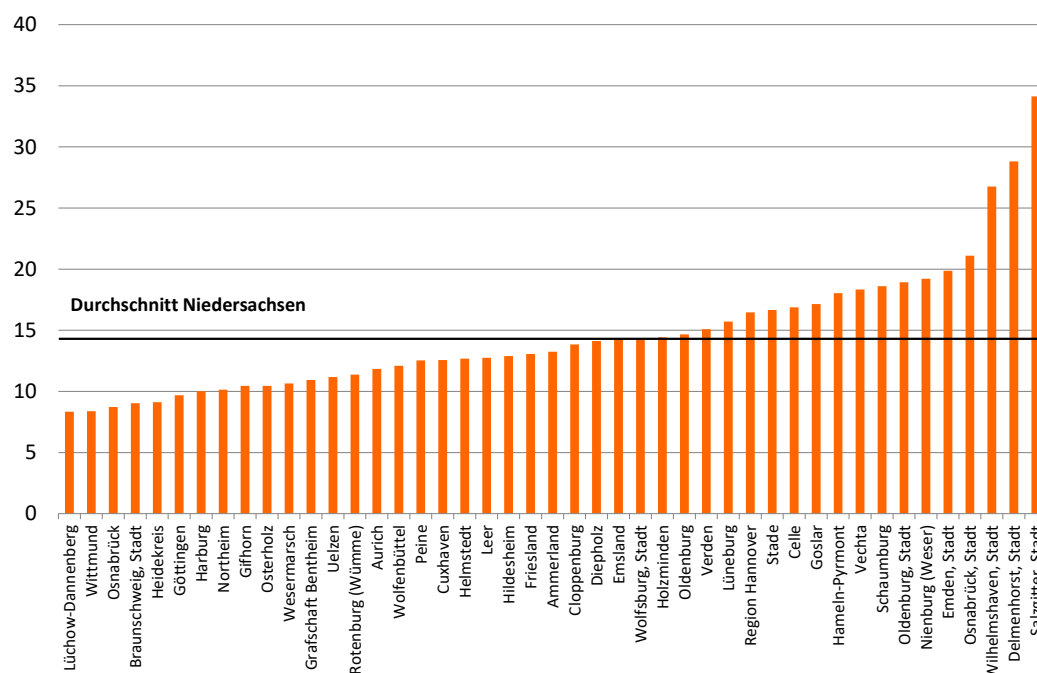
Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

empirica

2.1.3 Verteilung geflüchteter Menschen im Raum

Im Landesdurchschnitt stieg die Zahl geflüchteter Menschen je 1.000 Einwohner von 4,5 im Jahr 2012 auf 18,8 im Jahr 2017 oder in der Differenz beider Werte um 14,3 Personen. Gemessen an dieser Kennziffer hat die Zahl geflüchteter Menschen in den kreisfreien Städten Salzgitter, Delmenhorst und Wilhelmshaven mit Werten zwischen 34 (Salzgitter) und 27 (Wilhelmshaven) am stärksten zugenommen. Es folgen die Städte Osnabrück, Emden und der Landkreis Nienburg (Weser). Am geringsten ist die Zahl der geflüchteten Menschen relativ, gemessen an 1.000 Einwohnern, in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Wittmund und Osnabrück gestiegen. In der Stadt Salzgitter ist die Zahl geflüchteter Menschen relativ viermal stärker gestiegen als im Landkreis Lüchow-Dannenberg. Trotz Steuerung geflüchteter Menschen nach Ankunft in Deutschland (vgl. Kapitel 1.1.1) ist die Verteilung geflüchteter Menschen im Land Niedersachsen auf die Landkreise und kreisfreien Städte höchst unterschiedlich.

Abbildung 5: Veränderung der Zahl geflüchteter Menschen je 1.000 Einwohner, Landkreise und kreisfreie Städte, 2012 bis 2017

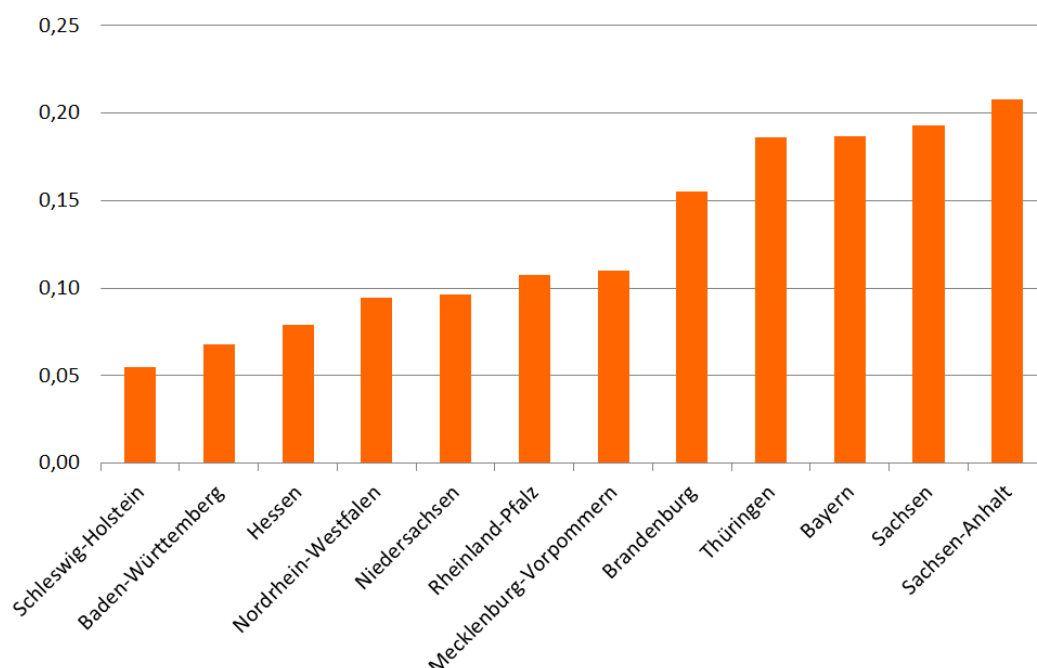


Quelle: Ausländerzentralregister, Stat. Bundesamt; eigene Berechnungen

empirica

Die räumliche Konzentration geflüchteter Menschen auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise zeigt sich nicht nur in Niedersachsen, sondern mehr oder weniger in allen Bundesländern (vgl. Abbildung 6). Aufgrund unterschiedlicher Verteilungspolitiken ist der Lokalisationskoeffizient als Maßstab der räumlichen Konzentration zwischen den Bundesländern nur bedingt vergleichbar. Gleichwohl zeigt sich in den neuen Bundesländern eine stärker ausgeprägte räumliche Konzentration geflüchteter Menschen als in den alten Bundesländern (mit Ausnahme Bayerns).

Abbildung 6: Lokalisationskoeffizient geflüchteter Menschen in den Flächenländern auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, 2017



Lokalisationskoeffizient ist eine Maßzahl der Regionalanalyse, welche die räumliche Streuung einer Bevölkerungsgruppe (hier: geflüchtete Menschen) über alle Teilräume (hier: kreisfreie Städte und Landkreise) eines Bezugsraumes (hier: Bundesland) vergleicht mit der räumlichen Streuung der Gesamtbevölkerung über alle Teilräume, indem die absoluten Differenzbeträge der Anteile der Bevölkerungsgruppe des Kreises am Bundesland zu den Anteilen der Gesamtbevölkerung des Kreises am Bundesland über alle Kreise summiert werden. Der Koeffizient variiert zwischen 0 (Gleichverteilung) und 1 (räumliche Konzentration der Bevölkerungsgruppe). Werte auf Kreisebene für das Saarland sind nicht verfügbar.

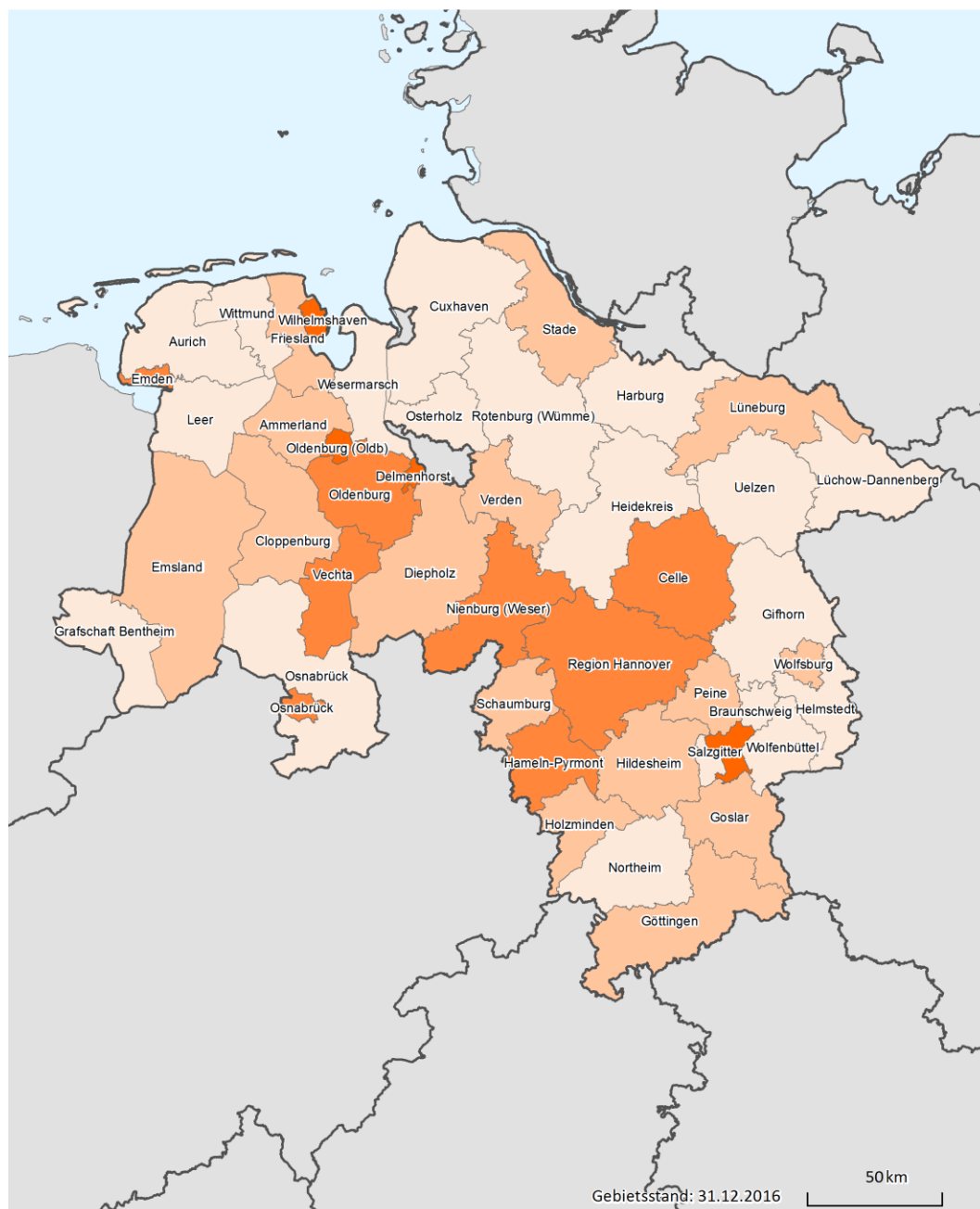
Quelle: Ausländerzentralregister, Stat. Bundesamt; eigene Berechnungen

empirica

Die Analyse der Ausländer aus den wichtigsten Herkunftsländern geflüchteter Menschen⁵ je 1.000 Einwohner 2017 bestätigt nochmals die hohe Konzentration in Salzgitter, Delmenhorst und Wilhelmshaven. Auch hier liegen die drei Städte weit über dem niedersächsischen Durchschnitt. In den drei Städten ist die Zahl der Ausländer aus den ausgewählten Herkunftsländern seit 2012 am stärksten im Vergleich der niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte gestiegen.

⁵ Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea

Karte 2: Ausländer nach ausgewählten Herkunftsländern je 1.000 Einwohner, 2017



Ausländer aus ausgewählten Herkunftsländern je 1.000 EW

9 - 15 16 - 20 21 - 25 26 - 43 Bundesland

Niedersachsen
insgesamt: 18,0

Datenbasis: ARZ; Destatis; eigene Berechnungen; BKG 2018

empirica

Die ausgewählten Herkunftsländer umfassen hier Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea.

Die die Verteilung geflüchteter Menschen in Niedersachsen nach der Bevölkerungszahl erfolgt, sollte zumindest auf der Ebene der Kreise eine bevölkerungsproportionale Verteilung erwarten können. Die gemessen an der Einwohnerzahl räumliche Ungleichverteilung

lung geflüchteter Menschen spricht für Sekundärmigration in Einzelfällen im erheblichen Ausmaß. In Kombination mit den beschriebenen Lokalisationskoeffizienten zeigt sich ein Trend zur Diasporabildung, also zur räumlichen Konzentration der Flüchtlinge auf der Ebene der Stadt- und Landkreise. Andererseits ist die räumliche Konzentration der anerkannten Asylbewerber deutschlandweit noch nicht so ausgeprägt wie die anderer Nationalitäten oder ihrer Landsleute im Jahr 2012. Das Muster der „Erstverteilung“ hat in zeitlicher Hinsicht auf der räumlichen Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise eine hohe Persistenz. Nur ein Teil der geflüchteten Personen zieht (nach Wohnortwahlfreiheit) aus den während des Asylverfahrens zugewiesenen Wohnort in andere Regionen weiter. Ein anderer Teil verbleibt in der Region. Das belegt nachfolgende Abbildung. Dargestellt sind die Lokalisationskoeffizienten zu den beiden Zeitpunkten 2012 (also vor Beginn der dynamischen Flüchtlingszuwanderung) und 2017 für die Einwohner mit Nationalität aus den TOP-8-Herkunftsländern von Asylsuchenden. Der Lokalisationskoeffizient des Jahres 2017 ist geringer als der des Jahres 2012. Die im Jahr 2012 in Deutschland lebenden Afghanen, Iraker, Syrer etc. waren entsprechend räumlich stärker konzentriert als die geduldeten Personen oder anerkannten Flüchtlinge gleicher Nationalität des Jahres 2017. Demnach haben sich die Flüchtlinge zwar im Vergleich zur bevölkerungsproportionalen Verteilung räumlich stärker konzentriert, die Konzentration fällt allerdings (noch) deutlich geringer aus, als die ihrer Landsleute im Jahre 2012. Es besteht die Vermutung, dass ohne Zuweisung und Residenzpflicht während des Asylverfahrens die räumliche Konzentration anerkannter Flüchtlinge noch viel höher ausfallen würde.

Abbildung 7: Anzahl und Lokalisationskoeffizient von Ausländern bzw. Flüchtlingen verschiedener Nationalität

	2012		2017	
	Anzahl	Lokalisationskoeffizient	Anzahl	Lokalisationskoeffizient
Alle Ausländer	7.213.708	0,25	10.623.970	0,21
davon nach Nationalität				
Bulgarien	118.759	0,37	310.425	0,32
Griechenland	298.254	0,43	362.225	0,40
Italien	529.417	0,40	643.055	0,37
Kroatien	224.971	0,43	367.920	0,40
Polen	532.375	0,24	866.840	0,22
Rumänien	205.026	0,34	622.790	0,26
Russland	202.090	0,24	249.210	0,21
Türkei	1.575.717	0,33	1.483.525	0,32
davon aus TOP-8-Herkunftsländer Flüchtlinge*				
Afghanistan	61.763	0,42	105.025	0,25
Eritrea	8.006	0,61	43.155	0,27
Irak	84.082	0,44	106.370	0,31
Iran, Islamische Republik	57.275	0,41	29.075	0,32
Nigeria	21.227	0,37	9.025	0,43
Pakistan	35.519	0,33	11.725	0,33
Somalia	7.546	0,54	18.230	0,39
Syrien	40.444	0,31	471.940	0,20

Lokalisationskoeffizient = Maß der räumlichen Streuung einer Gruppe (hier: Einwohner bestimmter Nationalitäten) über alle Teilräume (hier Kreise) im Vergleich zur Gesamtgruppe (hier: alle Einwohner). Der Koeffizient variiert zw. 0 (Gleichverteilung) und 1 (räumliche Konzentration).

* Werte von 2012: alle Einwohner entsprechender Nationalität, Werte für 2017: nur anerkannte Flüchtlinge und geduldete Personen entsprechender Nationalität

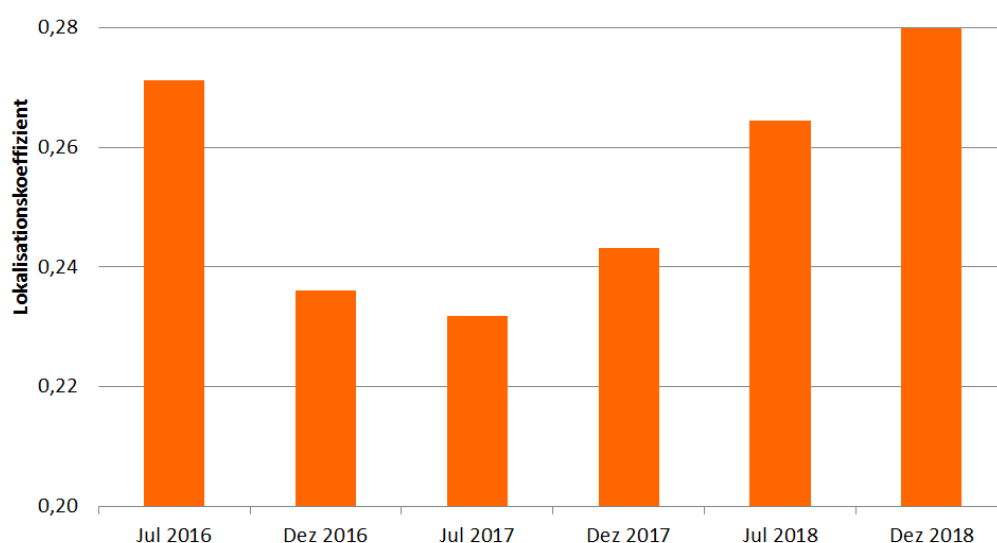
Quelle: AZR, eigene Berechnungen

empirica

Städte und Gemeinden des Landes Niedersachsen

Daten des Ausländerzentralregisters liegen, wie beschrieben, auf der Ebene der Städte und Gemeinden nicht vor. Bei Betrachtung der arbeitssuchenden Personen im Kontext von Fluchtmigration auf der Ebene der Mitgliedsgemeinden konzentrieren sich geflüchtete Menschen stärker als die Gesamtbevölkerung. Dabei nimmt das Konzentrationsmaß von Juli 2016 bis Juli 2017 zunächst ab und steigt seitdem kontinuierlich.

Abbildung 8: Entwicklung der räumlichen Konzentration arbeitssuchender Personen im Kontext von Fluchtmigration – Ebene der Mitgliedsgemeinden



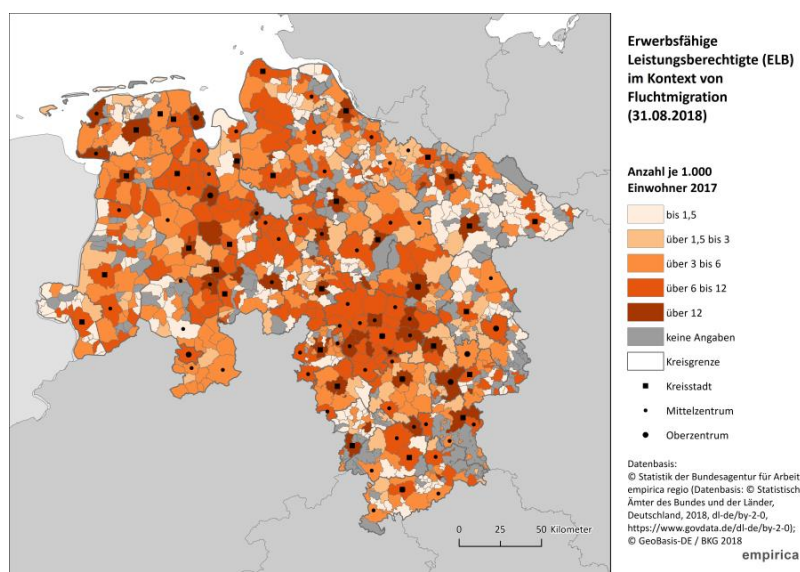
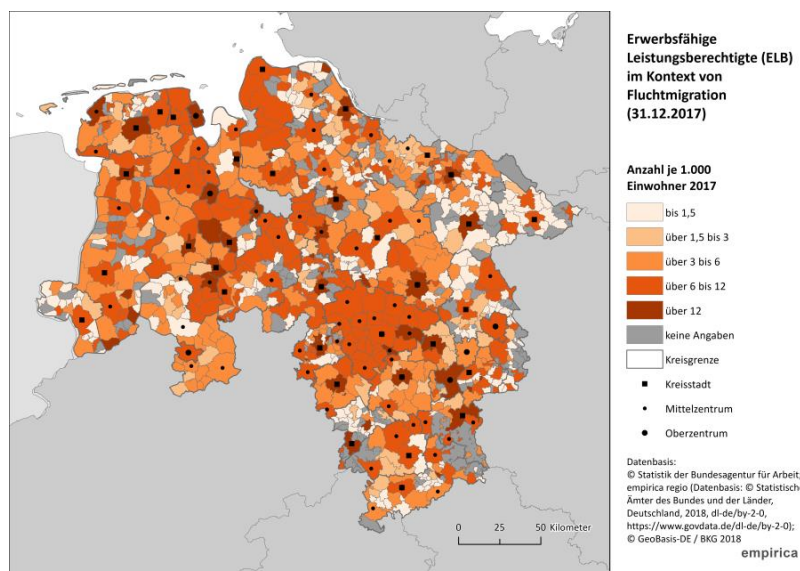
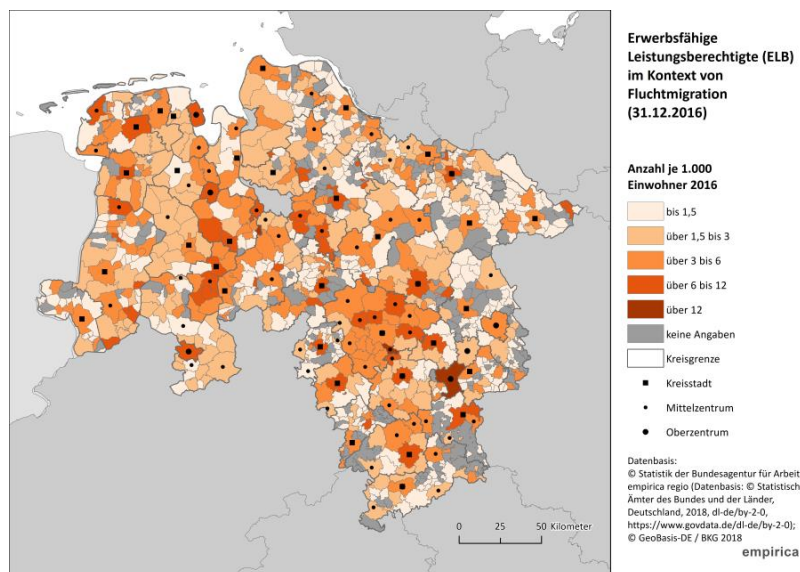
Quelle: BA, eigene Berechnungen

empirica

Eine plausible Erklärung auch mit Blick auf Karte 3 scheint, dass bis ca. Sommer 2017 die Zahl arbeitssuchender Personen im Kontext von Fluchtmigration in Niedersachsen flächendeckend zugenommen hat. Der Wechsel der Rechtskreise geflüchteter Menschen vom AsylbLG in das SGB II nach positivem Entscheid, wirkte bis zu diesem Zeitpunkt stärker dekonzentrierend als die Konzentrationstendenzen einer Sekundärmigration. Erst mit der Stagnation der Zahlen und damit dem Rückgang von Neuzugängen arbeitssuchender Personen im Kontext von Fluchtmigration in der Fläche, gewinnen die Konzentrationstendenzen der Sekundärmigration (wieder) überhand.

Karte 3 unterstreicht diese Erklärung. Beim Vergleich der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Kontext von Fluchtmigration zu den Zeitpunkten 31.12.2016 und 31.12.2017 fällt vor allem – neben der bereits sichtbaren Konzentration – der flächige Wandel zu einem dunkleren Rotton und damit einem Anstieg der Zahlen je 1.000 Einwohner auf. Infolge der abschließenden Bearbeitung der Asylverfahren hat die Zahl erwerbsfähiger Leistungsberechtigter im Kontext von Fluchtmigration in den meisten Städten und Gemeinden des Landes zugenommen. Zwischen dem 31.12.2017 und 31.12.2018 zeigt sich demgegenüber eine leichte Abnahme der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten je 1.000 Einwohner im Kontext von Fluchtmigration und anhaltend hohe Werte oder sogar eine weitergehende Konzentration in den drei kreisfreien Städten und Oberzentren (bzw. Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen) Salzgitter, Delmenhorst und Wilhelmshaven sowie vielfach in den Mittelzentren und Kreisstädten der Landkreise.

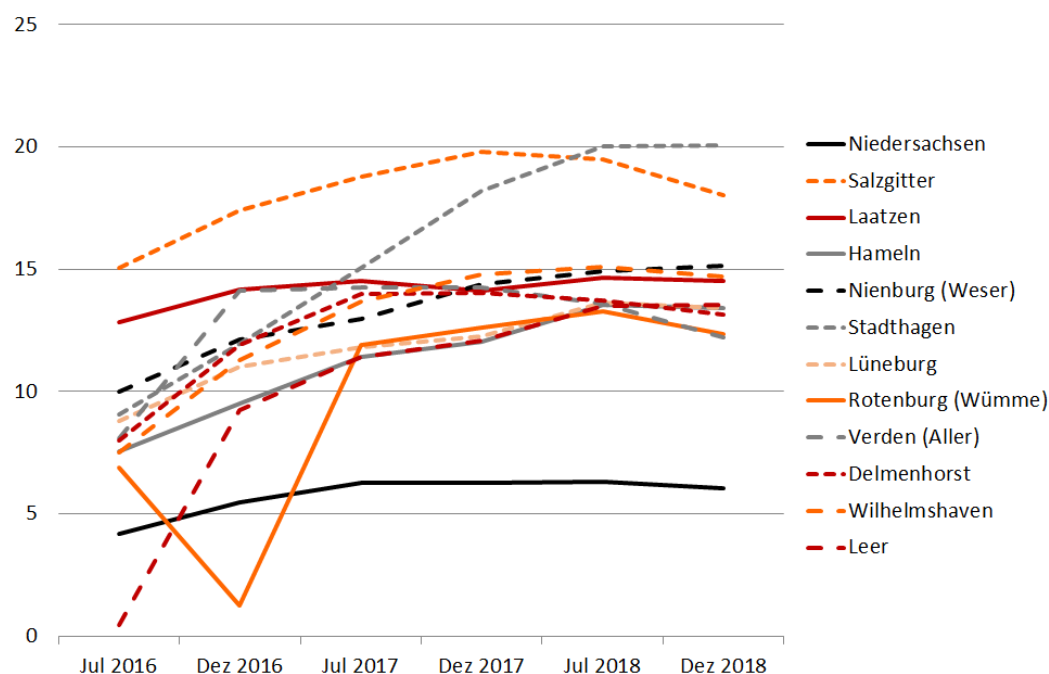
Karte 3: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Kontext von Flucht-migration



2.1.4 Situation in den anspruchsberechtigten Kommunen

Die skizzierte Entwicklung wird in besonderer Weise in den Integrationsfondsanspruchsberechtigten Kommunen offenbar. Entsprechend der Auswahlgrundlage lag im Dezember 2018 in allen elf Kommunen die Zahl arbeitssuchender Personen im Kontext von Fluchtmigration um mehr als das Doppelte über dem niedersächsischen Durchschnitt. Am Anfang der Zeitreihe im Juli 2016 traf dies nur auf fünf der elf Kommunen zu. Im Dezember 2018 lag die Spanne der arbeitssuchenden Personen im Kontext von Fluchtmigration in den Kommunen zwischen 12 und 20 Personen je 1.000 Einwohner. Die Entwicklung zeigt auch, dass sich die Positionen und das Ranking der Kommunen durch die zunehmende Erwerbstätigkeit geflüchteter Menschen einerseits und anhaltender Sekundärmigration andererseits im Zeitverlauf ändern.

Abbildung 9: Arbeitssuchende im Kontext von Fluchtmigration je 1.000 Einwohner



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnung

empirica

Wanderungsdaten nach Wanderungsstatistik

Die Analyse der Wanderungsstatistik für die elf anspruchsberechtigten Kommunen belegt weitestgehend die obigen Aussagen zur Sekundärmigration geflüchteter Menschen (vgl. detailliert die Abbildungen für alle elf Kommunen im Anhang, Kapitel 7.1). Neben den positiven Wanderungssalden von Syrern, Irakern, Iranern, Afghanen und Eritreern mit den niedersächsischen Kreisen mit einem Ankunftszentrum oder Standort der Landesaufnahmebehörde, die auch ein Ausdruck von Zuweisungen von den Aufnahmeeinrichtungen in die Kommunen des Landes sind, wandert ein weiterer Teil der betrachteten Personen direkt aus dem Ausland zu, aber auch aus dem Umland der Städte, dem übrigen Niedersachsen oder dem Bundesgebiet. Die drei letztgenannten Herkunftsgebiete sind dabei Ausdruck der Sekundärmigration. Zwischen den anspruchsberechtigten Kommunen unterscheidet sich die Herkunft der sekundär zuwandernden geflüchteten

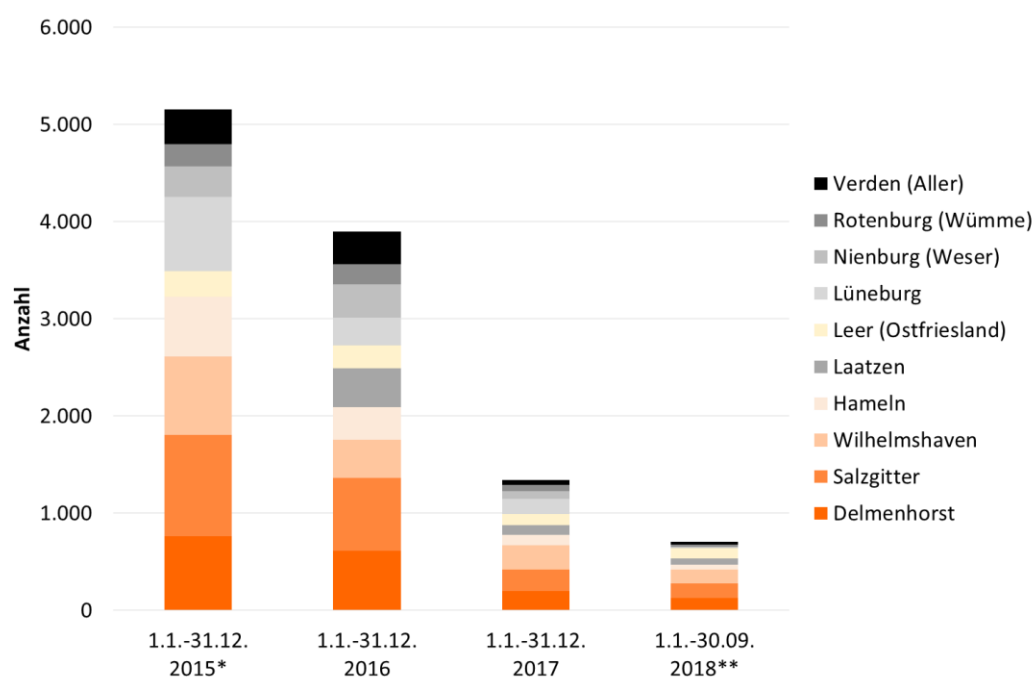
Menschen deutlich. Die drei großen Städte Salzgitter, Wilhelmshaven und Delmenhorst haben einen deutlich stärkeren überregionalen Einzugsbereich als die Kreisstädte der Landkreise, bei denen sich die Sekundärwanderung auf das Umland bzw. den Landkreis konzentriert.⁶

Alle nachfolgenden Analysen in diesem Kapitel beziehen sich auf die Ergebnisse der Kommunalbefragung.

Zuweisungen

Insgesamt wurden den anspruchsberechtigten Kommunen von 2015 bis 30.09.2018 knapp 11.100 Asylbewerber zugewiesen (vgl. Abbildung 10). Die höchsten Zuweisungen gab es in den Jahren 2015 (rd. 5.150 Asylbewerber) und 2016 (rd. 3.900 Asylbewerber). Die Anzahl hat sich in den Folgejahren 2017 und 2018 stark reduziert. Im Jahr 2018 wurden den anspruchsberechtigten Kommunen bis zum 30.09. etwa 700 Asylbewerber zugewiesen.

Abbildung 10: Zugewiesene Asylbewerber im jeweiligen Jahr in den anspruchsberechtigten Kommunen



N=10

* 2015: ohne Laatzen, **2018: ohne Lüneburg

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

⁶ Vgl. dazu vertiefend nachfolgendes Kapitel 2.1.5.

Sekundärwanderung nach Angaben der Kommunen

Daten zur Sekundärwanderung liegen in den Kommunen nur bedingt vor und lassen sich teils nur mit großem Aufwand ermitteln. Alle Kommunen, die Angaben zu diesem Thema machen konnten, haben einen positiven Wanderungssaldo (vgl. Tabelle 3). Demnach variiert der Anteil der im Zuge der Sekundärmigration zugewanderten geflüchteten Menschen zwischen rd. 40 % bis 200 % an den Zuweisungen, d.h. in der Stadt Hameln hat sich die Anzahl geflüchteter Menschen durch Sekundärmigration verdreifacht, in Salzgitter verdoppelt und in Delmenhorst und Leer ist die Anzahl um rd. 40 % gestiegen.

Vier Kommunen machten darüber hinaus Angaben zum Aufenthaltsstatus der Zuwanderer: Hierzu finden keine Erhebungen statt, es handele sich aber überwiegend um Geflüchtete mit anerkanntem Schutzstatus.

Tabelle 3: Wanderungssaldo im Rahmen der Sekundärwanderung (2015-2018)

	Sekundärwanderung (Saldo)	Zugewiesene Asylbewerber	Anteil Sekundärwanderung an Zuweisungen
Delmenhorst	700	1701	41%
Salzgitter	2.397	2163	111%
Wilhelmshaven	1.722	1597	108%
Hameln	2.308	1112	208%
Laatzen	1.370*	558**	k.A.
Leer (Ostfriesland)	270	714	38%
Anspruchsberechtigte Kommunen insgesamt***	8.767	7.845	112%

* Abschätzung über ausländische Staatsangehörigkeit, die aus einem "typischen" Fluchtland kommen und aus der Bundesrepublik nach Laatzen in den Jahren 2015-2018 gezogen sind.

** Keine Angabe zur Angabe der zugewiesenen Flüchtlinge im Jahr 2015

*** Nur Kommunen mit Antworten zur Frage.

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen, eigene Darstellung

empirica

Gesamtanzahl und Sozialstruktur geflüchteter Menschen durch Zuweisungen und Sekundärwanderung

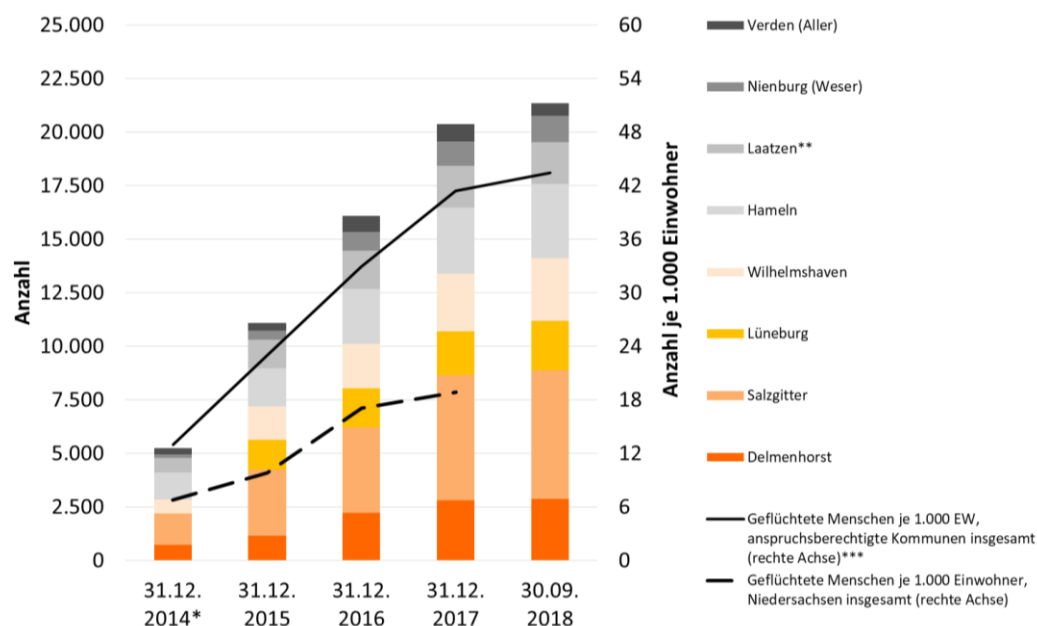
Am 30.09.2018 lebten rd. 21.400 geflüchtete Menschen in den anspruchsberechtigten Kommunen⁷ (vgl. Abbildung 11). Beim Vergleich der Zahl der Geflüchteten in den anspruchsberechtigten Städten je 1.000 Einwohner⁸ mit der Entwicklung in Niedersachsen wird der Anstieg besonders deutlich. In den anspruchsberechtigten Städten⁹ lebten 2017 etwa 41 Geflüchteten je 1.000 Einwohner, in ganz Niedersachsen sind es etwa 19 Geflüchtete je 1.000 Einwohner. Der Anteil der Geflüchteten an der Einwohnerzahl liegt damit 2017 in den anspruchsberechtigten Städten insgesamt bei 4,1 % (30.09.2018: 4,3 %), in Niedersachsen bei 1,9 % (vgl. Tabelle 9 im Anhang).

⁷ Keine Angabe aus Leer (Ostfriesland), Rothenburg (Wümme) und Stadthagen.

⁸ Bezogen nur auf diejenigen Städte, die Angaben gemacht haben.

⁹ Vgl. Fußnote 7

Abbildung 11: Anzahl geflüchteter Menschen¹⁰ in den anspruchsberechtigten Kommunen zum jeweiligen Stichtag



* Ohne Lüneburg

** Laatzten: Aus der Bevölkerungsstatistik nach Staatsangehörigkeit können keine Angaben darüber gemacht werden, welche Personen aufgrund eines Fluchtstatus in Laatzten leben. Um aber eine Orientierung zu bieten, wurde Zeitreihe erstellt, die Auskunft darüber gibt, wie sich die ausländische Bevölkerung aus den „typischen“ Fluchtstaaten entwickelt hat.

*** nur Kommunen, die Angaben dazu machen konnten

N=8

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen, LSN, Stat. Bundesamt; eigene Berechnungen und eigene Darstellung. **empirica**

Knapp die Hälfte der Geflüchteten, die in den anspruchsberechtigten Kommunen¹¹ leben, kommt aus Syrien. Die zweitgrößte Gruppe bilden Iraker mit insgesamt 16 %. Etwa ein Viertel der Geflüchteten kommt nicht aus einem der vier Hauptherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak und Eritrea (vgl. Abbildung 45 im Anhang).

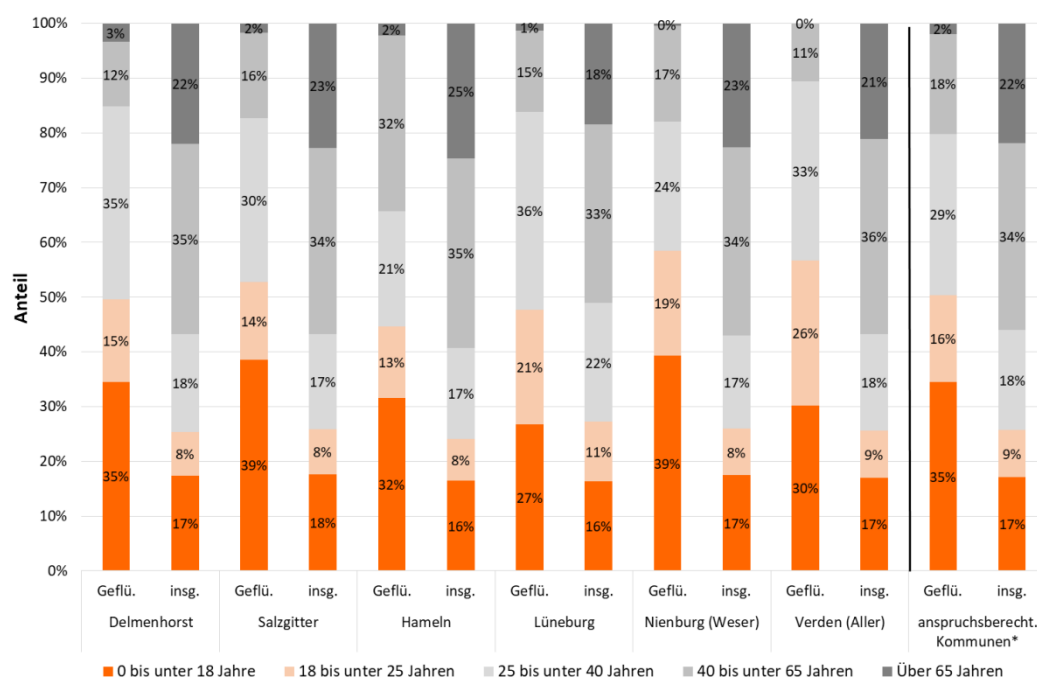
Gut ein Drittel der Geflüchteten, die in den anspruchsberechtigten Kommunen¹² leben, sind Kinder unter 18 Jahren, etwa 29% sind zwischen 25 und 40 Jahren alt (vgl. Abbildung 12). Besonders in Salzgitter und Nienburg (Weser) leben viele unter 18-Jährige. In Hameln hingegen leben besonders viele ältere Geflüchtete zwischen 40 und 65 Jahren.

Im Vergleich zu allen Einwohnern der Städte sind die geflüchteten Menschen relativ jung. Rund 80 % der geflüchteten Menschen sind unter 40 Jahre alt. Damit ist der Anteil fast doppelt so hoch wie der aller Einwohner.

¹⁰ Unter „geflüchteten Menschen“ verstehen wir hier alle Geflüchteten mit Aufenthaltsgestattung, Duldung, anerkanntem Schutzstatus sowie ohne Duldung/Anerkennung.

¹¹ Angaben aus sieben Kommunen (Delmenhorst, Salzgitter, Lüneburg, Nienburg (Weser), Verden (Aller), Laatzten und Hameln)

¹² Angaben aus sechs Kommunen (Delmenhorst, Salzgitter, Lüneburg, Nienburg (Weser), Verden (Aller) und Hameln)

Abbildung 12: Geflüchtete Menschen nach Altersstruktur (30.09.2018)

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

Familiennachzug

Nur wenige Kommunen konnten Angaben zum Familiennachzug machen, und wenn, dann handelt es sich hierbei meist um grobe Schätzungen. Bisher sind nach Angabe von acht Kommunen insgesamt rd. 2.600 Personen im Rahmen des Familiennachzugs in die Kommunen gekommen. Der Anteil der Personen, die durch Familiennachzug in die Kommune kamen, an allen Geflüchteten, die in der jeweiligen Kommune leben, liegt geschätzt zwischen rd. 3 % (Nienburg) und rd. 24 % (Verden). Die Erfahrungen der Kommunen zeigen, dass bisher pro Berechtigtem meist zwischen drei und vier Familienmitglieder nachgezogen wurden (vgl. Tabelle 4).

Einige Kommunen konnten Schätzungen dazu machen, wie viele Geflüchtete theoretisch noch berechtigt sind, Familienmitglieder nachzuziehen. Daraus lässt sich ein theoretisches Potential über zukünftige Familiennachzüge ableiten (vgl. Tabelle 4). Zwischen rd. 6.000 und 7.800 Personen könnten demnach in den nächsten Jahren im Rahmen des Familiennachzugs in die sieben in der Tabelle genannten Kommunen kommen. Dies entspricht zwischen 18 und 23 Personen je 1.000 Einwohnern. Es ist allerdings schwer abzuschätzen, wie viele Personen schlussendlich tatsächlich nachgezogen werden.

Tabelle 4: Schätzungen zum Potential möglicher Familiennachzüge in den anspruchsberechtigten Kommunen

	Geflüchtete (theoretisch) berechtigt für Familiennachzug	nachgezogene Personen pro Schutzberechtigter pro Antrag	theoretisches Potential an Personen aus Familiennachzug	Potential aus Familiennachzug je 1.000/EW
Delmenhorst	200	3	600	7,7
Salzgitter	1.000	2-3	2000-3000	19,1-28,6
Wilhelmshaven	650	2	1300	17
Hamel	400-450	3-4	1200-1800	20,9-31,4
Laatzen	150	4-5	600-750	14,5-18,1
Leer (Ostfriesland)	10-12	5	50-60	17,4-21,8
Verden (Aller)	80	3-4	240-320	8,7-11,5
Insgesamt (Summe)	ca. 2.500		ca. 6.000-7.800	ca. 18-23

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen, LSN

empirica

2.1.5 Erklärungsgründe für die Sekundärmigration

Auch wenn die Gründe im Einzelfall immer vielfältig sind, haben sich gleichwohl nach den Ergebnissen der schriftlichen Befragung sowie der persönlichen Gespräche mit Vertretern der Kommunen drei wesentliche Gründe für die Sekundärmigration herauskristallisiert (vgl. Abbildung 13):

- Bedarfsgerechte Infrastruktur und gute Integrationsleistungen: Angebote des täglichen Lebens, Gesundheitsversorgung, Bildungsmöglichkeiten, Freizeitgestaltung, Moscheen, Unterstützung durch die Stadt (z.B. kurzfristige Terminvergaben bei Behörden, umfangreiche Hilfestellungen im Rahmen von Sozialarbeit und Unterbringung)
- Wohnungsmarkt: verfügbarer und günstiger Wohnraum
- Community: Nähe zu Familien, Angehörigen, Bekannten, Landsleuten, bestehende Communities

Abbildung 13: Sekundärmigration geflüchteter Menschen: Rahmenbedingungen und Motive in den anspruchsberechtigten Kommunen

Kommune/EW 2014	Zentralörtliche Funktion/Infrastrukturausstattung	Leerstand Zensus 2011	Medianmiete je m ² Quartal IV/2014	Rahmenbedingungen und Motive
Salzgitter 98.966	Oberzentrum Kreisfreie Stadt	10,0%	4,91	Viel Wohnungsleerstand; gute Integrationsarbeit, Community
Wilhelmshaven 75.534	Oberzentrum Kreisfreie Stadt	5,8%	4,74	Viele große leerstehende Wohnungen, die für Familien geeignet sind und KdU-Richtlinien entsprechen Guter Ruf für Integrationsarbeit innerhalb Community
Delmenhorst 74.804	Mittelzentrum, oberzentrale Teilfunktion Kreisfreie Stadt	3,8%	6,35	Nähe zu Bremen, Bischofsitz Syrisch-orthodoxe Kirche, Moscheen

Kommune/EW 2014	Zentralörtliche Funktion/ Infrastrukturausstattung	Leer- stand Zensus 2011	Medianmiete je m ² Quartal IV/2014	Rahmenbedingungen und Motive
				Guter Ruf für Integrationsarbeit innerhalb Community, Integrationsinfrastruktur vorhanden
Hameln 56.310	Mittelzentrum, oberzentrale Teilfunktion Kreisstadt	5,4%	5,00	Gute Integrationsarbeit, Integrationsinfrastruktur vorhanden, Wohnraumverfügbarkeit
Laatzen 39.922	Mittelzentrum	2,6%	6,18	Nähe zu Hannover, mit ÖPNV sehr gut angebunden, gute Arbeitsmarktbedingungen, günstiger Wohnraum im Zentrum von Laatzen, große syrische Community
Leer (Ostfriesland) 33.925	Mittelzentrum Kreisstadt	2,3%	5,96	Hoher Zuzug aus sehr ländlichem Umland
Lüneburg 72.546	Oberzentrum Kreisstadt	2,1%	8,05	Nähe zu Hamburg (ein Verkehrsverbund), attraktive Kommune mit guter Infrastruktur, Zuzug aus ländlichem Umland
Nienburg (Weser) 30.691	Mittelzentrum Kreisstadt	4,0%	5,29	Gute Integrationsarbeit, Integrationsinfrastruktur vorhanden, jesidische Gemeinde und Ditip, Zuzug aus dem ländlichen Umland
Rotenburg (Wümme) 21.023	Mittelzentrum Kreisstadt	2,8%	6,17	Gute Integrationsarbeit, Integrationsinfrastruktur vorhanden, hoher Arbeitskräftebedarf im Pflegebereich, Zuzug aus sehr ländlichem Umland
Stadthagen 21.694	Mittelzentrum Kreisstadt	6,1%	4,9	Zuzug aus ländlichem Umland, ÖPNV-Anbindung aus Umland schlecht
Verden (Aller) 26.854	Mittelzentrum Kreisstadt	3,4%	6,17	Gute Integrationsarbeit, Integrationsinfrastruktur vorhanden, Zuzug aus sehr ländlichem Umland

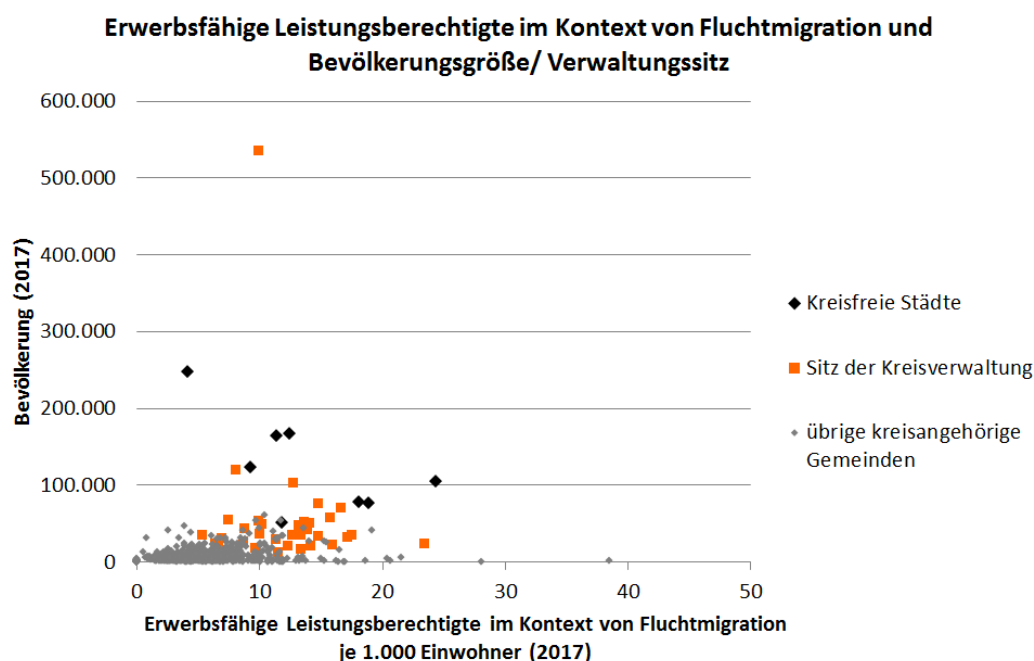
Quelle: Stat. Bundesamt; Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), Interviews mit Vertretern der anspruchsberechtigten Kommunen **empirica**

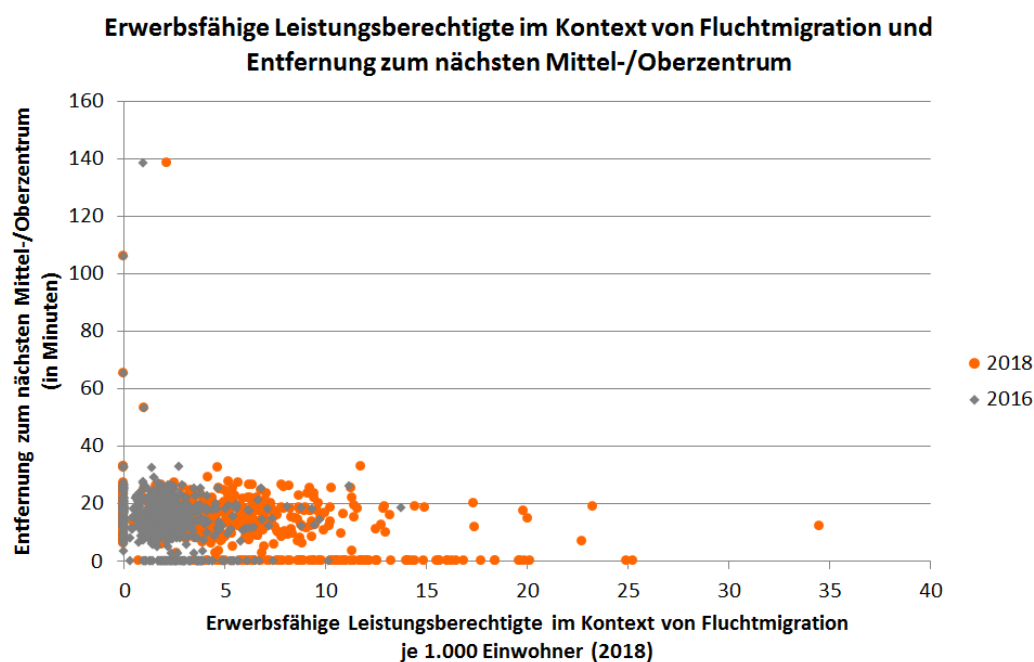
Bei näherer Betrachtung zeigen sich dabei Unterschiede zwischen den Städten bzw. den Stadttypen. Während in den drei großen Städten Salzgitter, Wilhelmshaven und Delmenhorst auch die Situation auf dem Wohnungsmarkt (hoher Anteil von leerstehenden bzw. verfügbaren Wohnungen) als ein wesentlicher Grund für die Sekundärwanderungen genannt wurde, tritt dieser Grund bei den Kreisstädten der Landkreise eher in den Hintergrund. Primär werden in diesen Städten neben der Integrationsarbeit der ehren- und hauptamtlich tätigen Personen die bedarfsgerechte Infrastruktur für geflüchtete Menschen (Ausländerbehörde, Sprach- und Qualifizierungsangebote, Bildungsangebote

etc.) als ausschlaggebende Pull-Faktoren für den Zuzug von geflüchteten Menschen überwiegend aus ländlichen Regionen des umliegenden Landkreises gesehen.

Die Analyse der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sowie der Wanderungsstatistik bestätigen diese Einschätzung der Städte. Abbildung 14 (obere Abbildung) zeigt, dass die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten je 1.000 Einwohner weniger von Größe der Stadt an sich, sondern vom Vorhandensein des Sitzes der Kreisverwaltung abhängig ist. Die untere Abbildung stellt den Zusammenhang in Abhängigkeit von der zentralörtlichen Funktion dar. Deutlich wird die starke Zunahme der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Kontext der Fluchtmigration im Zeitraum von 2016 bis 2018 in den Mittel- bzw. Oberzentren. Diese Ober- und Mittelzentren sind die Punkte mit 0 Minuten Entfernung zum nächsten Oberzentrum.

Abbildung 14: Zusammenhang vom Wohnort erwerbsfähiger Leistungsberechtigter im Kontext von Fluchtmigration nach Stadtgröße und Verwaltungssitz



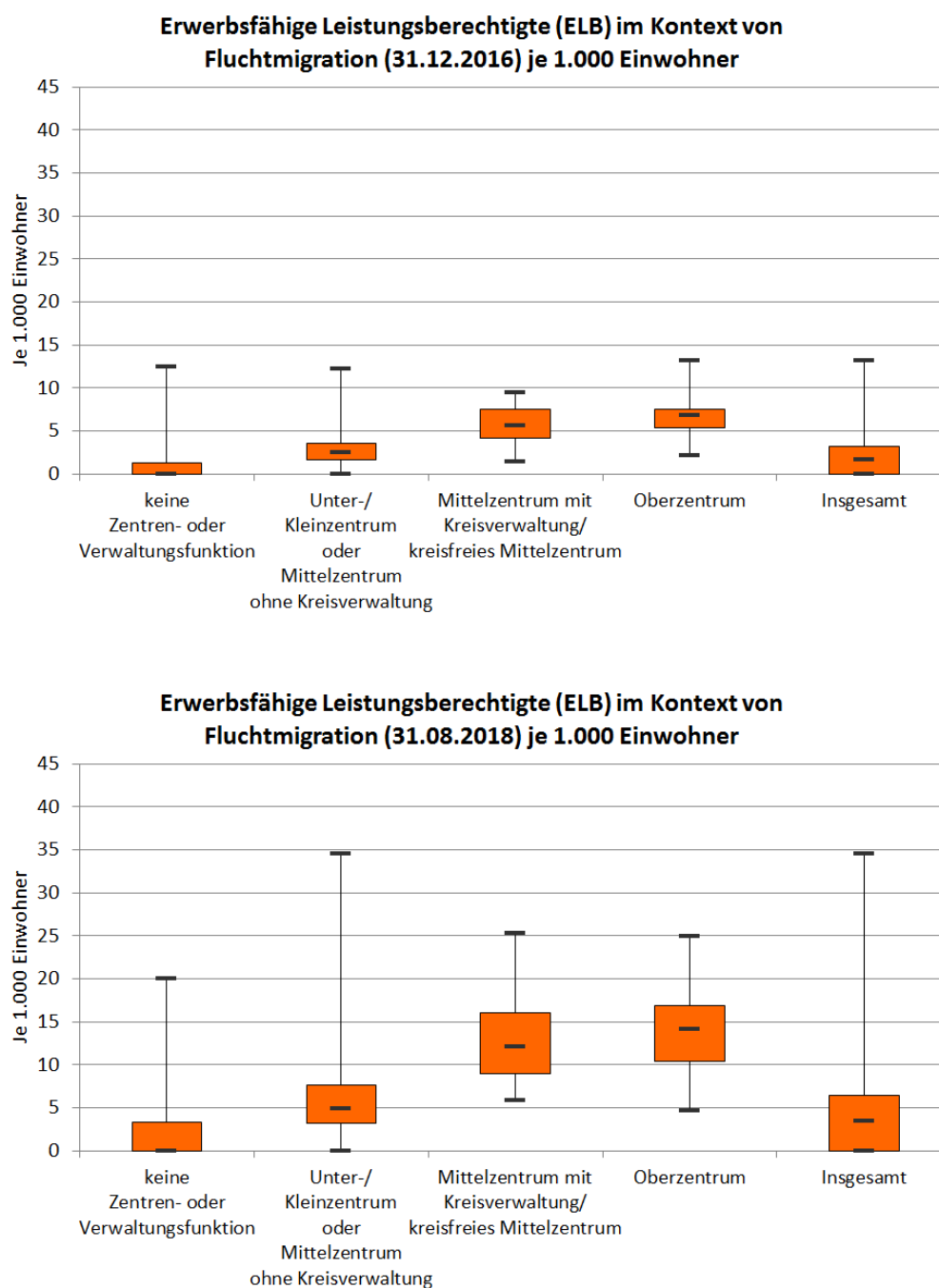


Quelle: Bundesagentur für Arbeit, empirica-Regionaldatenbank (empirica-regio)

empirica

Einen vergleichbaren Zusammenhang verdeutlicht Abbildung 15. Im Zeitraum von 2016 (obere Abbildung) bis 2018 (untere Abbildung) hat die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Kontext von Fluchtmigration je 1.000 Einwohner in erster Linie in den Mittelzentren mit Kreisverwaltung bzw. den kreisfreien Mittelzentren und den Oberzentren des Landes zugenommen. Zwar ist die Streuung in den Kommunen mit Unter- und Kleinzentrenfunktion sehr viel größer, im Median erreichen die Dichtewerte aber nicht mal die Hälfte des Niveaus der Mittel- und Oberzentren.

Abbildung 15: Zusammenhang vom Wohnort erwerbsfähiger Leistungsberechtigter im Kontext von Fluchtmigration und (zentralörtlicher) Funktion der Gemeinde



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, empirica-Regionaldatenbank (empirica-regio)

empirica

In Verbindung aller empirischen Daten und Analysen ergibt sich folgendes Bild bezüglich der Sekundärmigration geflüchteter Menschen:

- Auf der räumlichen Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise drückt sich (bislang noch) die Persistenz des Zuweisungssystems geflüchteter Menschen aus. Geflüchtete Menschen sind bislang noch weniger räumlich konzentriert als ihre

Landsleute im Jahr 2012 (vor Flüchtlingszuwanderung) oder andere ausländische Nationalitäten.

- In einigen kreisfreien Städten in Deutschland, zu denen auch Salzgitter, Wilhelmshaven und Delmenhorst zählen, ist die Konzentration geflüchteter Menschen sehr hoch. Dabei handelt es sich zumeist nicht um die größeren Städte und Metropolen in Deutschland (mit einem sehr hohen Migrantenanteil). Vielmehr besteht in diesen Städten eine eindeutige positive Korrelation zwischen dem Wohnungsleerstand und Konzentration geflüchteter Menschen. Die Zuwanderung in diese Städte generiert sich aus einem bundesweiten Einzugsbereich.
- Unterhalb der Ebene kreisfreier Städte und Landkreise konzentrieren sich in Niedersachsen geflüchtete Menschen in den Kreisstädten mit mittelzentraler Funktion der ländlichen Kreise. Ein wesentlicher Grund für die Sekundärwanderung geflüchteter Menschen ist die Verfügbarkeit bedarfsgerechter Infrastruktur in Kombination mit nach Aussagen der Kommunalvertreter einer guten Integrationsarbeit vor Ort.

Die Bedeutung der Community oder von Netzwerken der Migranten ist differenziert zu beurteilen. In Einzelfällen fördern vorhandene Netzwerke bestehend aus familiären, verwandtschaftlichen und freundschaftlichen Bindungen die Sekundärmigration, wie beispielsweise die Akteure aus der Stadt Delmenhorst oder teils auch aus Salzgitter berichten. Grundsätzlich dürfte der Zusammenhang aber ein anderer sein. So hat sich im Zeitraum von 2012 bis 2017 die Zahl der in Deutschland lebenden Syrer von rd. 40.000 auf fast 700.000 erhöht. Es ist sowohl undenkbar, dass die 40.000 Syrer des Jahres 2012 in irgendeiner Form mit allen weiteren 700.000 Syrern des Jahre 2017 verbunden sind, als auch, dass die 660.000 zusätzlichen Syrer ausschließlich dort wohnen, wo die 40.000 Syrer des Jahres 2012 gewohnt haben. Als Folge der bevölkerungsproportionalen Zuweisung der Fluchtwanderer (und nicht von vorhandenen Netzwerken) bilden sich offenbar zurzeit noch in der Fläche zahlreiche neue Diasporen oder Communities geflüchteter Menschen in den zentralen Orten der Kreise heraus. Der Bedeutung der (sozialen) Netzwerke unter den geflüchteten Menschen besteht eher in der Informationsvermittlung wo es sich vergleichsweise gut leben lässt, wo bedarfsgerechte und ausreichende Integrationsressourcen (Wohnungsmarkt, Infrastruktur und Bildung, Betreuung etc.) vorhanden sind. Die Frage der geflüchteten und im Bundesgebiet zunächst bevölkerungsproportional verteilten Menschen mit Blick auf vorhandene familiäre und freundschaftliche Netzwerke ist, ob von Punkt A nach Punkt B oder umgekehrt gezogen wird. Dabei spielen Integrationsbedingungen vor Ort eine entscheidende Rolle. Und diese sind in der Regel besser in den Mittelzentren als in Metropolen mit sehr engen Wohnungsmärkten und einer sehr hohen Auslastung vieler Infrastruktureinrichtungen.

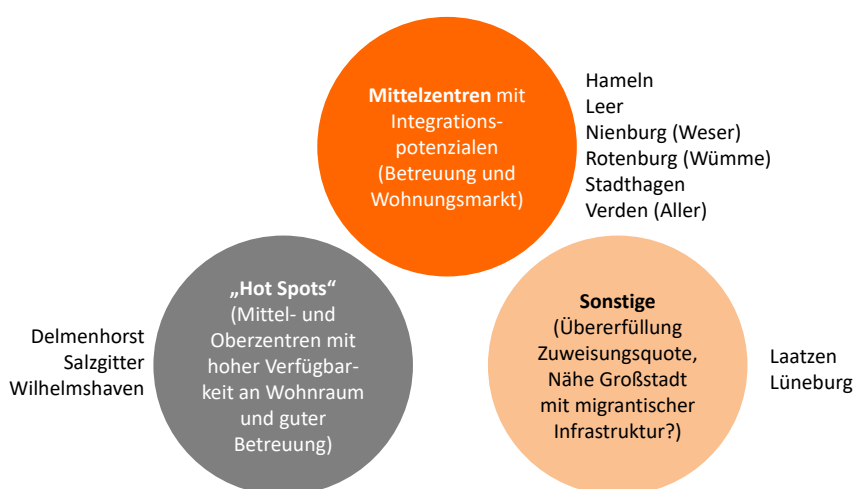
In diesem Zusammenhang lassen sich drei Typen von Zuwanderungsstädten unterscheiden (vgl. Abbildung 16):

- Bundesweite Hot-Spots: Hierbei handelt es sich um kreisfreie Städte mit einer Konzentration geflüchteter Menschen vor allem als Folge eines hohen Wohnungsleerstandes. Zu den Hot-Spots zählen in Niedersachsen Salzgitter, Wilhelmshaven und eingeschränkt auch Delmenhorst. Der größte Teil des Wanderungssaldos geflüchteter Menschen (Menschen mit syrischer, irakischer, iranischer, afghanischer oder eritreischer Nationalität) im Zeitraum 2014 bis 2017 kommt neben den Zuweisungen und einer Zuwanderung direkt aus dem Aus-

land bei diesen drei Städten nicht aus dem Umland, sondern aus einem weiteren bundesweiten Einzugsbereich.

- **Mittelzentren mit Kreisfunktion und Integrationspotenzialen:** Zu diesem Typ zählen die anspruchsberechtigten Kommunen Hameln¹³, Leer, Rotenburg (Wümme), Stadthagen und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch Verden (Aller) und Nienburg (Weser).¹⁴ Mehr als ein Drittel der Nettozuwanderung geflüchteter Menschen der Städte Leer, Rotenburg (Wümme) und Stadthagen im Zeitraum 2014 bis 2017 kommt aus dem Landkreis der Stadt, ein weiteres Drittel aus den Kreisen mit Standort der Landesaufnahmebehörde (Zuweisungen). Nur jeweils rd. 15 % kommen aus dem übrigen Niedersachsen/Bundesgebiet bzw. direkt aus dem Ausland.
- Eine Ausnahme von den beiden Typen bilden die Städte Lüneburg und Laatzten. Für die beiden Städte ist der hohe Anteil arbeitssuchender Personen im Kontext von Fluchtmigration durch die Wanderungsstatistik nicht erklärbar. Nach den Ergebnissen der Wanderungsstatistik könnte ein wesentlicher Grund in der Übererfüllung der Zuweisungsquote liegen. Ein überproportional hoher Anteil der Zuwanderungen geflüchteter Menschen kommt in beiden Städten aus Landkreisen mit einem Standort der Landesaufnahmebehörde (Braunschweig und Friedland). Diese Vermutung bestätigt die Stadt Laatzten. Als weiterer Pull-Faktor wird von den Städten die Nähe zur Großstadt mit migrantischer Infrastruktur genannt.

Abbildung 16: Typen von Zuwanderstädten geflüchteter Menschen



Quelle: eigene Darstellung

empirica

¹³ Aufgrund der in der Stadt Hameln im Zeitraum von Herbst 2015 bis Frühjahr 2016 betriebenen Erstaufnahmeeinrichtung für geflüchtete Familien ist dieser Zusammenhang erst ab 2017 erkennbar.

¹⁴ Für die beiden letztgenannten Städte ist dieser Zusammenhang nach den Ergebnissen der Wanderungsstatistik nicht nachweisbar, obwohl auch in diesen Städten die Zahl arbeitssuchender Personen im Kontext von Fluchtmigration je 1.000 Einwohner überproportional hoch ausfällt und die Erklärungsgründe nach den Gesprächen mit den beiden Städten vergleichbar mit anderen Mittelzentren sind. Das nicht erklärbare Ergebnis kann durch Probleme in der Statistik für das Jahr 2016 begründet sein (vgl. Fußnote 3).

2.2 Analyse des Bedarfs: Auswirkungen auf kommunale Handlungsbereiche

Aus Sicht der befragten Kommunen bestehen die größten Herausforderungen im Zusammenhang mit der Fluchtzuwanderung in (vgl. Abbildung 17)

- Kapazitätsengpässen bei der Bereitstellung von Kita-Plätzen,
- der Wohnraumversorgung von Schutz- und Bleibeberechtigten auf dem regulären Wohnungsmarkt, insbesondere vor dem Hintergrund der Zunahme kleinräumiger Konzentrationen in einzelnen Quartieren,
- in der mangelnden individuellen Qualifikation von Geflüchteten für die Integration in den Arbeitsmarkt sowie
- Kapazitätsengpässen bei der Bereitstellung von Schul-Plätzen.

Die Zunahme objektiver Sicherheitsbedrohungen gegen oder auch durch geflüchtete Menschen stellt die anspruchsberechtigten Kommunen hingegen vor keine großen Herausforderungen.

Abbildung 17: Herausforderungen im Umgang mit der Fluchtmigration

N=11

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen, eigene Darstellung

empirica

2.2.1 Integration in den Wohnungsmarkt

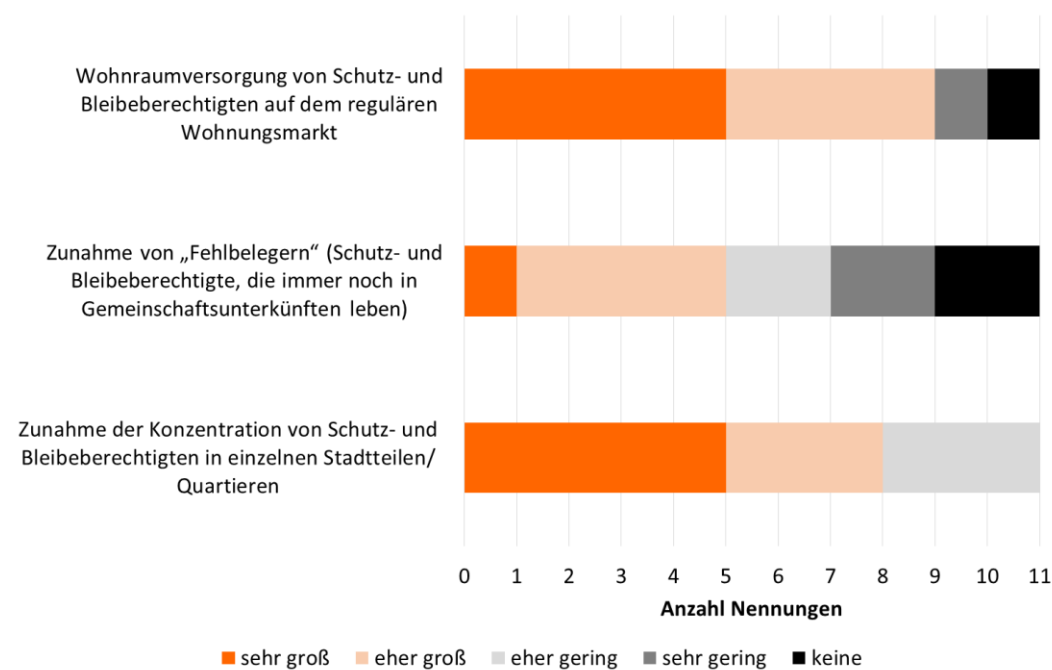
Bei der Integration in den Wohnungsmarkt zeigt sich je nach Ausgangssituation in den Kommunen (angespannter/entspannter Wohnungsmarkt) ein differenziertes Bild.

Herausforderungen und Chancen bei der Unterbringung und Wohnraumversorgung von Geflüchteten

Die Wohnraumversorgung von Schutz- und Bleibeberechtigten sowie die Zunahme der Konzentration von Schutz- und Bleibeberechtigten in einzelnen Stadtteilen und/oder Quartieren wird jeweils von etwa $\frac{3}{4}$ der Kommunen als sehr große Herausforderung gesehen. Hinsichtlich der Zunahme von Fehlbelegern liefert die Befragung ein differenziertes Bild: In der Hälfte der befragten Kommunen ist das Thema zumindest teilweise als Herausforderung bewertet, in der anderen Hälfte spielt das Thema hingegen nur eine geringe bis gar keine Rolle.

Am stärksten spüren die befragten Städte die Auswirkungen der Fluchtmigration beim Leerstand. Neun Städte geben an, dass in Folge der Fluchtmigration der Leerstand gesunken ist (vgl. Abbildung 19), auch dadurch, dass Geflüchtete im Leerstand untergebracht wurden. Zum Teil war der Leerstand auch vorher schon sehr niedrig. Der Abbau von Wohnungsleerständen wird nur von wenigen Städten als eine Chance im Zusammenhang mit der Fluchtzuwanderung bewertet (vgl. Abbildung 27, Seite 61).

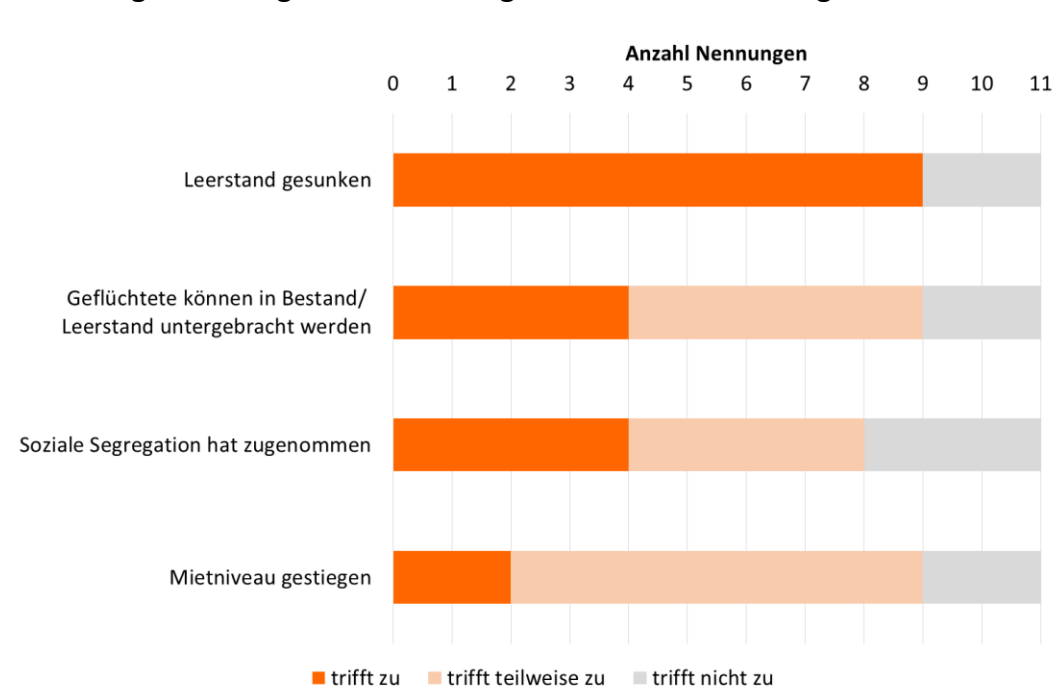
Abbildung 18: Herausforderungen in Bezug auf die Fluchtmigration – Themenfeld Wohnungsmarkt



N=11

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

Abbildung 19: Folgen der Fluchtmigration auf die Wohnungsmärkte

N=11

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

Vorläufige Unterbringung während des Asylverfahrens

Während der Prüfung des Asylantrags haben die befragten Kommunen die Asylbewerber in zentralen Gemeinschaftsunterkünften und/oder dezentral in Wohnungen untergebracht. Ob Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften oder dezentral in Wohnungen untergebracht werden, hängt von den vorhandenen Kapazitäten im Wohnungsbestand bzw. Wohnungsleerständen ab (vgl. Tabelle 10 im Anhang).

In acht der befragten Kommunen mit eher entspannten Wohnungsmärkten und Wohnungsleerständen erfolgt die derzeitige Unterbringung vorrangig in dezentral von den Kommunen angemieteten Wohnungen (Delmenhorst, Salzgitter, Wilhelmshaven, Hameln, Leer (Ostfriesland), Nienburg (Weser), Stadthagen und Verden (Aller)).

In Laatzen, Lüneburg und Rotenburg (Wümme) mit eher angespannteren Wohnungsmärkten erfolgt die Unterbringung von Asylbewerbern vorrangig in zentralen Gemeinschaftsunterkünften. Allerdings wurden mittlerweile viele Kapazitäten abgebaut, insbesondere wurden rd. 50 % der Plätze in Gemeinschaftsunterkünften reduziert.

Zum 30.09.2018 leben noch rd. 3.000 Geflüchtete in zentralen Gemeinschaftsunterkünften und in von Kommunen angemieteten Wohnungen¹⁵. D.h. die Schutz- und Bleiberechtigten sind größtenteils im regulären Wohnungsmarkt untergekommen.

¹⁵ Keine Angabe aus Stadthagen. Einige Kommunen konnten zudem keine Angaben zur Anzahl der Plätze und untergebrachten Personen machen, sondern nur zur Zahl der Wohnungen.

Wohnraumversorgung von Schutz- und Bleibeberechtigten auf dem regulären Wohnungsmarkt

Sobald ein Asylbewerber einen Schutzstatus erhält, kann und sollte er sich selbständig eine Wohnung suchen und diese auch selbst anmieten. Der Übergang von der vorläufigen Unterbringung in den regulären Wohnungsmarkt ist eine wichtige Voraussetzung für die Integration geflüchteter Menschen.

Sechs Kommunen können Schätzungen dazu machen, wie viele der Schutz- und Bleibeberechtigten bisher auf dem regulären Wohnungsmarkt untergekommen sind. Der ungewichtete Mittelwert liegt bei ca. 67 %. Die Spanne reicht von 40 % in Verden (Aller) bis 85 % in Laatzten und Wilhelmshaven.

In den Kommunen mit eher entspannten Wohnungsmärkten und einer dezentralen Unterbringung erfolgt der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt vorrangig durch Umwidmungen der Mietverträge. In den Kommunen mit eher angespannten Wohnungsmärkten ist der Übergang in den regulären Wohnungsmarkt noch nicht vollständig erfolgt. Dies zeigt sich vor allem den hohen Fehlbelegerquoten.

In Laatzten ist der Anteil der Fehlbeleger mit rd. 70 % in den Gemeinschaftsunterkünften und rd. 89 % in dezentralen Wohnungen immer noch sehr hoch. In Lüneburg, Verden (Aller) und Rotenburg (Wümme) liegt der Anteil an Fehlbelegern je nach Unterbringungsform und Kommune zwischen ca. 35 % und ca. 55 %.

Dagegen ist der Anteil der Fehlbeleger mit 5 % in Gemeinschaftsunterkünften und 18 % in den dezentralen Unterkünften in Salzgitter beispielsweise eher gering. Auch in Wilhelmshaven ist der Anteil mit 7 % (Gemeinschaftsunterkünfte) bzw. 3 % (dezentrale Unterkünfte) und Leer mit 20 % in dezentralen Unterkünften gering.

Neun von elf Städten erwarten, dass der Bedarf nach Wohnraum für Schutz- und Bleibeberechtigte langfristig steigen wird (vgl. Abbildung 28, Seite 62). Hierbei wird auch der Familiennachzug eine wichtige Rolle spielen. Besonders in Hameln und Salzgitter gibt es dafür ein vergleichsweise großes Potential (je 1.000 Einwohner) (vgl. Tabelle 4, Seite 36).

Konzentration von Geflüchteten in einzelnen Stadtteilen/Quartieren

In den befragten Kommunen kommt es zunehmend zu starken kleinräumlichen Konzentrationen von Geflüchteten in einzelnen z.T. sozial benachteiligten, Stadtteilen/Quartieren. Grund ist die Häufung von Wohnungsleerständen sowie von angemessenem Wohnraum in diesen Quartieren.

Zum einen wurden Geflüchtete bereits während des Asylverfahrens konzentriert in den Leerständen untergebracht. Zum anderen werden die räumlichen Konzentrationen durch die Sekundärmigration verstärkt, da Geflüchtete, die durch die Sekundärmigration in die befragten Kommunen ziehen, ebenfalls die vorhandenen Wohnungsleerstände beziehen. Diese Gebiete sind meist auch Gebietskulisse von Städtebauförderungsprogrammen, insbesondere Soziale Stadt Gebiete, z.B. in Nienburg und Delmenhorst.

In Wilhelmshaven kommt es trotz einer relativ gleichverteilten dezentralen Unterbringung von Asylbewerbern über das gesamte Stadtgebiet nach Abschluss des Asylverfahrens zu kleinräumigen Konzentrationen. Hierbei spielt vor allem die fußläufige Entfernung zu Ämtern (u. a. Jobcenter, Ausländerbehörde) und Infrastrukturen (z. B. arabische

Lebensmitteläden, Moscheen) bei der kleinräumlichen Konzentration eine entscheidende Rolle.

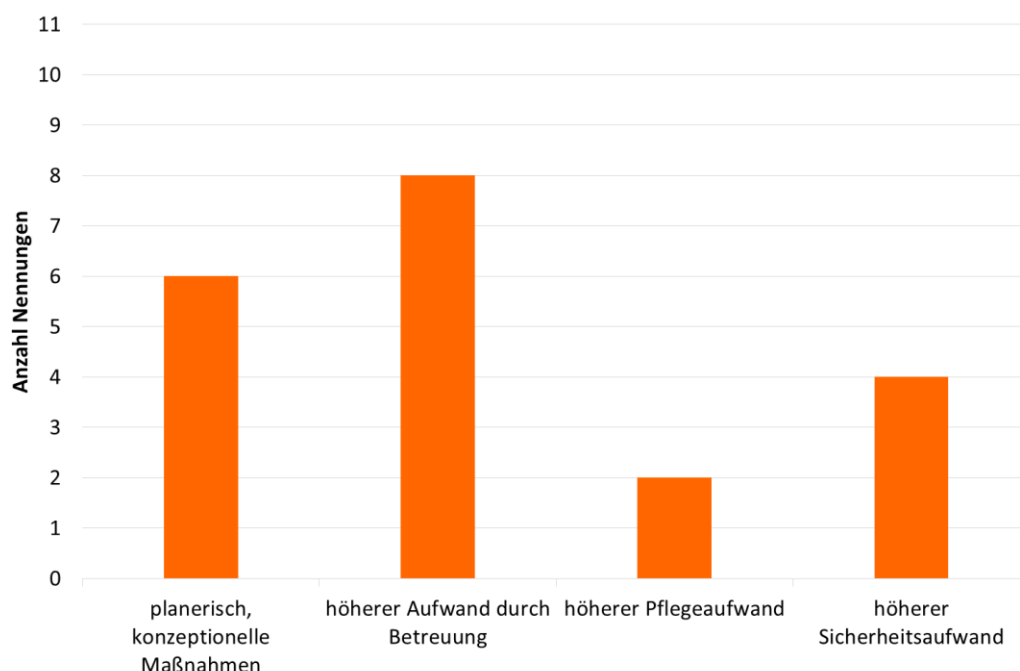
Problematisch ist dabei, dass diese Quartiere häufig bereits vor der neuen Zuwanderung in vielfacher Hinsicht benachteiligt sind (z. B. überdurchschnittliche Anteile von SGB II-Beziehern). Mehr als die Hälfte der Kommunen gibt an, dass in Folge der Fluchtmigration die soziale Segregation zumindest teilweise zugenommen hat (vgl. Abbildung 19).

2.2.2 Öffentlicher Raum

Neun der befragten Städte beobachten im Kontext der Fluchtmigration Veränderungen im öffentlichen Raum. Einerseits gibt es häufig mehr Leben im öffentlichen Raum, andererseits treten auch häufiger Nutzungskonflikte auf. Dies betrifft insbesondere die Innenstädte und Bahnhofsgelände, aber auch Einkaufszentren, öffentliche Plätze und Spielplätze sowie Jugendtreffs und Nachbarschaftsbüros. In den Gesprächen mit den Kommunen wurde aber auch deutlich, dass es keine objektive Zunahme von Kriminalität im öffentlichen Raum gibt.

Aus Sicht der befragten Städte ist mehr Aufmerksamkeit für den öffentlichen Raum erforderlich. Insbesondere sei ein höherer Aufwand durch Betreuung/Streetwork sowie planerisch konzeptionelle Maßnahmen notwendig (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20: Erforderliche Maßnahmen im öffentlichen Raum



N=11

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

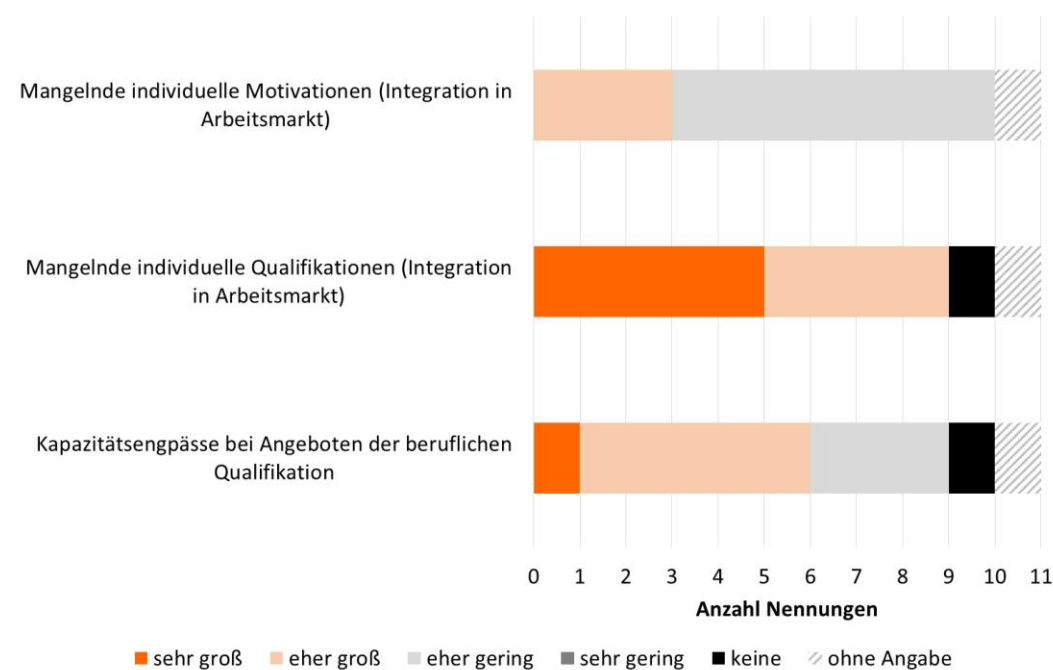
2.2.3 Berufliche Integration und Qualifikation

Herausforderungen und Chancen bei der beruflichen Integration und Qualifikation von Geflüchteten

Als größte Herausforderung in Bezug auf die Fluchtmigration im Themenfeld berufliche Integration und Qualifikation bewerten die befragten Kommunen die mangelnde individuelle Qualifikation der Geflüchteten als Hemmnis der Integration in den Arbeitsmarkt (vgl. Abbildung 21). Vielen Geflüchteten fehlt das Verständnis für die Ausbildungs- und Qualifikationsanforderungen in Deutschland. Zudem werden auch die im Ausland erworbenen Qualifikationen wie Studienabschlüsse nicht anerkannt oder Nachweise wie Zeugnisse gehen auf der Flucht verloren. Im Vergleich wird eine mangelnde individuelle Motivation von Geflüchteten weniger als Herausforderung gesehen. Vielmehr sind die geflüchteten Menschen in der Regel motiviert zu arbeiten und ziehen das Geldverdienen auch in Jobs mit geringen Qualifikationsanforderungen und Löhnen der beruflichen (Weiter)Qualifikation vor.

Die befragten Kommunen sehen in der Steigerung des Anteils an Erwerbspersonen durch die Fluchtmigration eine große Chance (vgl. Abbildung 27, Seite 61).

Abbildung 21: Herausforderungen in Bezug auf die Fluchtmigration – Themenfeld Berufliche Integration und Qualifikation



N=11

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

Integration der Geflüchteten in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt

Für die Kommunen ist es – selbst unter Beteiligung der Jobcenter – schwer, nachzuvollziehen, wie viele dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende Schutz- und Bleibeberechtigte bislang in den Arbeitsmarkt vermittelt werden konnten.

Folgende Angaben konnten die befragten Städte machen:

- In Delmenhorst wurden ca. 555 Personen in eine Beschäftigung vermittelt, davon ca. 440 in Teil- und Vollzeitstellen, ca. 105 in geringfügige Beschäftigung und ca. 10 in die Selbständigkeit. Etwa 1.100 Erwerbspersonen im Kontext von Fluchtmigration sind bislang ohne Beschäftigung.
- In Salzgitter wurden ca. 1.150 Personen in eine Beschäftigung vermittelt, davon ca. 240 in Vollzeit, 220 in Teilzeit, 400 in geringfügige Beschäftigung und 25 in Selbständigkeit (Rest: unklar). Ca. 2.000 Erwerbspersonen im Kontext von Fluchtmigration sind bislang ohne Beschäftigung.
- In Hameln wurden ca. 290 Personen in eine Beschäftigung vermittelt, darunter 5-10 in die Selbständigkeit und der Rest in Voll- und Teilzeit. Ca. 735 Erwerbspersonen im Kontext von Fluchtmigration sind bislang ohne Beschäftigung.
- In Leer (Ostfriesland) wurden nach Angaben des Jobcenters ca. 350 Personen mit Fluchthintergrund in eine Beschäftigung vermittelt, davon ca. 200 in Vollzeitstellen, 125 in Teilzeitstellen, 10 in Minijobs und 15 in die Selbständigkeit. Etwa 660 Erwerbspersonen im Kontext von Fluchtmigration sind bislang ohne Beschäftigung. Nach Angaben der Agentur für Arbeit (SGB III) wurden zudem 260 Personen vermittelt, darunter 100 in Vollzeit, 60 in Teilzeit und 100 in Minijobs.
- In Nienburg (Weser) wurden seit 2015 ca. 2.100 Arbeitslose aus den 8 Asylherkunftsländern in eine Beschäftigung vermittelt.
- In Stadthagen wurden 79 Personen vermittelt, davon 75 in Voll- und Teilzeit und 4 in die Selbständigkeit. 375 Erwerbspersonen im Kontext von Fluchtmigration sind bislang ohne Beschäftigung.

Damit konnten zwischen etwa ein Fünftel bis zu ein Drittel aller dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden. Problematisch schätzen die Städte ein, dass Geflüchtete überwiegend in Hilfstätigkeiten/als angelernte Arbeiter tätig sind. Hierbei handelt es sich häufig um Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen und Verdienstmöglichkeiten, die auch langfristig eine Unterstützung durch das Jobcenter erforderte (sogenannte „Aufstocker“) und deren Nachhaltigkeit ungewiss sei. Am häufigsten arbeiten Geflüchtete nach Angaben der Kommunen in den Branchen verarbeitendes Gewerbe, Lebensmittelproduktion, Baugewerbe, Gastgewerbe und unternehmensnahe Dienstleistungen.

Alle Kommunen, die Angaben dazu machen konnten (n=9), gaben an, dass ausreichend Ausbildungsstellen zur Verfügung stehen, diese aber überwiegend nicht durch Geflüchtete besetzt werden können. Hierfür wurden folgende Gründe genannt:

- Unzureichende sprachliche Kenntnisse als Hauptursache
- Unzureichende/s Schulbildung/Bildungsniveau

- Fehlendes Verständnis über Stellenwert einer Ausbildung bei den Geflüchteten
- Späte Integration durch zu späte Anerkennung in Asylverfahren
- Vorzeitiger Abbruch der Ausbildung
- „Falsche“ Berufe werden präferiert und Zugang dazu falsch eingeschätzt
- Unrealistische Erwartungshaltung auf Arbeitgeberseite
- Ablehnung von Begleitmaßnahmen (z. B. Nachhilfe für Berufsschule)

Weitere Entwicklung

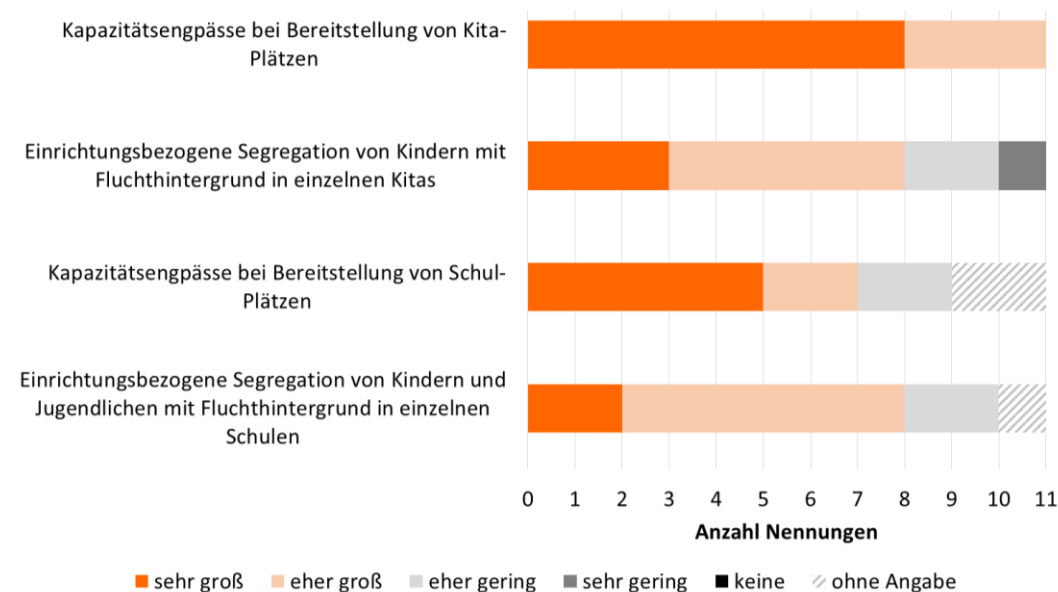
Alle anspruchsberechtigten Kommunen gehen davon aus, dass die Nachfrage nach Arbeits- und Ausbildungsplätzen durch Geflüchtete in den nächsten Jahren steigen wird (vgl. Abbildung 28, Seite 62). Sieben Kommunen sehen durch die Fluchtmigration die Chance, den Anteil an Erwerbspersonen zu erhöhen.

2.2.4 Bildung und Kinderbetreuung

Herausforderungen im Bereich vorschulische Betreuung und Bildung

Alle befragten Kommunen sehen die Bereitstellung von Kitaplätzen als (sehr) große Herausforderung an. Auch die Bereitstellung von Schulplätzen wird von vielen Kommunen als Herausforderung gesehen. Einrichtungsbezogene Segregation von Kindern mit Fluchthintergrund in Kitas und Schulen wird von acht der befragten Kommunen als (sehr) große Herausforderung bewertet (vgl. Abbildung 22).

Abbildung 22: Herausforderungen in Bezug auf die Fluchtmigration – Themenfeld Bildung und Kinderbetreuung



N=11

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

Steigende Nachfrage für Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich

Sieben Kommunen können Angaben zur Zahl der untergebrachten Kinder mit Fluchthintergrund in Kitas und Kindertagespflegeeinrichtungen zum 30.09.2018 machen. Zum 30.09.2018 waren

- knapp 80 Kinder mit Fluchthintergrund unter drei Jahren (rd. 3 % aller untergebrachten Kinder) und
- knapp 890 Kinder mit Fluchthintergrund zwischen drei und sechs Jahren (rd. 8 % aller untergebrachten Kinder)

in Kitas und Kindertagespflegeeinrichtungen untergebracht. Die Anzahl und der Anteil der Kinder mit Fluchthintergrund sind von 2015 bis 30.09.2018 stark angestiegen. Im Querschnitt aller befragten Kommunen, die Angaben zu allen Jahren machen konnten (n=6)¹⁶, ist der Anteil im U3-Bereich von 1 % auf 3 %, im Ü3-Bereich von 2 % auf 8 % gestiegen (vgl. Tabelle 5).

¹⁶ Aus weiteren drei Kommunen liegen Angaben vor, die nicht verwertet werden können (Migrationshintergrund statt Fluchthintergrund, keine Angabe zu Anzahl der Kinder mit Fluchthintergrund, nur zu einzelnen Jahren). Auch hier zeigt sich aber die Tendenz zu einer steigenden Nachfrage nach Kitaplätzen.

Tabelle 5: Betreute Kinder zum jeweiligen Stichtag in den anspruchsberechtigten Kommunen

	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	30.09.2018
Anzahl Kinder unter 3 Jahren in Kitas und Kindertagespflegeeinrichtungen insgesamt	1.818	1.972	2.045	2.221
davon Anzahl Kinder ohne Fluchthintergrund	1.804	1.942	1.991	2.154
davon Anzahl Kinder mit Fluchthintergrund	14	30	54	67
Anteil Kinder mit Fluchthintergrund in %	1%	2%	3%	3%
Anteil Kinder mit Fluchthintergrund am Wachstum in %	-	10%	18%	13%
Anzahl Kinder von 3 bis 6 Jahren in Kitas und Kindertagespflegeeinrichtungen insgesamt	7.803	8.279	8.487	8.702
davon Anzahl Kinder ohne Fluchthintergrund	7.661	7.927	7.855	7.974
davon Anzahl Kinder mit Fluchthintergrund	142	352	632	728
Anteil Kinder mit Fluchthintergrund in %	2%	4%	7%	8%
Anteil Kinder mit Fluchthintergrund am Wachstum in %	-	44%	72%	65%

N=6

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

Die steigende Anzahl an Kindern im Ü3-Bereich ist zu fast zwei Dritteln auf Kinder mit Fluchthintergrund zurückzuführen. Infolgedessen sind in vielen Kommunen die – vorher guten – Versorgungsquoten spürbar gesunken.

Im U3-Bereich spielen Kinder mit Fluchthintergrund nur eine kleine Rolle bei der steigenden Anzahl an Kindern in Kitas und Kindertagespflegeeinrichtungen (13 %). Engpässe entstehen hier auch durch die Mehrfachbelastung durch generell steigende Geburtenzahlen und Nachholeffekte bei der U3-Betreuung auch durch die seit 01.08.2018 geltende Beitragsfreiheit.

Um den (generell) steigenden Bedarf an U3- und Ü3-Plätzen zu decken, haben die Kommunen neue Gruppen bzw. neue Kitas und Kindertagespflegeeinrichtungen eingerichtet/gebaut. Zur Zahl der neugeschaffenen Plätze in Kitas und Kindertagespflegeeinrichtungen konnten alle Kommunen zumindest teilweise Angaben machen¹⁷. Insgesamt wurden seit 2014

- im U3-Bereich rd. 1.000 Plätze und
- im Ü3-Bereich (4-6 Jahre) rd. 1.490 Plätze geschaffen.

Alle Kommunen rechnen damit, dass der Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen für Kinder mit Fluchthintergrund sowohl im U3-Bereich als auch im Ü3-Bereich in den nächsten Jahren steigen wird (vgl. Abbildung 28, Seite 62).

Neben den Kapazitätsengpässen bei der Bereitstellung von Plätzen entstehen in den Kommunen parallel große Bedarfe im Personalbereich bei der Besetzung von Erzieherstellen. Vor allem für befristete Stellen (z. B. Elternzeitvertretungen) sei qualifiziertes Fachpersonal kaum noch zu finden. Darüber hinaus haben Kinder mit Fluchthintergrund einen größeren Förderbedarf (u. a. Sprache, Traumatisierung) und die Anforderungen an die Elternarbeit steigen. Somit steigen auch die Anforderungen an das Personal.

¹⁷ Aus Lüneburg liegen nur Angaben für 2017/2018 und 2018/2019 vor. In Wilhelmshaven liegen keine Angaben für das Jahr 2015/2016 vor.

Steigende Schülerzahlen

Nach Angaben der befragten Kommunen besuchen im Schuljahr 2018/2019 in den anspruchsberechtigten Kommunen

- insgesamt rd. 2.250 Kinder mit Fluchthintergrund die Grundschule (n=10) und
- insgesamt rd. 2.250 Kinder mit Fluchthintergrund weiterführende Schulen (n=7).

Die Zahl der Kinder mit Fluchthintergrund ist in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen (vgl. Abbildung 23 und Abbildung 24).

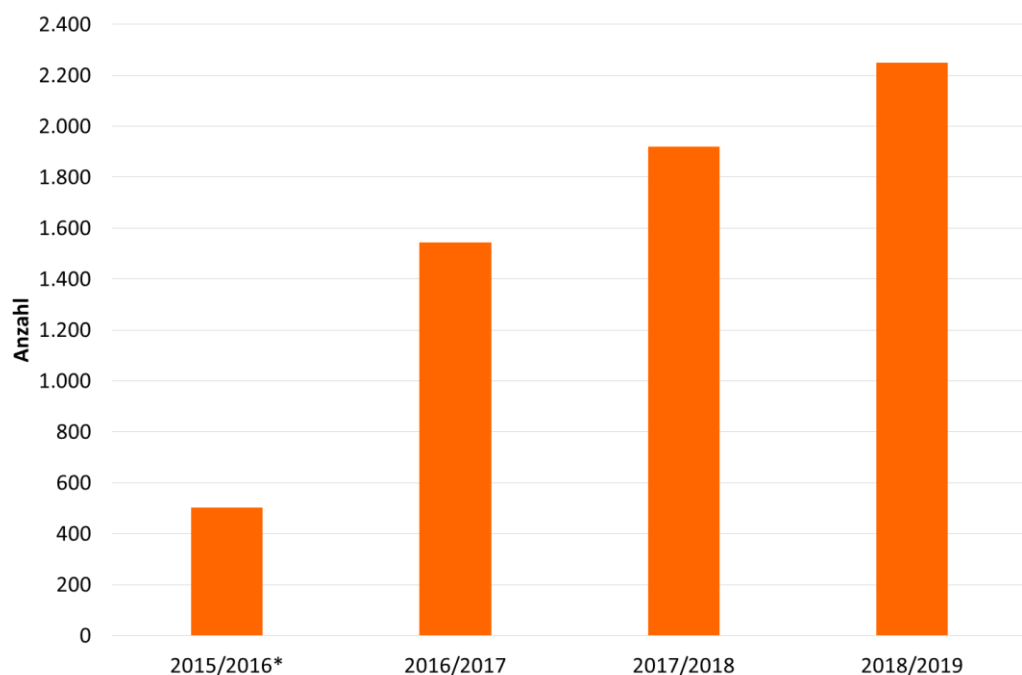
In den letzten drei Schuljahren wurden nach Auslastung vorhandener Ressourcen in diesen Kommunen insgesamt je Schuljahr etwa 20 neue Klassen in Grundschulen geschaffen. Im Bereich der weiterführenden Schulen wurden vor allem in den Schuljahren 2016/2017 und 2017/2018 viele neue Schulklassen geschaffen (ebenfalls etwa 20 Klassen).¹⁸

In vielen Kommunen wurden vor dem Jahr 2015 noch Schulen geschlossen bzw. darüber diskutiert. Im Rahmen der steigenden Kinderzahlen der letzten Jahre wurden dann teilweise Kapazitäten reaktiviert.

Für die weitere Entwicklung rechnen die Kommunen ebenfalls mit einem steigenden Bedarf an zusätzlichen Schulplätzen für Kinder mit Fluchthintergrund in Grundschulen und insbesondere in weiterführenden Schulen (vgl. Abbildung 28, Seite 62).

Ähnlich wie in Kitas steigen auch die Förderbedarfe der Schüler und demnach auch die Anforderungen an das Lehrpersonal und den Unterricht. Viele Kinder mit Fluchthintergrund haben einen höheren Förderbedarf, so dass vor allem der Bedarf nach Differenzierung und Lernen in Kleingruppen steigt. Die Herausforderung für die Kommunen liegt daher auch darin, Differenzierungsräume zu schaffen und die Ganztagsbetreuung auszubauen. Auch im Schulbereich steigt der Bedarf an qualifiziertem Personal für individuelle Förderung und Betreuung.

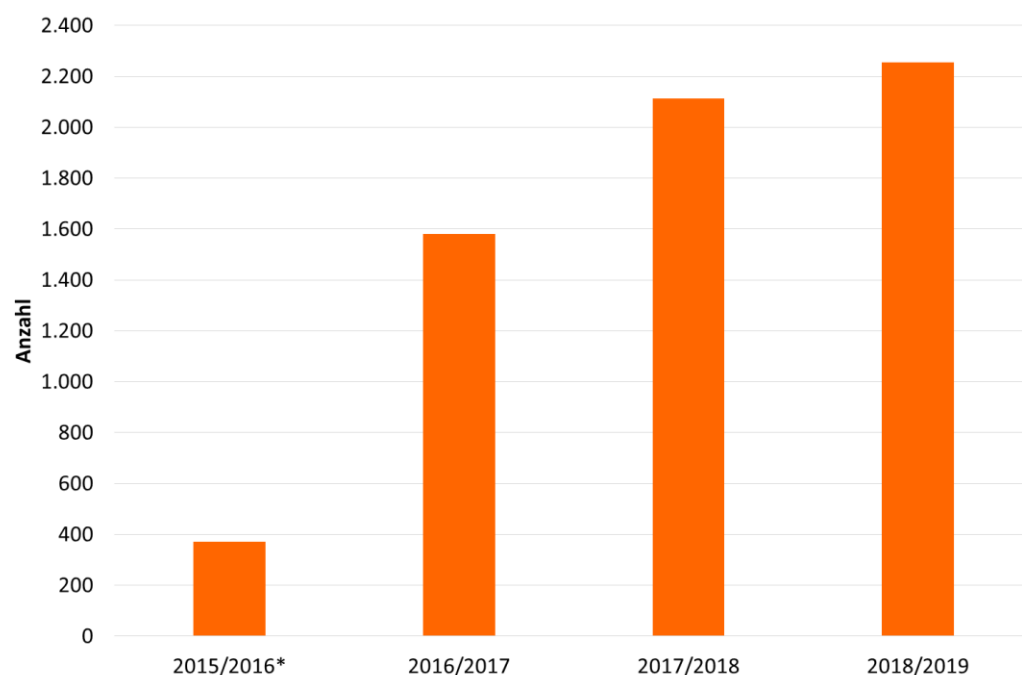
¹⁸ Einige Kommunen machten nicht für alle Jahre Angaben zur Zahl der neuen Klassen.

Abbildung 23: Kinder mit Fluchthintergrund im jeweiligen Schuljahr in Grundschulen

* 2015/2016: N=8, weitere Schuljahre N = 10

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

Abbildung 24: Kinder mit Fluchthintergrund im jeweiligen Schuljahr in weiterführenden Schulen

* 2015/2016: N=5, weitere Schuljahre N = 7

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

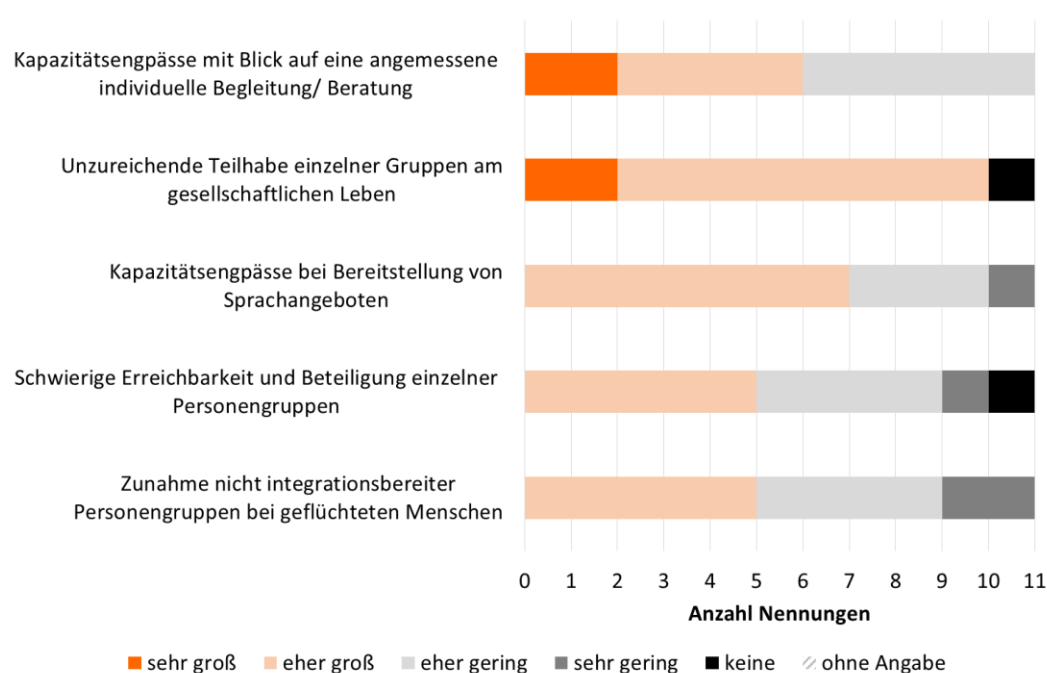
empirica

2.2.5 Integration und gesellschaftliche Teilhabe

Herausforderungen im Bereich Integration und gesellschaftliche Teilhabe von Geflüchteten

Die größten Herausforderungen im Bereich der gesellschaftlichen Teilhabe von Geflüchteten sehen die befragten Kommunen derzeit bei der unzureichenden Teilhabe einzelner Gruppen am gesellschaftlichen Leben sowie bei Kapazitätsengpässen mit Blick auf eine angemessene individuelle Beratung und Betreuung sowie bei Sprachangeboten (vgl. Abbildung 25).

Abbildung 25: Herausforderungen in Bezug auf die Fluchtmigration – Themenfeld Integration und gesellschaftliche Teilhabe



N=11

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

Zusätzliche Bedarfe durch Geflüchtete

Infolge der Fluchtmigration sehen die befragten Kommunen eine erhöhte Nachfrage durch Geflüchtete insbesondere bei Sprachkursen, Begegnungszentren/Treffpunkten und Sportangeboten. Die zusätzlichen Bedarfe nach Begegnungszentren und insbesondere nach Sprachkursen können in den Kommunen überwiegend nicht gedeckt werden. Allerdings werden für diese Angebote mehr Kapazitäten/Räume benötigt, um auf differenzierte Anforderungen der unterschiedlichen Gruppen eingehen zu können (u. a. Sprache, Antipathien zwischen Gruppen). So sind beispielsweise auch spezifische Angebote für Frauen notwendig (z. B. mit angeschlossener Kinderbetreuung). Im Bereich der Sportangebote können die Kommunen die erhöhte Nachfrage dagegen überwiegend abdecken. Bei Musik- und Kreativangeboten sehen die befragten Kommunen eine gerin-

gere Nachfrage durch geflüchtete Menschen. Diese zusätzlichen Bedarfe können in den Kommunen überwiegend gedeckt werden (vgl. Abbildung 26).

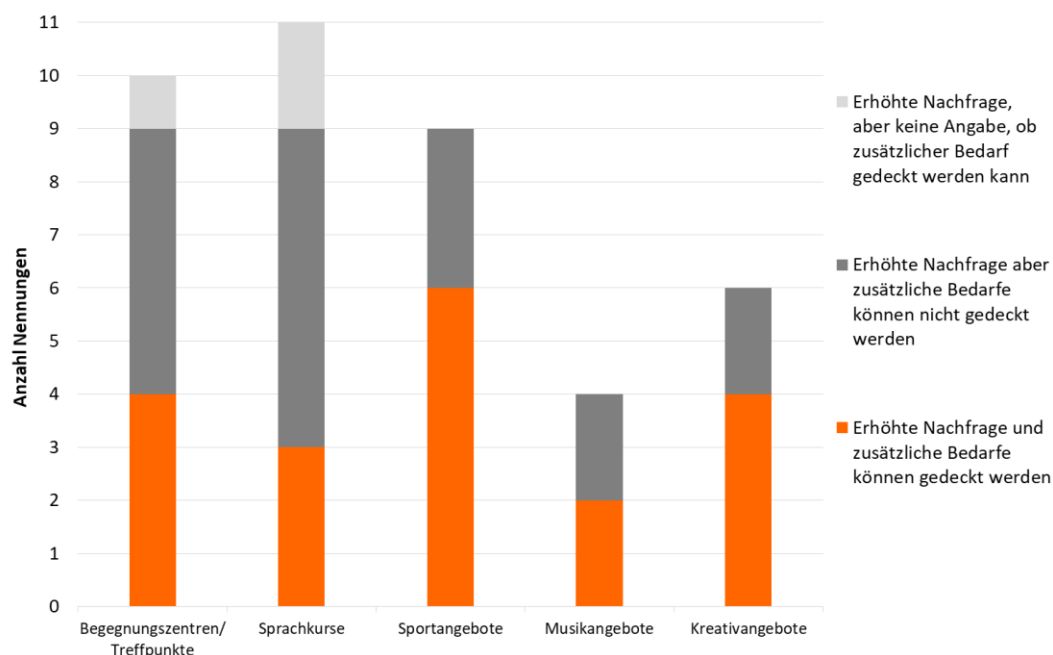
Zehn Kommunen geben an, dass es in ihrer jeweiligen Kommune einen speziellen Bedarf für (eigene) Integrationsangebote gibt, die über vorhandene Integrationsangebote¹⁹ hinausgehen. Dazu zählen u.a.:

- Alphabetisierungskurse (z.B. an Schulen)
- (niedrigschwellige) Sprachkurse, u.a. durch Ehrenamtliche
- Sprachmittlung
- Unterstützungsangebote in Form von Prüfungsbegleitung und Nachhilfe für jene, die bereits Angebote bei Bildungsträgern wahrnehmen
- Bewerbungstrainings
- Maßnahmen an Schulen zu Werte- und Demokratieverständnis, Demokratieförderung, politische Beteiligung
- Alltagsorientierung und Stärkung des Selbstvertrauens (Empowerment)
- Projekte zur Förderung des gesellschaftlichen Miteinanders
- Beratungsangebote (Wohnberatung, Schuldnerberatung, Beratung zum Übergang in eine Ausbildung, Berufsorientierung...)
- Arbeitsmarktvermittlung
- Familienunterstützende Angebote, Mutter-Kind-Kurse
- Spezielle Beratungsangebote für geflüchtete Frauen (z. B. wenn sie arbeiten möchten)
- Allgemeine Sozialberatung und Unterstützung durch hauptamtliche Sozialarbeiter in der Flüchtlingshilfe und in den Unterkünften
- Gemeinwesenarbeit, aufsuchende Sozialarbeit, Stadtteilkoordination

Viele Integrationsangebote werden von den befragten Kommunen bereits angeboten, der Bedarf kann jedoch größtenteils nicht gedeckt werden.

¹⁹ z.B. Integrationskurse BAMF, Sprachkurse der BA, Migrationsberatung für Erwachsene (MBE) und Jugendmigrationsdienste (JMD) sowie Basissprachkurse des Landes

Abbildung 26: Zusätzliche Bedarfe durch geflüchtete Menschen in folgenden Bereichen/Einrichtungen...



N = 11

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

Bestehende Integrations- und Koordinierungsstellen

In den befragten Kommunen gibt es bereits hauptamtliche Stellen (oder Stellen sind in Planung), die an der Integration von Geflüchteten beteiligt sind und die Integration aktiv fördern (vgl. Tabelle 6). Kreisangehörige Kommunen sind vielfach auf Personalstellen angewiesen, die beim jeweiligen Landkreis angesiedelt sind.

Fünf von elf befragten Kommunen haben einen Integrationsbeauftragten (Delmenhorst, Salzgitter, Wilhelmshaven, Hameln und Stadthagen). In Salzgitter und Delmenhorst wurden diese Stellen bereits vor mehr als zehn Jahren eingerichtet. In Leer (Ostfriesland) gibt es einen Integrationsbeauftragten beim Landkreis. In Hameln wurde die Stelle eines Integrationsbeauftragten erst im Jahr 2017 geschaffen, wobei diese Stellen bei den kreisangehörigen Gemeinden bei den jeweiligen Landkreisen i.d.R. in der Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe angesiedelt sind. In Stadthagen gibt es seit 2018 eine Integrationsbeauftragte, der mit Mitteln aus dem Integrationsfonds gefördert wird.

Drei von neun befragten Kommunen haben einen Flüchtlingskoordinator (Salzgitter, Wilhelmshaven und Verden (Aller)). Diese Stellen wurden im Zusammenhang mit der Fluchtzuwanderung geschaffen. Delmenhorst plant eine solche Stelle einzurichten. In Nienburg (Weser) gibt es einen Flüchtlingskoordinator auf Landkreisebene.

Acht von elf befragten Kommunen haben einen Ehrenamtskoordinator. Bis auf die Stelle in Verden (Aller) (2008) und Nienburg (Weser) (2012) wurden die Stellen für Ehrenamtskoordinatoren erst in den letzten fünf Jahren geschaffen. In drei Kommunen sind die Stellen zeitlich befristet (u. a. in Salzgitter befristet für das Jahr 2017, in Delmenhorst bis

Ende 2018). Drei Kommunen gaben an, die Stellen über Fördermittel zu finanzieren (u. a. Aktion Mensch, Freiwilligen-Agentur).

Aktuell nutzen nur Wilhelmshaven und Stadthagen die Förderrichtlinie „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“ als Teil des BMBF-Maßnahmenpaketes zur Integration von Flüchtlingen zur Einstellung von Bildungskordinatoren für Neuzugewanderte. Salzgitter nutzte die Förderung nur für ein Jahr (2017). Darüber hinaus können die kreisangehörigen Kommunen Laatzten und Nienburg (Weser) auf die Bildungskordinatoren für Neuzuwanderte auf Kreisebene zugreifen.

Die vom Land Niedersachsen seit 2014 geförderten Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe auf Landkreisebene und Ebene der kreisfreien Städte²⁰ gibt es in den drei kreisfreien Städten Salzgitter, Delmenhorst und Wilhelmshaven. Für die kreisangehörigen Kommunen erfolgt keine Förderung. Hier sind die Landkreise für die Einrichtung und den Betrieb der Koordinierungsstellen zuständig. Alle acht Landkreise, in denen anspruchsberechtigte Kommunen liegen, verfügen über eine Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe.

Tabelle 6: Übersicht über Integrationsbeauftragte und Koordinierungsstellen in den Kommunen

Integrationsbeauftragter	Flüchtlingskoordinator
Delmenhorst	Salzgitter
Salzgitter	Wilhelmshaven
Wilhelmshaven	Verden (Aller)
Hamel	<i>Delmenhorst in Planung</i>
Stadthagen (befristet bis 2020)	
Ehrenamtskoordinator	Bildungskoordinator für Neuzugewanderte
Rotenburg (Wümme)	Wilhelmshaven
Verden (Aller)	Salzgitter (befristet für 2017)
Stadthagen	Stadthagen (befristet bis 2020)
Laatzten (befristet bis Dez 2019)	
Nienburg (Weser)	
Lüneburg	
Salzgitter (befristet für 2017)	
Delmenhorst (befristet bis 2018)	
Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe	
Delmenhorst	
Salzgitter	
Wilhelmshaven	
In den kreisangehörigen Kommunen ist die Koordinierungsstelle beim jeweiligen Landkreis angesiedelt	

N = 11

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

²⁰ plus Region Hannover, Landeshauptstadt Hannover sowie Stadt Göttingen.

2.3 Zukünftige Bedarfe und Chancen

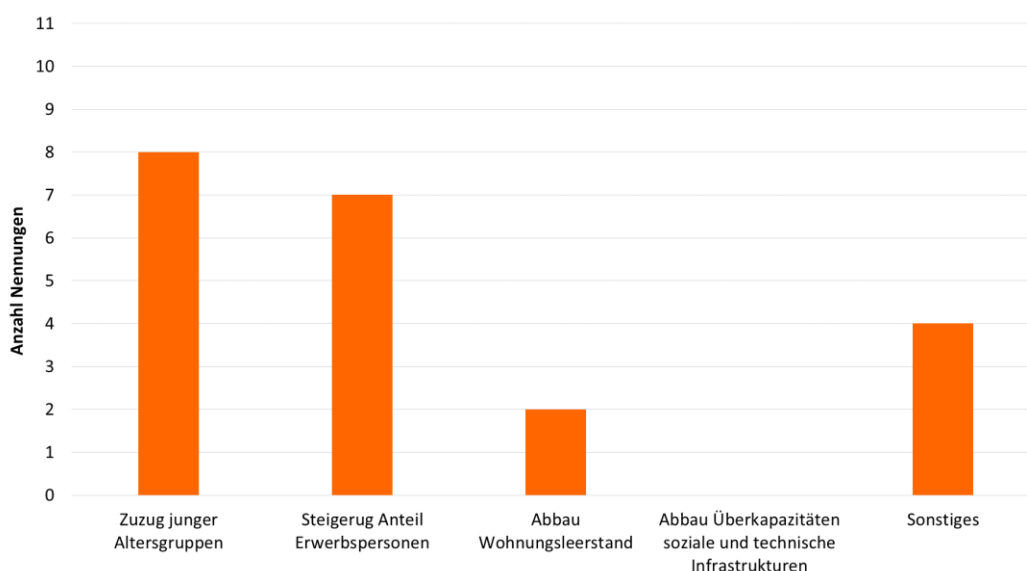
Zukünftige Entwicklung der Bedarfe durch Geflüchtete

Für die zukünftige Entwicklung gehen die befragten Kommunen in fast allen Bereichen überwiegend von einem steigenden Bedarf bzw. einer steigenden Nachfrage durch Geflüchtete aus. Besonders deutlich ist das Bild beim zukünftigen Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen für Kinder mit Fluchthintergrund unter sowie über drei Jahren und bei der Nachfrage nach Arbeits- und Ausbildungsplätzen durch Geflüchtete. Die Anzahl an Fehlbelegern wird aus Sicht der befragten Kommunen tendenziell eher sinken (vgl. Abbildung 28).

Chancen für die Kommunen im Kontext der Fluchtzuwanderung

Die größten Chancen im Zusammenhang mit der Fluchtzuwanderung werden vor dem Hintergrund der demografischen Alterung im Zuzug junger Altersgruppen und der Steigerung des Anteils der Erwerbspersonen gesehen. Der Abbau von Überkapazitäten im Bereich von sozialen und technischen Infrastrukturen spielt hingegen keine Rolle. Auch den Abbau von Wohnungsleerständen sehen nur zwei der befragten Kommunen als Chance (vgl. Abbildung 27). Als sonstige Chancen für die Kommunen wurden die kulturelle Vielfalt, die Förderung von Toleranz und Multikulturalität in politischen Gremien, der Ausbau der Nahversorgungsstrukturen und die Stärkung der Zivilgesellschaft genannt.

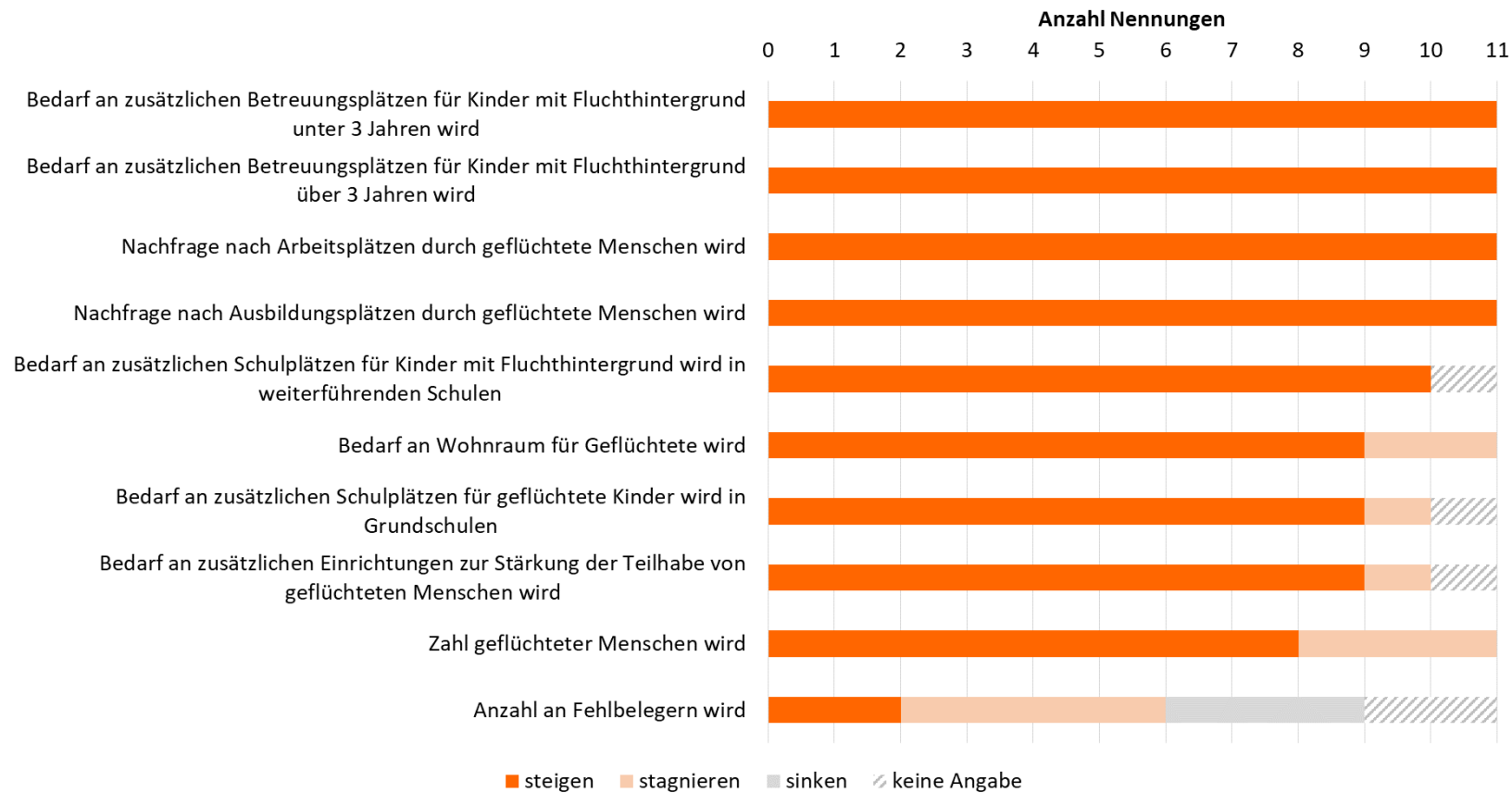
Abbildung 27: Größte Chancen im Kontext der Fluchtzuwanderung



n=9

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

Abbildung 28: Einschätzung der Kommunen zur zukünftigen Entwicklung

N=11

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen

empirica

2.4 Fiskalische Wirkungszusammenhänge

Es liegt auf der Hand, dass die Integration der geflüchteten Menschen für alle Gebietskörperschaften und insbesondere für die Kommunen auch in fiskalischer Hinsicht mit großen Herausforderungen verbunden ist. Der Integrationsfonds des Landes Niedersachsen ist ja gerade eine Reaktion auf diese Herausforderungen, indem Städte und Gemeinden mit einer überproportionalen Zuwanderung in ihren Integrationsbemühungen unterstützt und finanziell entlastet werden. In diesem Zusammenhang ist die Fragestellung nach den Auswirkungen der Zuwanderung geflüchteter Menschen auf die kommunalen Haushalte (Einnahme- und Ausgabenseite) Bestandteil der Evaluation.

Die Schwierigkeiten einer empirischen Bestimmung der kommunalen fiskalischen Wirkungen bestehen einerseits in den nur schwer kalkulierbaren Kosten, die nur indirekt von der Anzahl der Einwohner abhängt (z. B. Polizei), und andererseits den zersplitterten föderalen Finanzstrukturen mit je nach Aufgabe unterschiedlichen oder auch identischen Kostenträgern. Letzteres gilt im besonderen Maße auch für die Staatseinnahmen, die in erster Linie durch die zunehmende Beschäftigung der Zuwanderer mit den entsprechenden Folgewirkungen auf die Einkommen und damit auch Einnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen positiv tangiert werden. Die föderalen Finanzbeziehungen beeinflussen die Verteilungswirkungen der höheren Einnahmen durch die zunehmende Beschäftigung zwischen den Gebietskörperschaften.

Ausgabenseite

Entsprechend wird die Ausgabenseite des kommunalen Haushaltes in Abhängigkeit von der Stellung der geflüchteten Menschen aufgrund der Unterschiede in den Kostenträgern bei der Sicherung des Lebensunterhaltes unterschiedlich stark belastet. Während des Zeitraums des Asylantragsverfahrens und ggf. auch länger wenn der Antrag abgelehnt wird, werden Leistungen nach dem Asylbewerbergesetz (AsylbLG) gewährt. Dazu zählen beispielsweise Bargeldbedarf und sonstiger notwendiger Bedarf (Unterkunft, Ernährung, Kleidung etc.) oder Bedarfe für Bildung und Teilhabe für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene entsprechend SGB XII. Diese Leistungen werden zumeist von der kommunalen Ebene (Landkreise und kreisfreie Städte) erbracht, wobei eine Kostenerstattung durch die Bundesländer erfolgt, die in der Regel aber nicht vollständig kostendeckend ist. Seit dem 1. Januar 2016 beteiligt sich auch der Bund an der Finanzierung der Leistungen mit 670 Euro pro Asylbewerber pro Monat.

Nach der Anerkennung wechseln geflüchtete erwerbsfähige Menschen, soweit sie keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, den Leistungsbezug und damit den Rechtskreis aus dem AsylbLG in das SGB II, die nicht erwerbsfähigen Personen wechseln in der Regel in das SGB XII. Danach sind die Kommunen, d. h. die kreisfreien Städte und Landkreise, im Bereich des SGB II für die Kosten der Unterkunft sowie für Bildung und Teilhabe zuständig. Die Kosten für den Regelbedarf, die Krankenversicherung oder arbeitsmarktbezogene Eingliederungsmaßnahmen trägt dagegen die Agentur für Arbeit. Bei den Kosten der Unterkunft unterstützt der Bund im Allgemeinen die Kommune und übernimmt je nach Bundesland einen variablen Ausgabenanteil. Zudem übernimmt der Bund, zurzeit noch befristet bis 2019, im Speziellen die Finanzierung der Ausgaben der Kommunen für die Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge.

Die Finanzierung der Leistungen nach SGB XII obliegt dagegen primär den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe, in der Regel Landkreise und kreisfreie Städte. Seit 2014 übernimmt der Bund allerdings vollständig die Finanzierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Die Integrationskurse für geflüchtete Menschen werden durch das BAMF koordiniert und finanziert.

Auf der gemeindlichen Ebene entstehen mit Blick auf die geflüchteten Menschen vor allem folgende Aufgaben und Ausgaben, die überwiegend unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus als kommunale Pflichtaufgabe für alle Menschen erbracht werden:

- Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen ab dem ersten Lebensjahr. Die Finanzierung der Tageseinrichtungen erfolgt nicht allein durch die Gemeinde. Eltern können pauschalisiert an den Kosten beteiligt werden. Im Rahmen von Investitions- und Förderprogrammen sowie über die Erhöhung des Festbetrags an der Umsatzsteuer beteiligen sich auch der Bund und Länder an der Finanzierung von Bau und Betrieb der Einrichtungen.
- Schulbesuch für Kinder im schulpflichtigen Alter und begleitende Aufgaben (z. B. Schülerinnen- und Schülerbeförderung), wobei die Kommune als Schulträger in der Regel die Bau-, Unterhaltungs- und Sachkosten und Kosten für das nicht-lehrende Personal tragen und die Länder die Personalkosten der Lehrerinnen und Lehrer.
- Flüchtlingsspezifisch erbringen die Gemeinden darüber hinaus häufig zahlreiche komplementäre Leistungen im Bereich der Integration und Teilhabe auf freiwilliger Basis.

Schließlich entsteht auf kommunaler Ebene in Abhängigkeit von den vorhandenen Kapazitäten im Zuge der Zuwanderung ein Mehrbedarf an öffentlich erbrachten Leistungen in vielen weiteren Bereichen. Das heißt, es handelt sich hierbei größtenteils nicht um variable, d. h. einwohnerabhängige, sondern um sprungfixe Kosten, die erst dann sprungfix steigen, wenn die Nachfrage einen bestimmten Schwellenwert überschritten hat. Dazu zählen nahezu alle Arten der von den Gemeinden bereitgestellten Infrastrukturen wie Jugendfreizeiteinrichtungen, Sportanlagen und Grünflächen, Spielplätze, Bibliotheken, Musik- und Volkshochschulen oder Kulturangebote. Gleiches gilt auch für Leistungen im Bereich der Sicherung und Ordnung oder für gemeindliche Verwaltungsleistungen.

Ohne die Kosten an dieser Stelle genau für die begünstigten Städte quantifizieren zu können und auch bei Berücksichtigung der Ausgabenlasten, die auf übergeordnete Gebietskörperschaften entfallen, verdeutlichen die Ausführungen die hohen Ausgabenbelastungen der Kommunen durch den Zuzug geflüchteter Menschen.²¹

²¹ Detaillierte Untersuchungen kommen zum Ergebnis, dass sich die variablen Ausgaben (ohne Berücksichtigung der o.g. sprungfixen Kosten) der öffentlichen Hand auf ca. 12.000 € pro Jahr oder 1.000 € monatlich belaufen. Vgl. Caroline-Antonia Hummel und Michael Thöne: Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen. Studie für die Robert Bosch Stiftung. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Köln 2016. Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht 2016, S. 11.

Einnahmeseite

Auf der kommunalen Einnahmeseite generieren geflüchtete Menschen auch Einnahmen, direkt, indem sie wie andere Menschen auch für die Inanspruchnahme bestimmter kommunaler Leistungen Gebühren und Nutzungsentgelte zahlen, und indirekt, indem sie das kommunale Aufkommen an Steuern und Zuweisungen erhöhen. Am deutlichsten wird der Zusammenhang bei kommunalen Einnahmen, deren Höhe unmittelbar von der Anzahl der Köpfe abhängt. Die bedeutendsten kommunalen Steuereinnahmen sind die Grundsteuer, Gewerbesteuer, der Einkommenssteuer- und der Umsatzsteueranteil (vier Säulen kommunaler Steuereinnahmen).

Beim Steueraufkommen ist am ehesten beim Einkommens- und Umsatzsteueranteil ein direkter Zusammenhang mit der Zahl geflüchteter Menschen gegeben. Seit 1970 erhalten die Gemeinden einen Anteil an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer, der sich seit 1980 auf 15 % beläuft. Die Verteilung des Steueraufkommens erfolgt nach örtlichem Aufkommen, d. h. die Lohn- und Einkommenssteuer steht dem Land zu, in dem ein Steuerpflichtiger seinen Wohnsitz hat. Insoweit ein geflüchteter Mensch erwerbstätig und steuerpflichtig ist, erhöht die abgeführte Lohn- oder Einkommenssteuer auch die entsprechenden Einnahmen auf Seiten der Kommunen.

Seit dem Jahr 1998 steht den Gemeinden eine Beteiligung am Aufkommen der Umsatzsteuer (nach Berücksichtigung von Vorab-Abzügen für den Bund) in Höhe von 2,2 % des Gesamtvolumens zu. Die Verteilung des gesamten Umsatzsteueraufkommens erfolgt im Gegensatz zur Lohn- und Einkommenssteuer und zur Gewerbe- und Körperschaftssteuer nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern fließt zunächst in einem bundesweiten Gesamtopf. Der Verteilschlüssel für die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer setzt sich zusammen aus den Indikatoren Gewerbesteueraufkommen (25 %), Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne (50 %) und sozialversicherungspflichtige Entgelte ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne (25 %). Das bedeutet, dass die Anzahl der geflüchteten Menschen die Einnahmen am kommunalen Umsatzsteueranteil dann positiv beeinflusst, wenn damit auch mindestens einer der drei Verteilindikatoren positiv beeinflusst wird. Dies ist insbesondere der Fall, je mehr geflüchtete Menschen in einer Gemeinde einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen.

Bemessungsgrundlagen sind bei der Grundsteuer der Einheitswert des Grundstückes und bei der Gewerbesteuer der Gewerbeertrag. Beide sind kurzfristig eher unabhängig von der Zahl geflüchteter Menschen. Mittel- bis langfristig dürften sich aber der Wohnungsneubau infolge der Zuwanderung und damit auch das Grundsteueraufkommen dynamischer entwickeln.

Direkte Einnahmeneffekte für die Kreise und Gemeinden, d. h. in Abhängigkeit von der Anzahl der geflüchteten Menschen am Wohnort, ergeben sich durch die Regelungen des Niedersächsischen kommunalen Finanzausgleichs. Die Höhe des im kommunalen Finanzausgleich zu verteilenden Betrages, die sog. Zuweisungsmasse, legt die Steuerverbundquote (derzeit 15,5 %) fest. Dies ist der Anteil am anrechenbaren Gesamteinkommen des Landes mit welchem die Kommunen beteiligt werden. Mit der Zahl geflüchteter Menschen in Niedersachsen dürfte sich vor allem mittelfristig mit Anstieg der Erwerbstätigkeit des Personenkreises auch die Zuweisungsmassen erhöhen.

Die Verteilung der Zuweisungsmasse auf die Kommunen des Landes erfolgt je nach Zuweisungsart nach einem unterschiedlichen Mechanismus. Von der Zahl der Einwohner bzw. den Köpfen abhängig sind insbesondere folgende Zuweisungen an die Kommunen:

Kreisfreie Städte und Landkreise bekommen Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gemäß § 2 Satz 1 Nr. 2 NFAG ab dem Haushaltsjahr 2018 52,42 € bzw. 57,47 € je Einwohner. Werden von der Zuweisungsmasse die Beträge für Bedarfszuweisungen für bestimmte Kommunen wegen „einer außergewöhnlichen Lage oder besonderer Aufgaben“ und für die oben beschriebenen Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises abgezogen, verbleibt der Betrag für Zuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben, der zur Ergänzung und zum Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden und der Umlagekraft der Landkreise verwendet wird (Schlüsselzuweisungen). Von dieser Summe erhalten die Gemeinden 50,9 % (Gemeindeaufgaben) und die kreisfreien Städte und Landkreise 49,1 % (Kreisaufgaben). Erhalt und Höhe der Schlüsselzuweisungen hängen davon ab, ob der Bedarf (gemessen an der Bedarfsmesszahl) die eigenen Finanzierungsmöglichkeiten (gemessen an der Steuerkraft- bzw. Umlagekraftmesszahl) übersteigt. Der Bedarf einer Gemeinde hängt von der Zahl der Einwohner und von der Gemeindegröße ab. Nach dem Gemeindegrößenansatz steigt der Bedarf eines Einwohners mit der Einwohnergröße fortlaufend bis zu Gemeinden mit 500.000 Einwohnern und mehr an. Beispielsweise beträgt die Gewichtung eines Einwohners in Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern 1,0 und für Gemeinden mit 500.000 und mehr Einwohnern 1,8. Der Bedarfsansatz für die kreisfreien Städte und Landkreise ergibt sich ebenfalls aus der Einwohnerzahl sowie aus den Einwohnererhöhungswerten.

Wird davon ausgegangen, dass mit der Zahl geflüchteter Menschen in zeitlicher Hinsicht zunächst mit den zusätzlichen „Köpfen“ die Bedarfe steigen und nur in geringerem Ausmaß die Steuerkraft- bzw. Umlagekraftmesszahl, dann erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen für bestimmte Kommune im kommunalen Finanzausgleich des Landes Niedersachsen. Das gilt größtenteils nur für Kommunen mit – gemessen an ihrer Bevölkerungszahl – überproportional vielen geflüchteten Menschen. Darunter fallen im besonderen Maße die vom Integrationsfonds begünstigten Städte. Je größer dabei die Einwohnerzahl, desto größer fällt der Effekt gestiegener Einwohnerzahlen durch den Zuzug geflüchteter Menschen auf die Bedarfsmesszahl und damit auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen aus.

Des Weiteren unterstützen Land und Bund die Kommunen durch sog. Investitionszuweisungen sowie das Land durch Mittel für Leistungen außerhalb des Finanzausgleichs (z. B. Leistungen für neu zugewiesene oder übertragene Aufgaben oder Leistungen für die Wartung und Pflege der Computersysteme und –netzwerke), deren Verteilung ebenfalls zum Teil von der Zahl der Einwohner bzw. Bedarfsträger (z. B. Zahl der Schülerinnen und Schüler oder Kinder in Schulkindergärten) abhängt.

Fazit

Die beschriebenen fiskalischen Wirkungsweisen des Zuzugs geflüchteter Menschen auf die kommunalen Haushalte verdeutlichen die Komplexität des Themas. Entsprechend dieser Komplexität waren die im Rahmen der Kontextanalyse befragten begünstigten Städte größtenteils nicht in Lage, die fiskalischen Effekte des Zuzugs geflüchteter Menschen auf der Einnahme- und Ausgabenseite des kommunalen Haushaltes zu beziffern.

Prinzipiell wirkt der Zuzug wie beschrieben sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmeseite. In Abhängigkeit von der Altersstruktur der geflüchteten Menschen, vom Stand der Integration insbesondere in den Arbeitsmarkt sowie weiteren Faktoren zeigen Simulationsrechnungen langfristig einen positiven Effekt des Zuzugs geflüchteter Menschen auf die Staatsfinanzen.²² Kurzfristig ist mit den Integrationsaufgaben der Finanzierungssaldo jedoch negativ. Dies dürfte insbesondere für die gemeindliche Ebene gelten, denen einen Großteil der Integrationsaufgaben zufällt.

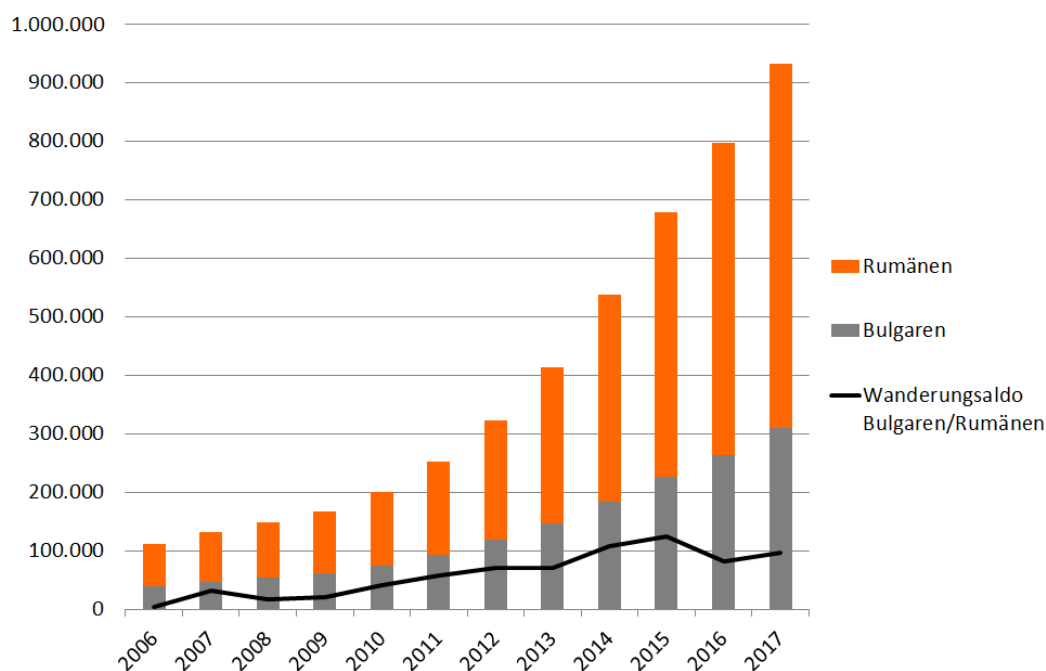
2.5 Exkurs: Weitere Zuwanderergruppen in niedersächsischen Kommunen

In letzter Zeit wird intensiv über die Auswirkungen und Begleiterscheinungen der Zuwanderung aus Südosteuropa, namentlich aus Bulgarien und Rumänien, gerade auch im Zusammenhang mit dem Integrationsfonds diskutiert. Dabei geht es in erster Linie um die Armutszuwanderung aus Südosteuropa.

Ende 2017 lebten in etwas mehr als 930.000 Bulgaren und Rumänen in Deutschland, davon ein Drittel Bulgaren und zwei Drittel Rumänen. In Niedersachsen belief sich die Zahl auf 67.000. Gegenüber Ende 2006 (bzw. Anfang 2007, dem Jahr des EU-Beitritts) verachtfachte sich die Zahl, in Niedersachsen verzehnfachte sich sogar die Zahl. Schon vor Beginn der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit am 01.01.2014 nahm die Zahl der Bulgaren und Rumänen in Deutschland stark zu. Mit Arbeitnehmerfreizügigkeit erhöht sich der Wanderungssaldo nochmals sprunghaft und lag dann in den letzten beiden Jahren 2016 und 2017 unterhalb des Hochpunktes aus dem Jahr 2015.

²² Stefan Bach, Peter Haan, Kristina van Deuverden, Björn Fischer, Herbert Brücker, Agnese Romiti und Enzo Weber: Abschätzung von Effekten der Integration von Flüchtlingen. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 117, Berlin, Nürnberg Januar 2017.

Abbildung 29: Entwicklung der Zahl der in Deutschland lebenden Bulgaren und Rumänen



Stand: jeweils 31.12.

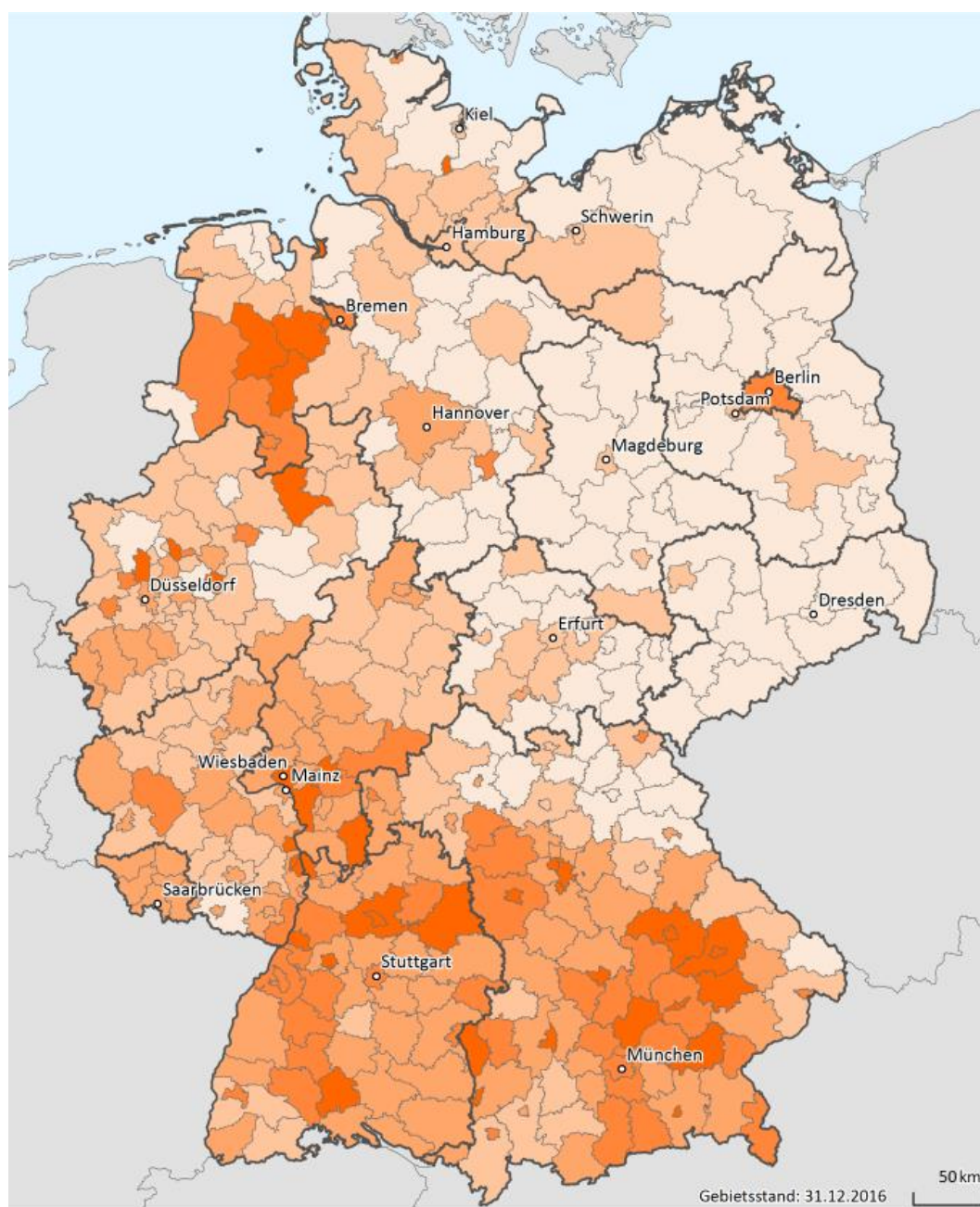
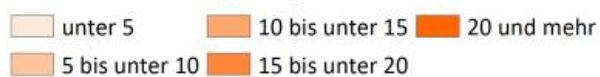
Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister

empirica

Räumliche Verteilung

Bulgarische und rumänische Migranten in Deutschland konzentrieren sich großräumig, also auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise, eher in Süd(west-)deutschland und Nordwestdeutschland und kleinräumig betrachtet auch in einzelnen urbanen Räumen wie Berlin, Duisburg, Dortmund, Frankfurt am Main, Hanau, Mainz, München und Regensburg (vgl.

Die großräumige Konzentration ist Ausdruck einer Arbeitsmigration, was in Niedersachsen sehr deutlich wird. Dort ist die Konzentration auf die Beschäftigung bulgarischer und rumänischer Arbeiter in der Schlacht- und Fleischverarbeitungsindustrie zurückzuführen. Sie werden bereits in ihrem Heimatland angeworben und als günstige Arbeitskräfte eingestellt.

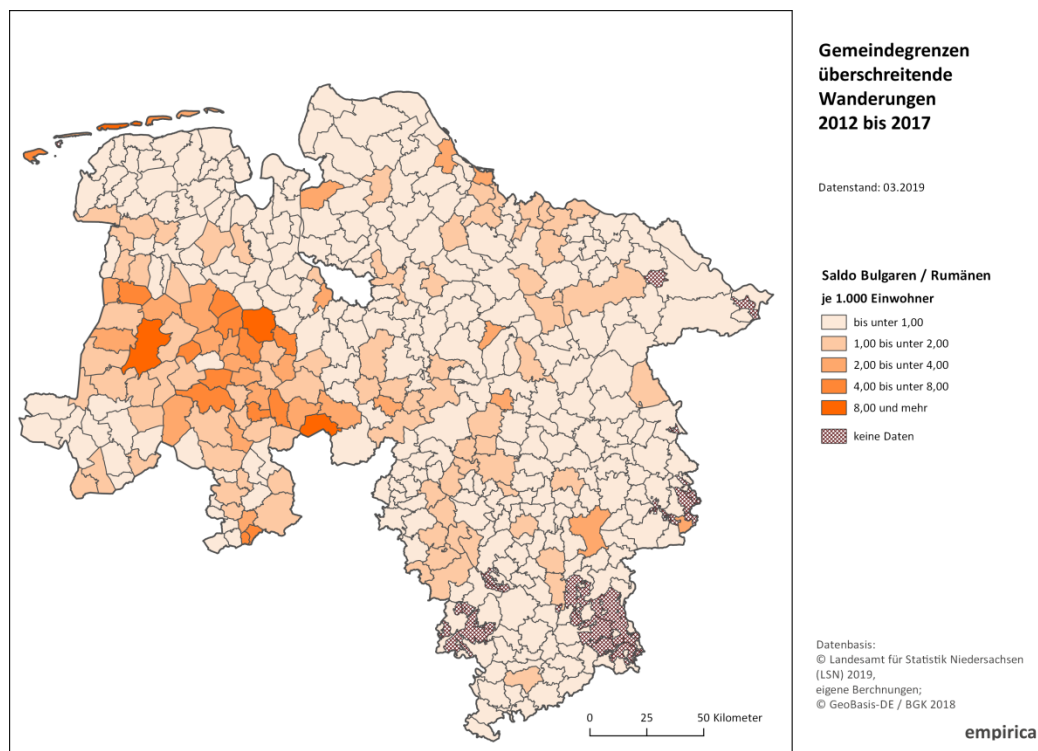
Karte 4: Bulgaren und Rumänen je 1.000 Einwohner, 31.12.2017**Rumänen und Bulgaren je 1.000 Einwohner**

Deutschland
insgesamt: 11,3

Datenbasis: AZR, Destatis, eigene Berechnungen; BKG 2018

empirica

Karte 5: Wanderungssaldo von Bulgaren und Rumänen je 1.000 Einwohner, Summe 2012 bis 2017



Quelle: Sonderauswertung des LSN

empirica

Überwiegender Anteil der Zuwanderung ist Arbeitsmigration

Betrachtet man sich die einzelnen Städte genauer, fallen bestimmte Städte wie Offenburg am Main, die Ruhrgebietsstädte Duisburg und Gelsenkirchen oder Bremerhaven oder Neumünster auf, in Niedersachsen mit Abstand auch Delmenhorst, von denen bekannt ist, dass es sich hier um Armutsmigration mit problematischen Begleiterscheinungen für die Städte handelt. Auf der anderen Seite ist die Mehrzahl der aufgeführten Stadt- und Landkreise völlig unauffällig bzw. ist als Konzentration bekannt durch die wirtschaftliche Struktur (z. B. Lebensmittelindustrie/Fleischverarbeitung in Ostwestfalen oder Emsland/Oldenburger Münsterland). Der überwiegende Teil der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien ist normale Arbeitsmigration. Allerdings berichten die Akteure aus Delmenhorst auch, dass ein großer Teil der dort lebenden Bulgaren und Rumänen gar nicht in der Statistik erfasst ist.

Abbildung 30: TOP 30 der Stadt- und Landkreise mit der höchsten Dichte an bulgarischen und rumänischen Einwohnern je 1.000 EW, 2017

	Einwohner	Bulgaren/Rumänen		Rang
		Anzahl	je 1.000 EW	
06413 Offenbach am Main, Stadt	124.588	9.430	75,7	1
09263 Straubing, Stadt	47.142	1.955	41,5	2
09563 Fürth, Stadt	125.401	4.720	37,6	3
07319 Worms, kreisfreie Stadt	82.592	3.030	36,7	4
07314 Ludwigshafen am Rhein, Stadt	166.621	6.065	36,4	5
05112 Duisburg, Stadt	499.844	17.560	35,1	6
08222 Mannheim, Universitätsstadt	304.780	10.070	33,0	7
08121 Heilbronn, Stadt	123.771	4.030	32,6	8
09163 Rosenheim, Stadt	62.674	2.035	32,5	9
09564 Nürnberg, Stadt	511.628	16.515	32,3	10
08231 Pforzheim, Stadt	123.492	3.855	31,2	11
09761 Augsburg, Stadt	289.582	8.880	30,7	12
09261 Landshut, Stadt	70.025	2.055	29,3	13
09362 Regensburg, Stadt	148.640	4.295	28,9	14
08327 Tuttlingen	138.121	3.945	28,6	15
09565 Schwabach, Stadt	40.707	1.135	27,9	16
06412 Frankfurt am Main, Stadt	736.414	19.580	26,6	17
03401 Delmenhorst, Stadt	77.043	2.045	26,5	18
05513 Gelsenkirchen, Stadt	262.528	6.700	25,5	19
06437 Odenwaldkreis	96.473	2.435	25,2	20
04012 Bremerhaven, Stadt	113.035	2.835	25,1	21
03460 Vechta	139.672	3.470	24,8	22
09178 Freising	175.804	4.275	24,3	23
06433 Groß-Gerau	269.046	6.520	24,2	24
07311 Frankenthal (Pfalz), kr.f. St.	48.445	1.160	23,9	25
05914 Hagen, Stadt der FernUniversi.	188.265	4.465	23,7	26
01004 Neumünster, Stadt	79.681	1.880	23,6	27
03458 Oldenburg	129.485	3.045	23,5	28
05754 Gütersloh	361.827	8.375	23,1	29
09561 Ansbach, Stadt	41.530	955	23,0	30

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister, eigene Berechnungen

empirica

Herausforderung und Problem der Armutsmigration

Die Minderheit der Armutszuwanderung konzentriert sich in einigen Städten mit Wohnungsleerständen in strukturschwächeren Regionen. Innerhalb der Städte gibt es eine ausgeprägte Wohnsegregation, häufig in bereits bestehenden oder ehemaligen Gebietskulissen der Städtebauförderung oder in Gebieten mit hohen Quoten an SGB II-Empfängern. Die Zuwanderung konzentriert sich auf Quartiere, in denen bereits Landsleute wohnen und günstiger Wohnraum vorhanden ist. Ausgangspunkt der kleinräumigen Segregation ist häufig die Konzentration von Problem- und verwahrlosten Immobilien. Besonders problematisch für diese Zuwanderungsgruppe ist de facto der Ausschluss aus den sozialen Sicherungssystemen (ausschließlicher Bezug von Kindergeld), der Einsatz in prekären Beschäftigungsverhältnissen, Abhängigkeitsverhältnisse von der organisierten Kriminalität, das Wohnen in prekären Wohnverhältnissen, in Einzelfällen verbunden mit überzogenen Mieten und kriminellen Strukturen. Diese Missstände führen zu Unfrieden im Zusammenleben der Nachbarschaften und der Entwicklung von Angsträumen im Quartier. Hinzu kommen mangelnde Teilhabe in den Herkunftsgesellschaften, fehlende Qualifikation und Bildungsabschlüsse.

Von vergleichbaren Problemen haben in den Gesprächen vor Ort vor allem die Städte Delmenhorst und Salzgitter berichtet. In anderen Städten, insbesondere in Hameln, trat das Problem auch auf, war allerdings zeitlich durch die Weiterwanderung der betreffenden Gruppe begrenzt.

3 Projektanalyse: Input, Output und Eignung

3.1 Geförderte Projekte aus dem Integrationsfonds

Die Mittel des Integrationsfonds können entweder zur Verstärkung bestehender Landesrichtlinien eingesetzt werden, wobei die Bewilligung in dem Fall durch die jeweilige Bewilligungsbehörde der Richtlinie erfolgt („Verstärkungsmittel“), oder sie können als sogenannte „Ergänzungsmittel“ entweder als Eigenanteil der Kommune im Rahmen bestehender Förderrichtlinien oder für Integrationsprojekte genutzt werden, für die es keine Landesrichtlinie gibt. Maßnahmen dieser zweiten Kategorie werden durch die Ämter für regionale Landesentwicklung bewilligt.

Insgesamt wurden aus dem Integrationsfonds 40 Projekte bewilligt, davon 15 Projekte im Jahr 2017 und 25 Projekte im Jahr 2018.

Im Jahr 2017 wurde das Fördervolumen bis zur Maximalsumme von 10 Mio. € pro Jahr ausgenutzt (vgl. Tabelle 7). Für 12 der 15 Maßnahmen wurden Ergänzungsmittel eingesetzt, bei den drei Qualifizierungsmaßnahmen wurde von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die finanziellen Mittel aus dem Integrationsfonds als Verstärkungsmittel einzusetzen. In zweien dieser Fälle erfolgte dabei eine Bewilligung durch MW im Rahmen der RL „Qualifizierung und Arbeit“ und einmal in Anlehnung an die RL „Integrationsmoderatoren“, ebenfalls in Zuständigkeit des MW.

Für das Jahr 2018 wurden rd. 9,5 Mio. € bewilligt (vgl. Tabelle 7). Die Abweichung vom Fördervolumen von 10 Mio. € kommt dadurch zustande, dass die übrigen Mittel für weitere Aufgaben wie Rechtsgutachten, Evaluation oder zur Finanzierung von Workshops vorgesehen waren. Für 24 Maßnahmen wurden Ergänzungsmittel eingesetzt, bei einer Qualifizierungsmaßnahme wurden Verstärkungsmittel eingesetzt. Die Bewilligung erfolgt durch das MW im Rahmen der RL „Qualifizierung und Arbeit“.

Tabelle 7: Anzahl und Fördervolumen von Projekten aus dem Integrationsfonds nach regionaler Verteilung, Stand 12/2018

	2017		2018		Summe 2017/2018	
	Anzahl Projekte	Förder-volumen	Anzahl Projekte	Förder-volumen	Anzahl Projekte	Förder-volumen
Kreisfreie Ebene						
Delmenhorst	1	2.060.000 €	6	1.193.400 €	7	3.253.400 €
Salzgitter	11	5.450.000 €	7	3.850.200 €	18	9.300.200 €
Wilhelmshaven	3	2.490.000 €	2	1.267.400 €	5	3.757.400 €
Kreisangehörige Ebene						
Hamel			2	310.000 €	2	310.000 €
Laatzen			1	583.000 €	1	583.000 €
Leer			1	213.000 €	1	213.000 €
Lüneburg			1	1.034.000 €	1	1.034.000 €
Nienburg			1	408.550 €	1	408.550 €
Rotenburg			1	192.000 €	1	192.000 €
Stadthagen			2	274.000 €	2	274.000 €
Verden			1	204.000 €	1	204.000 €
Summe alle Kommunen	15	10.000.000 €	25	9.529.550 €	40	19.529.550 €

Quelle: Ämter der regionalen Landesentwicklung Niedersachsen

empirica

Projektbeschreibung im Überblick

Im Jahr 2017 wurden 15 Projekte aus dem Integrationsfonds bewilligt, wovon acht Maßnahmen reine Investitionen dargestellt haben. Mit einer Gesamtsumme von gut 8,2 Mio. € wurden die Fördermittel im Jahr 2017 überwiegend für die insgesamt acht investiven Maßnahmen genutzt. Für die vier Projekte der sozialen Arbeit wurden in Summe etwa 950.000 € aus dem Integrationsfonds verwendet und für die drei Qualifizierungsmaßnahmen zusammen 840.000 €.

In 2018 wurden 25 Projekte aus dem Integrationsfonds bewilligt, davon 11 rein investive Maßnahmen mit einem Fördervolumen von rd. 5,9 Mio. €. Für die 12 Maßnahmen der sozialen Arbeit wurden in Summe 2,5 Mio. € und für die zwei Qualifizierungsmaßnahmen 1,1 Mio. € verwendet.

Insgesamt wurden in den Jahren 2017 und 2018 40 Maßnahmen aus dem Integrationsfonds bewilligt, davon 19 investive Maßnahmen mit einem Fördervolumen von 14,1 Mio. € und 21 nichtinvestive Maßnahmen mit einem Fördervolumen von 5,4 Mio. €.

Tabelle 8: Bewilligte Projekte aus dem Integrationsfonds, Stand 12/2018

2017												
Städte 2017	Projektart											Gesamt
	Investiv					Nichtinvestiv						
	Kita	Schule	Sport-platz	Jugend-treff	Teil-summe	Schul-sozial-arbeit	Street-work	Stadt-streife	GWA	Qualifi-zierung	Teil-summe	
Kreisfreie Ebene												
Delmenhorst	1				1						0	1
Salzgitter	4				4	1	1	1	1	3	7	11
Wilhelmshaven	2	1			3						0	3
Gesamt	7	1	0	0	8	1	1	1	1	3	7	15

2018												
Städte 2018	Projektart											Gesamt
	Investiv					Nichtinvestiv						
	Kita	Schule	Sport-platz	Jugend-treff	Teil-summe	Schul-sozial-arbeit	Street-work	Stadt-streife	GWA	Qualifi-zierung	Teil-summe	
Kreisfreie Ebene												
Delmenhorst			1		1				4	1	5	6
Salzgitter	2			1	3	1	1	1	1		4	7
Wilhelmshaven		1			1					1	1	2
Kreisangehörige Ebene												
Hamel	1				1				1		1	2
Laatzen	1				1						0	1
Leer	1				1						0	1
Lüneburg		1			1						0	1
Nienburg					0				1		1	1
Rotenburg	1				1						0	1
Stadthagen	1				1				1		1	2
Verden					0				1		1	1
Gesamt	7	2	1	1	11	1	1	1	9	2	14	25

2017 + 2018												
Alle Städte 2017+2018	Projektart											Gesamt
	Investiv					Nichtinvestiv						
	Kita	Schule	Sport-platz	Jugend-treff	Teil-summe	Schul-sozial-arbeit	Street-work	Stadt-streife	GWA	Qualifi-zierung	Teil-summe	
Gesamt	14	3	1	1	19	2	2	2	10	5	21	40
Fördervolumen in Mio. €	10,34	2,34	0,36	1,06	14,11	0,81	0,36	0,44	1,86	1,95	5,42	19,52

Quelle: Ämter der regionalen Landesentwicklung Niedersachsen

empirica

Im Bereich der 19 **investiven Maßnahmen** wurden die Mittel verwendet für

- 14 Maßnahmen im Bereich Neubau oder Erweiterung von Kindertageseinrichtungen,
- 3 Maßnahmen im Bereich bauliche Ertüchtigung und Erweiterung von Raumkapazitäten in Schulen,
- 1 Maßnahme im Bereich Neubau Kabinengebäude auf Sportplatz und
- 1 Maßnahme im Bereich Sanierung Kinder- und Jugendtreff.

Im Bereich der 21 **nicht-investiven Maßnahmen** wurden die Mittel verwendet für

- 2 Maßnahmen im Bereich Verstärkung der Schulsozialarbeit (eigentlich nur eine Maßnahme, die sowohl in 2017 als auch in 2018 gefördert wird),

- 2 Maßnahmen im Bereich Verstärkung Streetwork (eigentlich nur eine Maßnahme, die sowohl in 2017 als auch in 2018 gefördert wird),
- 2 Maßnahmen im Bereich Verstärkung Ordnungsdienst/Stadtstreife (eigentlich nur eine Maßnahme, die sowohl in 2017 als auch in 2018 gefördert wird),
- 10 Maßnahmen im Bereich Ausbau der Gemeinwesenarbeit, hierzu zählen
 - Ausbau von Beratungsangeboten auf Quartiersebene, i.d.R. angedockt an bestehende Stadtteiltreffs/Begegnungsorte im Quartier
 - Einrichtung einer gesamtstädtischen Koordinationsstelle „Gemeinwesenarbeit“
 - Koordinierung und Unterstützung Ehrenamt
 - Coachingangebote für Ehrenamtler
 - Ambulante Betreuung besonders schutzbedürftiger Personen
 - Ausbau aufsuchender Bildungsberatung
 - Aufbau Patenmodell
 - Neue Verwaltungsstelle für eine Integrationsbeauftragte
 - Fortbildungen für Akteure im Bildungsbereich
- 5 Maßnahmen im Bereich Qualifizierung von Geflüchteten

3.2 Ziele und Output der geförderten Projekte

Mit den 40 bewilligten Projekten werden (vgl. nachfolgende Tabellen) in den Bereichen

Ausbau Kapazitäten in der Kinderbetreuung

- zusammen 1.045 Plätze in 14 Kindertagesstätten und Kindergärten, davon 800 Plätze im Ü3-Bereich, 225 Plätze im U3-Bereich und 20 Hort-Plätze geschaffen.

Ausbau Kapazitäten in der schulischen Bildung

- 16 Differenzierungsräume für die Binnendifferenzierung beispielsweise für die Sprach- oder individuelle Förderung an einer Oberschule geschaffen.
- eine Schule wieder in Betrieb genommen.
- an einer Oberschule ein DaZ-Zentrum und zwei Räume für naturwissenschaftlichen Unterricht geschaffen sowie die Mensa baulich erweitert.

Ausbau Kapazitäten in der sozialen Infrastruktur

- den Erhalt eines Kinder- und Jugendtreffs gesichert.
- die Kapazitäten von Sportvereinen durch Ergänzungsbauten erweitert.

Niederschwellige Integrationsarbeit/Gemeinwesenarbeit

- Personalkapazitäten ausgebaut in den Bereichen Schulsozialarbeit, Ordnungsdienst, Streetwork, Koordinierungsaufgaben in der Verwaltung, Quartiersmanagement/Nachbarschaftsbüros i.d.R. bei Dritten (Wohlfahrtsverbänden).

Diese Personalkapazitäten werden genutzt um

- Kinder und Jugendliche mit Fluchthintergrund im Bereich Bildung zu fördern,
- Erwachsene mit Fluchthintergrund im Bereich Bildung zu fördern,
- Geflüchtete Menschen im Rahmen von niederschwelligen Beratungen zu aktivieren und zu erreichen,
- Ehrenamtliche weiterzubilden,
- Verwaltungsmitarbeiter weiterzubilden und
- Einrichtungen stärker miteinander zu vernetzen.

Qualifizierung und Integration in den Arbeitsmarkt

- Geflüchtete Menschen bei der Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration zu fördern in Form von berufsspezifischen Sprachkursen und betreuten Praktika.

Die Mehrheit der Projekte liegt in Ankunftsquartieren der Zuwanderer, bei denen es sich in der Regel um Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf handelt.

Nachfolgende Tabellen zeigen je Kommune alle bewilligten Projekte nach Bewilligungszeitraum, Projekttitel und -inhalte sowie bisher vorliegenden Informationen zum Output.

Abbildung 31: Projektübersichten je Kommune

Stadt	Jahr	Projekt-Titel	Projekt-Inhalt	Output*
Salzgitter	2017	Verstärkung Schulsozialarbeit	Einsatz von zusätzlichen Schulsozialarbeitern an besonders betroffenen Schulen	8 Personalstellen (Schulsozialarbeiter)
Salzgitter	2018	Verstärkung Schulsozialarbeit (Verlängerung Projekt aus 2017)	Fortführung Projekt aus 2017	Zeitliche Verlängerung von 8 Personalstellen (Schulsozialarbeiter)
Salzgitter	2017	Prävention mit Blick auf Radikalisierung - Kommunalen Ordnungsdienst	Frühzeitige Erkennung problematischer Entwicklungen, enge Kooperation mit Polizei, Personalaufstockung der Stadtreife und Zusammenführung mit dem Ermittlungsdienst zu einer organisatorischen Einheit "Kommunaler Ordnungsdienst"	2 Personalstellen (Stadtreife/ Ordnungsdienst)
Salzgitter	2018	Prävention mit Blick auf Radikalisierung - Kommunalen Ordnungsdienst Salzgitter (Verlängerung Projekt aus 2017)	Fortführung Projekt aus 2017	Zeitliche Verlängerung von 2 Personalstellen (Stadtreife/ Ordnungsdienst)
Salzgitter	2017	Ausbau Angebote Streetwork	Aufstockung Integrationscoaches, Einsatz in Brennpunktschulen zur Vernetzung der Schulen mit den vor Ort vorhandenen Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe (besonderer Fokus auf junge geflüchtete Frauen)	3 Personalstellen (Sozialpädagogen)
Salzgitter	2018	Ausbau Angebote Streetwork (Verlängerung Projekt aus 2017)	Fortführung Projekt aus 2017	Zeitliche Verlängerung und Ausbau von 6 Personalstellen
Salzgitter	2017	Grundsanierung und Teilneubau der Kindertagesstätte Martin Luther	Um die Schließung der derzeitigen Kita aufgrund von Baumängeln zu verhindern, erfolgt ein Teilabriss und Neubau, zusätzlich werden weitere Funktionsräume für das Familienzentrum gebaut	50 Plätze im vorschulischen Bereich - 50 Plätze Ü3 Funktionsräume für Familienzentrum - Anzahl Kinder- und Jugendliche die profitieren
Salzgitter	2017	Ausbau Steinbergschule in eine Kita	Ausbau Betreuungsplätze im vorschulischen Bereich durch Nutzungsänderung und Umbau des EG der ehem. Steinbergschule in Kita	115 Plätze im vorschulischen Bereich - 100 Plätze Ü3 - 15 Plätze U3
Salzgitter	2017	Anbau einer Krippengruppe an Kita Apostelgemeinde	Ausbau Betreuungsplätze im vorschulischen Bereich durch Anbau an bestehende Kita	15 Plätze im vorschulischen Bereich - 15 Plätze U3
Salzgitter	2017	Ergänzende niederschwellige Angebote im Rahmen der Migrationsbetreuung	Ausbau bestehender Beratungsangebote (6 Teilprojekte unterschiedlicher Träger)	Ausbau Beratungsangebote für Zuwanderer (n=5), ehrenamtliche Sprachmittler (n=1)
Salzgitter	2018	Ergänzende niederschwellige Angebote im Rahmen der Migrationsbetreuung (Verlängerung Projekt aus 2017)	Ausbau bestehender Beratungsangebote (6 Teilprojekte unterschiedlicher Träger)	Ausbau Beratungsangebote für Zuwanderer (n=5), ehrenamtliche Sprachmittler (n=1)
Salzgitter	2017	Schaffung einer Kita-Gruppe im Pfarrhaus der Kirchengemeinde St. Lukas	Ausbau Betreuungsplätze im vorschulischen Bereich durch Anmietung eines leerstehenden Pfarrhauses	25 Plätze im vorschulischen Bereich - 25 Plätze Ü3
Salzgitter	2017	Qualifikation innovativ: Training, Orientierung, Partizipation	Nachhaltige Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt durch Vermittlung von Praktika mit Deutschkursen und Betreuung	Honorarkräfte Anzahl Teilnehmer: 119
Salzgitter	2017	Aktivierung, Qualifizierung und Integration von Migranten	Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit, Heranführen an den ersten Arbeitsmarkt und Vermittlung in eine SVP-Arbeitsverhältnis	1 Personalstelle (Integrationscoach) und Honorarkräfte Anzahl Teilnehmer: 105
Salzgitter	2017	MigrantInnen im Modellprojekt Integrationscoaching - MiMiC	Integrationsmoderatoren	
Salzgitter	2018	Neubau Kita auf dem Gelände der Grundschule am See	Ausbau Betreuungsplätze im vorschulischen Bereich durch Neubau Kita	90 Plätze im vorschulischen Bereich - 75 Plätze Ü3 - 15 Plätze U3
Salzgitter	2018	Schaffung von zwei Kitagruppen durch Umbau Käthe-Kollwitz-Haus	Ausbau Betreuungsplätze im vorschulischen Bereich durch Umbau Bestandsgebäude in Kita	50 Plätze im vorschulischen Bereich - 50 Plätze Ü3
Salzgitter	2018	Gesamtsanierung des Kinder- und Jugendtreffs "Graffiti"	Erhaltung Kinder- und Jugendtreff durch bauliche Sanierung	Besucher des Kinder- und Jugendtreffs

Stadt	Jahr	Projekt-Titel	Projekt-Inhalt	Output*
Wilhelmshaven	2017	Kita Albrechtstraße	Ausbau Betreuungsplätze im vorschulischen Bereich durch Umbau ehem. Grundschule	80 Plätze im vorschulischen Bereich - 50 Plätze Ü3 - 30 Plätze U3
Wilhelmshaven	2017	Neubau Kita Salzastraße	Ausbau Betreuungsplätze im vorschulischen Bereich durch Umbau Bestandsgebäude	55 Plätze im vorschulischen Bereich - 25 Plätze Ü3 - 30 Plätze U3
Wilhelmshaven	2017	Schaffung Raumkapazitäten Oberschule Mitte	16 Differenzierungsräume (zur Sprachförderung) mit je 25qm, ggf. auch Nutzung als Klassenräume	16 Differenzierungsräume im schulischen Bereich
Wilhelmshaven	2018	Maßnahme zur Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration	Ausweitung Angebote an Integrations- und Sprachkursen - TP1: Coachingprojekt für Alltagsfragen - TP2: Sprachförderung und berufsspezifische Qualifizierung - TP3: Niedrigschwellige Qualifizierung von Frauen mit Angebot an Kinderbetreuung	TP 1 - 3 Vollzeit-Personalstellen (2 Coaches, 1 Dolmetscher) - Ziel 150 Teilnehmer TP2 - 5 Teilzeit-Personalstellen - Ziel 64 Teilnehmer TP3 - 5 Teilzeit-Personalstellen - Ziel 48 Teilnehmer
Wilhelmshaven	2018	Wiederinbetriebnahme Schulgebäude (Oberschule) Paul-Hug-Straße	Ausbau Plätze im schulischen Bereich	k.A.

Stadt	Jahr	Projekt-Titel	Projekt-Inhalt	Output*
Delmenhorst	2017	Bau einer Kindertagesstätte im Bereich Düsternort/ Brendel	Ausbau Betreuungsplätze im vorschulischen Bereich durch Neubau Fertigstellung: 2020	105 Plätze im vorschulischen Bereich - 75 Plätze Ü3 - 30 Plätze U3
Delmenhorst	2018	Gemeinwesenarbeit Delmenhorst (Leitung)	Einrichtung einer Koordinations-/ Leitungsstelle und Erarbeitung eines stadtweiten Rahmenkonzeptes Gemeinwesenarbeit Delmenhorst	1,5x Personalstelle Schulung von Mitarbeitern (vorauss. 6 Personen) Verbesserung Netzwerkarbeit
Delmenhorst	2018	Gemeinwesenarbeit in Hasport	Aufbau hauptamtliche Strukturen Sozialarbeit im Quartier Hasport, Unterstützung des vorhandenen ehrenamtlichen Engagements	2x Personalstellen <i>Zielgruppe:</i> hohe Akzeptanz bei Bewohnern im Quartier, insb. viele Frauen aus Rumänien
Delmenhorst	2018	Gemeinwesenarbeit in Deichhorst	Aktivierende Bewohnerbefragung Initiierung Beirat, hauptamtliche Begleitung	2x Personalstellen <i>Zielgruppe:</i> Bewohner im Quartier, viele Südosteuropäer
Delmenhorst	2018	Erweiterungsbau Umkleide- und Gemeinschaftsraum Stadiongelände	Neubau eines Kabinengebäudes im Stadiongelände Delmenhorst zur Stärkung der Integrationsarbeit der Sportvereine im Stadtteil Düsternort Fertigstellung: 2020	Ausbau der Vereinsaktivitäten, u.a. Neugründung von Vereinen aus Mitgliedern mit Fluchthintergrund <i>Anzahl Mitglieder, die profitieren:</i> 4 Fußballvereine mit ca. 550 Mitgliedern
Delmenhorst	2018	Niedrigschwellige Flüchtlings- und Integrationsarbeit in Delmenhorst	TP 1: Niedrigschwellige Begegnungsorte im Stadtteil Düsternort TP 2: Koordinierung und Coaching Ehrenamt TP 3: Ambulante Betreuung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge	- 1,5 Personalstellen - <i>Anzahl Ehrenamtler, die am Coaching teilnehmen:</i> vorauss. 90 Personen Aktivierung Bewohner für vorhandene Angebote TP 3: - 5,75 Personalstellen - <i>Anzahl betreute Personen:</i> bis zu 20 Familien pro Personalstelle - <i>Zielgruppe:</i> Familien mit Fluchthintergrund
Delmenhorst	2018	Versärfungsmittel (Richtlinie Qualifizierung und Arbeit)	Berufsbezogene Qualifizierung durch Sprachkurse in Kombination mit Berufspraktika im Baubetrieb (Maler und Garten-/Landschaftsbau)	2 Kurse mit je einem Jahr Laufzeit, pro Kurs können 24 Personen teilnehmen, derzeit nur 16 Personen im Kurs

Stadt	Jahr	Projekt-Titel	Projekt-Inhalt	Output*
Laatzen	2018	Neubau Kindertagesstätte am Kiefernweg	Ausbau Betreuungsplätze im vorschulischen Bereich durch Neubau Kita	80 Plätze im vorschulischen Bereich - 50 Plätze Ü3 - 30 Plätze U3 20 Hortplätze im schulischen Bereich

Stadt	Jahr	Projekt-Titel	Projekt-Inhalt	Output*
Hameln	2018	Mobile (aufsuchende) Bildungsberatung	Aufsuchende Bildungsberatung für Kinder, Jugendliche und Familien, die von Sekundärmigration betroffen sind	0,75 Personalstelle (Sozialarbeiter) 0,075 Personalstelle (Dolmetscher)
Hameln	2018	Neubau Kindertagesstätte am Aubuschweg	Ausbau Betreuungsplätze im vorschulischen Bereich durch Neubau Kita	80 Plätze im vorschulischen Bereich - 50 Plätze Ü3 - 30 Plätze U3

Stadt	Jahr	Projekt-Titel	Projekt-Inhalt	Output*
Leer	2018	Neubau Kindertagesstätte am Niedersachsenring	Ausbau Betreuungsplätze im vorschulischen Bereich durch Neubau Kita	80 Plätze im vorschulischen Bereich - 50 Plätze Ü3 - 30 Plätze U3

Stadt	Jahr	Projekt-Titel	Projekt-Inhalt	Output*
Lüneburg	2018	Erweiterung und Umbau der Oberschule am Wasserturm	Qualifizierung einer bestehenden Schule insbesondere vor dem Hintergrund der Differenzierung und Ganztagsbetreuung	Räume für ein DaZ-Zentrum, Erweiterung Mensa, 2 Räume für naturwissenschaftlichen Unterricht

Stadt	Jahr	Projekt-Titel	Projekt-Inhalt	Output*
Nienburg	2018	QUINN - Qualifikation & Integrations-Netzwerk Nienburg	Sicherung des sozialen Zusammenhalts und der Förderung gesellschaftlicher Teilhabe von geflüchteten jungen Erwachsenen (16-25 Jahre) durch aktivierende Beteiligungsangebote (TP 1) und Aufbau Pat*innen-Modell (TP 2)	1 Personalstelle (Projektleitung bei Satdt Nienburg) 1 Personalstelle (Pädagog. Fachkraft bei Kooperationspartner)

Stadt	Jahr	Projekt-Titel	Projekt-Inhalt	Output*
Rotenburg	2018	Neubau einer Kindertagesstätte an der Brockeler Straße	Ausbau Betreuungsplätze im vorschulischen Bereich durch Neubau Kita	100 Plätze im vorschulischen Bereich

Stadt	Jahr	Projekt-Titel	Projekt-Inhalt	Output*
Stadthagen	2018	Integrationsbeauftragte und Beteiligungsverfahren	TP 1: Einstellung einer Integrationsbeauftragten TP 2: Beteiligungsverfahren zur Schaffung von sozialen Begegnungsräumen	TP 1: - 1 Personalstelle TP 2: Beteiligungsverfahren mit Bürgern
Stadthagen	2018	Neubau einer integrativen Kindertagesstätte Am Holzwinkel	Ausbau Betreuungsplätze im vorschulischen Bereich durch Neubau Kita	100 Plätze im vorschulischen Bereich - 100 Plätze Ü3 (5 Gruppen)

Stadt	Jahr	Projekt-Titel	Projekt-Inhalt	Output*
Verden	2018	Vielfalt in Verden	TP 1: Stärkung Ehrenamt (Verstärkung Koordinierungsstelle) TP 2: Strategien zum Umgang mit sozialen Brennpunkten (Aufstockung Straßensozialarbeit, Projekte für Personen mit unklarer Bleibeperspektive) TP 3: Interkulturelle Sensibilisierung und Vernetzung (Förderung Bildungsnetzwerke, Projekte zur Unterstützung Übergang Schule-Beruf, Fortbildungen für Akteure im Bildungsbereich)	TP 1: - 1,7 Personalstellen TP 2: - 0,75 Personalstelle TP 3: k.A. zu Teilnehmern, da Personalstellen erst in 02/2019 besetzt wurden

* z.T. auch ergänzend mit Eigenmitteln/sonstigen Fördermitteln finanziert
Quelle: Ämter der regionalen Landesentwicklung Niedersachsen

empirica

3.3 Eignung der geförderten Projekte

Auswahl der Projekte

Die Projektauswahl erfolgte in den Kommunen sehr unterschiedlich. Die Spannweite reicht von der individuellen Vorauswahl und Vorschlag einzelner Entscheidungsträger (i.d.R. Fachbereichsleiter oder Oberbürgermeister) bis hin zum inhaltlichen Austausch über Bedarfe und Prioritäten zwischen unterschiedlichen Ressorts. Die Entscheidung wird am Ende vom Stadtrat getroffen.

Bei investiven Maßnahmen wurden insbesondere im Jahr 2017, aber auch 2018 überwiegend Projekte umgesetzt, deren Planung bereits weit fortgeschritten war, um den engen zeitlichen Ablauf überhaupt sicherzustellen.

Aus Kapazitätsgründen und dem kurzen Bewilligungszeitraum geschuldet wurde aus abwicklungstechnischen Gründen gegenüber den anspruchsberechtigten Kommunen des Jahres 2017 angeregt, vorrangig investive Projekte einzureichen, da nicht-investive Projekte i.d.R. einen höheren Abstimmungsaufwand erfordern. Im Ergebnis der Diskussion mit den Städten im Vorfeld der Projektbeantragung wurde festgestellt, dass die Beantragung investiver Projekte mit geringerem Aufwand verbunden wäre. Die Entscheidung über die Projektauswahl lag gleichwohl bei den Kommunen. So hat beispielsweise die Stadt Salzgitter im Jahr 2017 auch nicht investive Projekte beantragt.

Investive und nicht-investive Bedarfe

In Kapitel 2.2 wurden die Auswirkungen des Zuzugs geflüchteter Menschen durch Zuweisungen und Sekundärmigration auf kommunale Handlungsbereiche beschrieben. Die Auswirkungen sind in den anspruchsberechtigten Kommunen nicht überall gleich. Insbesondere im Bereich Wohnraumversorgung zeigen sich Unterschiede.

Aus Sicht der anspruchsberechtigten Kommunen bestehen die größten Bedarfe im investiven Bereich im Ausbau von Betreuungsplätzen im vorschulischen Bereich. Wobei die Kapazitätsengpässe in diesem Bereich durch aktuell steigende Geburtenzahlen und Nachholbedarfe durch den im Jahr 2013 eingeführten Rechtsanspruch für Kinder ab einem Jahr noch verstärkt werden. Die investiven Bedarfe im schulischen Bereich konzentrieren sich derzeit vor allem auf den Ausbau von Differenzierungsräumen, um dem gestiegenen Förderbedarf der Schüler gerecht zu werden. Allerdings erwarten viele der anspruchsberechtigten Kommunen größere investive Bedarfe im schulischen Bereich, wenn die steigenden Kinderanzahlen in Kitas und Kindertagespflegeeinrichtungen altersbedingt in den schulischen Bereich wechseln. Die Bedarfe für den Ausbau von weiteren (Freizeit)Infrastrukturen werden von den anspruchsberechtigten Kommunen deutlich niedriger eingestuft.

Im Bereich der nicht-investiven Maßnahmen bestehen die größten Bedarfe aus Sicht der anspruchsberechtigten Kommunen im Bereich der aufsuchenden Sozialarbeit/Beratung sowie in berufsspezifischen Qualifizierungsmaßnahmen. Darüber hinaus erzeugt der investive Ausbau im vorschulischen und schulischen Bereich erhebliche Folgekosten im Bereich Personal, falls dieses überhaupt in ausreichendem Maße eingestellt werden kann.

Der Zuzug geflüchteter Menschen durch Zuweisungen und Sekundärmigration führt in acht anspruchsberechtigten Kommunen auch zu wohnräumlicher sowie einrichtungsbezogener Segregation. Diese wohnräumlichen Segregationen haben sich trotz aktiver Gegensteuerungsmaßnahmen (dezentrale Unterbringung) durch die Kommunen gebildet. In Wilhelmshaven konzentrieren sich geflüchtete Menschen beispielsweise im Südwesten der Stadt. Neben verfügbarem Wohnraum sind es vor allem die kurzen Wege zum Jobcenter, vorhandene Moscheen und Lebensmitteläden mit arabischen Produkten, die die geflüchteten Menschen vom Norden in den Süden der Stadt ziehen lassen. Neben einer wohnräumlichen Segregation führt dies auch zu einer Verstärkung der einrichtungsbezogenen Segregation und Bildungsungleichheit. Dies führt wiederum zu zusätzlichen Anforderungen bei der alltagsintegrierten pädagogischen Betreuung sowie der Elternarbeit.

Die Bedarfe im Bereich Wohnraumversorgung werden sehr unterschiedlich bewertet. Kommunen mit eher angespannten Wohnungsmärkten sehen einen Bedarf im Bau von bezahlbaren Wohnungen. Kommunen mit hohen Wohnungsleerständen sehen zwar keine Bedarfe im Bau von bezahlbarem Wohnraum, allerdings bestehen hier andere Bedarfe wie z. B. städtebauliche Missstände aufgrund von schlechten baulichen Gebäudezuständen, Abriss von weiteren Überkapazitäten sowie die bereits beschriebenen Segregationsprozesse.

Abgleich Bedarfe und Projekte

Stellt man die durch den Integrationsfonds geförderten Projekte den Bedarfen gegenüber, zeigt sich, dass der Integrationsfonds einen Großteil der Bedarfe abdecken kann (vgl. Abbildung 32). Dies ist vor allem auf die hohe Flexibilität des Integrationsfonds im Bereich der Fördertatbestände zurückzuführen.

Der Umgang mit einrichtungsbezogener Segregation wird zumindest im Schulbereich durch investive Projekte wie die Qualifizierung von Schulen durch den Bau von Differenzierungsräumen begegnet. Im Bereich nicht-investiver Bedarfe wie Qualifizierung der Einrichtungen durch Ausbau und Weiterbildung von Personal gab es bislang von Seiten der Kommunen keine Projektanträge im Rahmen des Integrationsfonds.

Um Bildungssegregation sozialräumlich als auch einrichtungsbezogen erfassen zu können und in ihrer Wirkung auf die Bildungsungleichheit benennen zu können, bedarf es zuerst einmal einer entsprechenden Beobachtungsgrundlage. Ein themenübergreifendes Integrations-Monitoring mit entsprechender Bildungsbeobachtung kann hierfür als Basis für eine gesamtstädtische Steuerung dienen (wie z. B. das im Aufbau befindliche Integrationsmonitoring der Stadt Salzgitter). Stadtentwicklung kann anschließend entsprechende Prioritäten setzen, um Ressourcen stärker auf benachteiligte Quartiere bzw. Einrichtungen zu lenken: z. B. Förderprogramme für Einrichtungen, Unterstützungen wie die kommunal verantwortete Schulsozialarbeit, Unterstützung der Elternarbeit, bauliche Investitionen und Qualifizierung von Räumlichkeiten für ergänzende Angebote in den Einrichtungen, Bündelung von beratenden Angeboten. An der Schnittstelle von Einrichtungen und Quartieren gibt es bereits erprobte Potenziale, z. B. durch Öffnung von Schulen in das Quartier außerschulische Lernorte in die Bildungsansätze einzubeziehen, Elternarbeit durch Angebote mit Quartiersbezug zu initiieren und weiterzuentwickeln, die Unterstützungsmöglichkeiten der lokalen Wirtschaft für die Bildungsangebote zu nutzen. Letztlich kann Stadtentwicklung Impulse und Anreize schaffen, um durch Bildungsver-

bünde entlang der biografischen Schnittstellen Übergänge zwischen Einrichtungen/biografischen Entwicklungsphasen zu unterstützen.

Keine der durch den Integrationsfonds geförderten Projekte deckt die Bedarfe im Bereich Bau von bezahlbarem Wohnraum und Behebung von städtebaulichen Missständen ab. Vereinzelte Ideen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums auch für geflüchtete Menschen (z. B. in Nienburg/Weser) haben es nicht zur Umsetzungsreife gebracht. Die Gründe dafür sind vielfältig. Einerseits haben nur wenige Kommunen einen direkten Umsetzungshebel durch eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft in der Hand. Andererseits können sie entsprechend nur finanzielle Anreize für die private Wohnungswirtschaft setzen. Für die Entfaltung messbare Wirkungen in diesem Bereich, reichen die Mittel des Integrationsfonds nicht aus. Sie würden vermutlich auch nicht komplementär, sondern substitutiv zu den vorhandenen Fördermitteln der sozialen Wohnraumförderung wirken. Gleichwohl wären innovative Projekte zur Förderung preisgünstigen Wohnens im Rahmen des Integrationsfonds wünschenswert.

Abbildung 32: Abgleich Bedarfe und Projekte

Bedarfe	Projekte
Investive Bedarfe	
Ausbau Kitapazitäten (Plätze)	Ausbau Betreuungsplätze: 53 % der Fördersumme
Ausbau Raumkapazitäten in Schulen (insb. Differenzierungsräume) Umgang mit einrichtungsbezogener Segregation	Qualifizierung von Schulen durch Ausbau von Raumkapazitäten (insb. zur Differenzierung): 12 % der Fördersumme
Ausbau (Freizeit)Infrastrukturen	Infrastrukturausbau: 7 % der Fördersumme
Bau von bezahlbarem Wohnraum	/
Städtebauliche Missstände/Sanierungsstau	/
Nicht-investive Bedarfe	
Aufsuchende Sozialarbeit/Beratung (u.a. Streetwork, Quartiersmanagement, Nachbarschaftsbüros)	Ausbau Angebote: 18 % der Fördersumme
Berufsbezogene Qualifizierung/Sprachkurse	Ausbau Angebote: 10 % der Fördersumme
Einrichtungsbezogene Segregation: u.a. Qualifizierung und Aufstockung von Personal	/

Quelle: Eigene Darstellung

empirica

Eignung und Wirkungen der Projekte

Die geförderten Projekte im Rahmen des Integrationsfonds sollen

- zur Vermeidung sozialer Brennpunktbildung,
- zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts,
- die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe der betroffenen Personengruppe,
- sowie zur Schaffung adäquater Betreuungs-, Aus- und Fortbildungsangebote

beitragen. Auch vor dem Hintergrund langjähriger bundesweiter Erfahrungen in der Integrationsarbeit kann man sagen, dass die geförderten Projekte durch den Integrationsfonds beitragen, die o.g. Ziele des Integrationsfonds zu erfüllen. Zum jetzigen Zeitpunkt sind folgende Wirkungshinweise erkennbar:

- Die durch den Integrationsfonds geförderten investiven Projekte sind vielfach noch nicht fertig gestellt, leisten aber einen kurzfristigen Beitrag zur Schaffung adäquater Betreuungs- und Bildungsangebote durch den Bau von Kitas sowie Schulen und Differenzierungsräumen. Die zu erwarteten langfristigen Wirkungen durch den Kapazitätsausbau im vorschulischen und schulischen Bereich sind durch langjährige Integrationsarbeit bekannt. Die sprachliche Integration, die vor allem durch den Besuch von Kitas und Schulen gefördert wird, ist die zentrale Voraussetzung für den Zugang zu qualifizierter Arbeit und gesellschaftlicher Integration. Neben der Bildungs- und Entwicklungsarbeit bietet der Besuch von Kitas und Schulen auch zahlreiche Möglichkeiten für eine erfolgreiche Elternarbeit.
- Bei den nicht-investiven Projekten sind langfristige Wirkungen im Bereich Kompetenzzuwachs bei unterschiedlichen Zielgruppen zum jetzigen Zeitpunkt nur bedingt erkennbar. Wirkungshinweise ergeben sich allerdings durch die Anzahl an Teilnehmern an bestimmten Maßnahmen, die Beschreibung von erreichbaren Zielgruppen, die Anzahl an Vermittlungen in den Arbeitsmarkt oder die Erhöhung des Bekanntheitsgrades von bestehenden Angeboten.
- Qualifizierungsprojekte wie z. B. in Wilhelmshaven schaffen adäquate Fortbildungsangebote. Beispielsweise wurden bereits 4 von 10 Teilnehmern im Projekt „Sprachförderung und berufsspezifische Qualifizierung“ in den Arbeitsmarkt vermittelt. Darüber hinaus haben vier zusätzliche Coaches im Jobcenter bislang rd. 140 geflüchtete Menschen gefördert und gezielt an geeignete Berufe herangeführt.
- Die Schaffung von neuen Nachbarschaftsbüros/-treffpunkten mit entsprechenden Personalressourcen zur Aktivierung und Beratung der Bewohner fördert den sozialen Zusammenhalt und die gesellschaftliche Teilhabe von geflüchteten Menschen und weiteren Zuwanderergruppen im jeweiligen Quartier. Die neuen Nachbarschaftsbüros werden von den Bewohnern im Quartier gut angenommen. Neben geflüchteten Menschen nutzen auch andere Zuwanderergruppen wie z. B. rumänische Frauen die neuen Beratungsangebote. Darüber hinaus werden bestehende Angebote besser vernetzt.
- Durch mehr Präsenz im öffentlichen Raum in Salzgitter hat sich das subjektive Sicherheitsempfinden bei der Bevölkerung wieder verbessert. Zuvor gab es beispielsweise Beschwerden über Ansammlungen von Jugendlichen an einzelnen

Standorten in der Stadt sowie über mehr Müll im öffentlichen Raum. Es gibt derzeit keine Beschwerdebriefe mehr an den Bürgermeister und auch die Medien greifen dieses Thema kaum noch auf.

- Die Stadt Salzgitter hat die Kapazitäten im Bereich Streetwork ausgebaut. Die Maßnahme hat sich bewährt, um mehr Jugendliche auf der Straße abzuholen sowie um Kontakt und Vertrauen aufzubauen.
- Im Vergleich zu anderen Kommunen besonders in Süd- und Ostdeutschland ist nach Angaben der anspruchsberechtigten Kommunen noch keine abnehmende Akzeptanz der Bestandsbevölkerung gegenüber Zuwanderung erkennbar.
- Allerdings zeigen sich in den anspruchsberechtigten Kommunen wie in vielen anderen deutschen Kommunen auch zunehmend kleinräumige Konzentrations-tendenzen von geflüchteten Menschen in einzelnen Quartieren, die eine soziale Brennpunktbildung fördern.

4 Umsetzungsanalyse und Praktikabilität

4.1 Handhabbarkeit des Integrationsfonds aus Sicht der Kommunen

Aus Sicht der anspruchsberechtigten Kommunen hat der Integrationsfonds sein Ziel, eine schnelle und unbürokratische Hilfe zu ermöglichen, erfüllt. Die anspruchsberechtigten Kommunen sind mit der Handhabbarkeit des Integrationsfonds sehr zufrieden. Die Vorteile liegen in der Freizügigkeit bei den Fördertatbeständen, der einfachen Antragstellung und Abwicklung sowie der konstruktiven Zusammenarbeit mit den Ämtern für regionale Landesentwicklung und den Landesministerien.

Folgende Stärken und Schwächen des Integrationsfonds wurden benannt:

+ Einfache Abwicklung im Bereich der Ergänzungsmittel

Durchweg bestätigen die Teilnehmer die einfache und unbürokratische Mittelbeantragung und Abwicklung der Projekte im Rahmen des Integrationsfonds. Als Beispiele wurde hier genannt:

- Schnelle Bewilligungen ermöglichten eine zügige Projektumsetzung
- Unkomplizierte Mittelübertragung ins nächste Jahr (z. T. reichte eine einfache eMail aus)
- Möglichkeit Mittel nach Baufortschritt abzurufen (Teilabruf)

Im Gegensatz zu vielen anderen Förderprogrammen konnte „man die Beantragung und Abwicklung nebenbei mitmachen“. Insbesondere für kleinere Kommunen ohne entsprechende Personalkapazitäten war dies hilfreich. Gelobt wurden insbesondere die kurzen Wege durch die operative Abwicklung des Integrationsfonds durch die Ämter für regionale Landesentwicklung.

Im Gegensatz dazu wurde die Abwicklung im Bereich der Verstärkungsmittel in Zusammenarbeit mit der NBank als deutlich komplizierter beschrieben.

+ Hohe Flexibilität bei den Fördertatbeständen ermöglicht bedarfsorientierte Projektumsetzung

Insbesondere die Freiheit bei den Fördertatbeständen wird als großer Vorteil des Integrationsfonds bewertet. Die hohe Flexibilität bei den Fördertatbeständen ermöglicht einen aus kommunaler Sicht sehr bedarfsorientierten Mitteleinsatz.

Diese inhaltliche Offenheit des Integrationsfonds ermöglicht den Kommunen eine soziale Stadtentwicklung zu betreiben, die zur Verringerung von Ungleichheiten beiträgt und der sozialen Ausgrenzung entgegenwirkt. Dies sei die beste Garantie für eine gelingende Integration.

+ Gute Unterstützung durch die Ämter für regionale Landesentwicklung

Ein Hauptgrund für die benutzerfreundliche Mittelbeantragung und -verwendung ist die aus Sicht der Kommunen gute Zusammenarbeit mit den Ämtern für regionale Landesentwicklung und den einzelnen Landesministerien. Die Kommunen sprechen von einer Zusammenarbeit auf Augenhöhe. Die Zusammenarbeit wird als zielführend und konstruktiv beschrieben.

+ Schnelle Umsetzung

Die anspruchsberechtigten Kommunen betonen den Vorteil der schnellen Umsetzung durch den Integrationsfonds. Neben dem Integrationsfonds gäbe es für die Kommunen insbesondere durch die Städtebauförderung zahlreiche weitere Unterstützungsleistungen, allerdings erfordere die Mittelbeantragung von Städtebaufördermitteln i.d.R. bis zu fünf Jahre Vorlauf. Der Integrationsfonds wurde seinem Ziel, akut betroffenen Kommunen kurzfristig zu helfen, vollumfänglich gerecht.

+ Leichte Handhabbarkeit Fördermittel an Dritte weiterzuleiten

Die anspruchsberechtigten Kommunen bewerten den Zugang Dritter zu Fördermitteln aus dem Integrationsfonds als leicht möglich. Die Träger der Gemeinwesenarbeit waren eng eingebunden und konnten als Mittelempfänger auftreten.

- Enge Zeitschienen und Fristen

Als negativ wurde die enge Terminsetzung/Zeitschiene bewertet. Zum einen aus Sicht der anspruchsberechtigten Kommunen, die in kurzer Zeit Projekte entwickeln und Anträge stellen mussten. Und zum anderen aus Sicht der Ämter für regionale Landesentwicklung, die mit einem Antragsstichtag zum 15.11. ebenfalls unter starken zeitlichen Druck gerieten.

- Fehlende Planungssicherheit für die Kommunen

Die jährliche Entscheidung, ob und wie viele Mittel eine Kommune aus dem Integrationsfonds erhält, erschwert den anspruchsberechtigten Kommunen die Planungssicherheit. Aus Sicht der Kommunen fördere eine Mittelzusage für mindestens drei Jahre die

Planungssicherheit und erleichtere zudem die Umsetzung von nicht-investiven Projekten, die auf Fachkräfte angewiesen sind. Qualifiziertes Fachpersonal sei für jährlich befristete Stellen kaum noch zu finden. Auch die Kommunikation eines klaren Endes des Integrationsfonds fördere die Planungssicherheit und Verlässlichkeit für die Kommunen.

- Fördergrenzen für kleinere Städte zu hoch

Die Mindestzuwendungshöhe von 100.000 € sei aus Sicht einzelner kleinerer anspruchsberechtigter Kommunen zu hoch, insbesondere bei nicht-investiven Projekten.

Anmerkung zur Mittelübertragung

Die Mittelübertragung von Fördermitteln ist mit einer gewissen Unsicherheit für die Kommunen verbunden. Insbesondere die Abwicklung investiver Projekte dauere meist mehrere Jahr, so dass Mittel mehrfach übertragen werden müssen. Die Mittelübertragung erfolgt bisher immer problemlos und ist unter Genehmigungsvorbehalt durch das Finanzministerium für investive Maßnahmen ohne grundsätzliche Einschränkungen hinsichtlich der Häufigkeit der Mittelübertragung möglich.

4.2 Handhabbarkeit des Integrationsfonds aus Sicht der Fachressorts

+ Hohe Flexibilität bei Fördertatbeständen

Auch aus Sicht der Fachressorts und Bewilligungsbehörden liegen die Vorteile des Integrationsfonds in der offenen Gestaltung der Fördertatbestände, die den betroffenen Kommunen eine hohe Flexibilität bei der Projektbeantragung ermöglichen. Insgesamt konnten alle beantragten Projekte mit zum Teil nur kleinen inhaltlichen Anpassungen bewilligt werden. Dies erforderte allerdings im Vorfeld durchaus eine intensive Abstimmung mit den anspruchsberechtigten Kommunen. Die Vorteile des Integrationsfonds im Vergleich zu bestehenden Richtlinien liegen vor allem in den weniger starren Vorgaben und der hohen Flexibilität bei den Inhalten.

+ Einfache Abwicklung

Der Integrationsfonds wird in der förderrechtlichen Abwicklung als sehr einfach beschrieben, es gab nur wenige einengende Vorgaben, die geprüft werden mussten.

+ Hohe Fördersummen und geringe Eigenanteile

Im Vergleich zu bestehenden Richtlinien sind die Fördervolumen pro Kommune/Träger deutlich höher und die Eigenanteile geringer. Beziehungsweise konnten die Mittel des Integrationsfonds dazu genutzt werden, um den erforderlichen Eigenmittelanteil in bestehenden Richtlinien einzubringen (z. B. in Salzgitter und Delmenhorst).

- Prüf- und Bewilligungszeitraum mit Antragsstichtag zum 15.11. zu kurz

Als hemmend werden die kurzen Bewilligungszeiträume beschrieben. Insbesondere der Antragsstichtag zum 15.11. wird als problematisch eingestuft, da trotz intensiver Abstimmung im Vorfeld doch fast alle Projektanträge erst zum 15.11. eingereicht wurden, die alle bis Ende des Jahres geprüft und bewilligt werden mussten.

Wirkungen: Zusätzliche Projekte versus Finanzierungsbeitrag zu ohnehin geplanten Projekten

Insbesondere im nicht-investiven Bereich hat der Integrationsfonds überwiegend zusätzliche Projekte in den begünstigten Kommunen induziert, die ohne Integrationsfonds nicht umgesetzt worden wären. Im investiven Bereich handelte es sich dagegen zumeist um Projekte, die auch aufgrund des engen Zeitraums und der gesetzlichen kommunalen Aufgabenerfüllung ohnehin bereits geplant waren. Investive Projekte in der Größenordnung mussten im Prinzip „vorgeplant“ sein, sonst wäre eine Beantragung und Umsetzung in dem Zeitfenster nicht möglich gewesen. In diesen Fällen leistet der Integrationsfonds einen Finanzierungs- und damit einen – den Zielsetzungen des Programms entsprechend – Entlastungsbetrag für die von der Sekundärmigration besonders betroffenen Kommunen. Der Entlastungsbeitrag verbessert die finanziellen Voraussetzungen bei den Kommunen zur Umsetzung weiterer integrationsfördernder Maßnahmen. In Leer wurde beispielsweise durch die Entlastung ein neues Kitaprojekt angestoßen.

5 Fachliche Unterstützung der Städte durch das Land: Workshopreihe

Ziele der Workshopreihe

Neben der Finanzierung von Projekten unterstützt das Land die betroffenen Kommunen auch bei fachlichen Fragen. Auf Wunsch der bereits 2017 geförderten Städte wurde dabei im Jahr 2018 im Wesentlichen das Problemfeld von „Wohnungsleerstand und Problemimmobilien“ in den Fokus genommen. Der Bezug zum Integrationsfonds besteht dabei insofern, dass Quartiere mit einem hohen Wohnungsleerstand und Gebäuden, die seitens der Eigentümer nicht mehr in einem für Wohnzwecke zumutbaren Zustand gehalten werden, aufgrund der günstigen Mietpreise häufig von den geflüchteten Menschen als Wohnort genutzt werden. Hieraus resultieren für die betroffenen Städte städtebauliche, rechtliche und auch soziale Herausforderungen.

Umsetzung der Workshopreihe

In Kooperation von MI, MU, MS und den Ämtern für regionale Landesentwicklung wurde daher eine Workshopreihe zur Unterstützung der Städte bei der Bewältigung dieser Herausforderungen aufgelegt. Vier der insgesamt fünf geplanten Workshops wurden mit einer jeweiligen Teilnehmerzahl von etwa 30 Personen in den Monaten Januar, April, September und November im Jahr 2018 durchgeführt. Die Abschlussveranstaltung findet Ende März 2019 statt. Die fachliche Unterstützung durch das Land erscheint dabei eine sinnvolle Ergänzung zum Integrationsfonds, weil spezifische Fragestellungen und Herausforderungen, vor denen mehrere Kommunen gleichzeitig stehen gemeinsam bear-

beitet (Fixkostendegression) und Möglichkeiten des gegenseitigen Lernens und des Austausches geschaffen werden.

Eignung der Workshopreihe

Die befragten Kommunen, die an der Workshopreihe teilgenommen haben, bewerten den direkten Austausch mit den Landesministerien als sehr gut. Aus Sicht der anspruchsberechtigten Kommunen lagen die Vorteile der Workshopreihe zum einen in dem Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen untereinander und zum anderen aber auch in der Möglichkeit des Erfahrungsaustausches mit dem Land, insbesondere um kommunale Bedarfe unmittelbar an das Land rückkoppeln zu können. Der Kompetenzzuwachs in Bezug auf Veränderungen im Verwaltungshandeln wird von den anspruchsberechtigten Kommunen allerdings als eher niedrig eingestuft. Die vorgestellten Instrumente waren den kreisfreien Städten bereits bekannt. Aus Sicht einzelner Kommunen sollten sich zukünftige Workshops stärker an den Bedarfen der Kommunen orientieren.

6 Empfehlungen

Der Integrationsfonds ist ein zielgenaues Instrument, um besonders stark betroffene Kommunen bei der Bewältigung der Herausforderungen durch die Sekundärmigration kurzfristig zu unterstützen. Die durch den Integrationsfonds geförderten Projekte können einen Großteil der Bedarfe in den Kommunen abdecken, was vor allem auf die hohe Flexibilität des Integrationsfonds im Bereich der Fördertatbestände zurückzuführen ist. Im Grundsatz lautet die Empfehlung, den Integrationsfonds in seiner Grundausrichtung bei geringen Änderungen zur Verbesserung der Praktikabilität fortzuführen. Die nachfolgenden Empfehlungen geben in diesem Kontext Hinweise

- zur Dauer der Fortführung des Integrationsfonds,
- zur inhaltlichen Ausgestaltung (Grundausrichtung),
- zur Messung von Betroffenheit und Bedürftigkeit,
- zur Verbesserung der Praktikabilität und
- zur Fortführung der fachlichen Unterstützung.

6.1 Fortführung Integrationsfonds ist notwendig

Mittel- bis langfristige Integrationsaufgaben stehen erst an und bleiben eine Daueraufgabe

Zwar hat sich der Zuwanderungsdruck in den letzten beiden Jahren abgeschwächt, die Integrationsaufgaben der öffentlichen Hand haben deshalb aber nicht nachgelassen. Teilweise stehen die Integrationsaufgaben in ihrer Intensität erst jetzt an, weil vielfach nach der Entscheidung über den Asylantrag deutlich wird, welche geflüchteten Menschen eine Bleibeperspektive haben und wer ausreisepflichtig ist.

Aus anderen Untersuchungen und Erfahrungen mit anderen Förderprogrammen wie der Sozialen Stadt ist bekannt, dass Integration von Migranten eine langfristige Aufgabe, wenn nicht sogar eine Daueraufgabe, ist. Um Integration als kommunale Daueraufgabe zu etablieren sind für Kommunen zwei zentrale Rahmenbedingungen von Bedeutung:

- Kommunen benötigen mehr Kontinuität in der Bereitstellung von Mitteln (Planungssicherheit)
- Kommunen benötigen (Verwaltungs-)Strukturen für eine dauerhafte Integrationspolitik

Eine verlässliche Finanzierung bezieht sich sowohl auf Personalressourcen in der Verwaltung zur Steuerung der kommunalen Integrationspolitik als auch auf den Ausbau der sozialen Infrastrukturen und Regelangebote. Hier gilt es insbesondere die Regelstrukturen so auszustatten, dass sie den Integrationsanforderungen gewachsen sind.

Man muss davon ausgehen, dass sich räumliche Ungleichheiten verfestigen

Der Auflage des Integrationsfonds ist Ausdruck einer Konzentration von geflüchteten Menschen infolge der Sekundärmigration in bestimmte Städte des Landes. Diese Entwicklung ist bundesweit zu beobachten. Schutz- und Bleibeberechtigte konzentrieren sich mittlerweile auf der Kreisebene räumlich stärker als alle Ausländer trotz des Königssteiner Schlüssels und der folgenden Verteilmechanismen der Länder. Dieser Befund gilt auch kleinräumig innerhalb der Städte. Hier sind deutlich wohnungsbezogene Segregationstendenzen auf bestimmte Quartiere innerhalb der Städte deutschlandweit erkennbar. In allen von insgesamt 59 untersuchten Städten in Deutschland konzentrieren sich die Einwohner aus den Hauptherkunftsländern geflüchteter Menschen sehr viel stärker als alle Personen ausländischer Nationalität.²³

Die Aufgaben bleiben bestehen

Die Ausgangslage und die analysierten Handlungsbedarfe, die die Grundlage für die positive Entscheidung in Niedersachsen ein Sonderprogramm inkl. Integrationsfonds aufzulegen bildeten, hat sich seit dem damaligen Zeitpunkt nicht verändert. Die Integrationsaufgaben sowie die großräumige und kleinräumig unterschiedliche Betroffenheit bleiben bestehen. Gegebenenfalls ist sogar mit dem absehbaren Familiennachzug mit einem noch steigenden Aufgabenbedarf zu rechnen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die damalige Entscheidung der Landesregierung, besonders betroffene Kommunen bei den anstehenden Integrationsaufgaben zu unterstützen, auch heute noch Gültigkeit besitzt und auch weiterhin Integrationsmaßnahmen vonseiten des Landes gefördert werden sollten.

²³ Baba, L., Kleinhans, K., Thomschke, L.: Zuwanderung und Konsequenzen für die Städtebauförderung. empirica-Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Berlin, Oktober 2018. Studie ist noch unveröffentlicht.

Zeitlich begrenzte Fortführung des Integrationsfonds und gleichzeitig bessere Ausstattung der Regelsysteme

Vor diesem Hintergrund ist eine Fortführung des Integrationsfonds zunächst unerlässlich. Allerdings nicht auf unbegrenzte Zeit.

- Der Integrationsfonds unterstützt besonders stark betroffene Kommunen kurzfristig, den Mehrbedarf an erforderlichen baulichen Investitionen in die soziale Infrastruktur zu tätigen (Abfederung des Peaks). Diese baulichen Investitionsbedarfe nehmen nach Fertigstellung der Gebäude/Räume ab.
- Im Folgenden bestehen vor allem Bedarfe in der Finanzierung der Folgekosten insbesondere im Bereich von Personalkosten in der vorschulischen Bildung und Erziehung.
- Im Gegensatz zu den investiven Bedarfen bestehen die Bedarfe im nicht-investiven Bereich, also in der vorschulischen und schulischen Bildung und Erziehung, Begleitung, Beratung und Qualifizierung von Zuwanderern noch langfristig.
- Mittelfristig sollten die Kommunen prüfen, inwieweit vorhandene Richtlinien und Landes-/Bundesprogramme sowie vorhandene Regelangebote greifen oder ob diese angepasst werden müssen, um die Bedarfe zu decken.
- Dies setzt voraus, dass die Regelsysteme gut ausgestattet sind. Eine gute Integrationspolitik basiert darauf, dass die Regelsysteme ihren Auftrag dauerhaft für alle Bevölkerungsgruppen gut erfüllen können.

Fazit

Es wird für eine Fortführung des Integrationsfonds möglichst für die nächsten fünf Jahre, mindestens aber bis zum Ende der Legislaturperiode plädiert. Anschließend ist eine weitergehende Fortführung zu prüfen.

6.2 Beibehaltung der Grundausrichtung des Integrationsfonds bei Verbesserung der Praktikabilität

Neben der Fortführung des Integrationsfonds stellt sich die Frage nach möglichen Veränderungen in der Grundausrichtung des Fonds. Dabei können zwei prinzipielle Richtungen unterschieden werden:

- Fortführung des Integrationsfonds unter **Beibehaltung der Grundausrichtung**, nach der akut besonders stark betroffene Städte bei der Bewältigung der Herausforderungen durch die Sekundärmigration kurzfristig durch das Land unterstützt werden.
- Fortführung bei gleichzeitiger **Öffnung des Integrationsfonds**. Die Forderung bezieht sich vor allem auf eine Aufhebung der dem Einsatz der Mittel begrenzenden Faktoren. Diese liegen in:
 - der räumlichen Begrenzung auf besonders betroffenen Kommunen,

- der inhaltlichen Begrenzung auf Projekte, die den Fördergrundsätzen entsprechen (Projektförderung) sowie
- der Beschränkung der Zielgruppe auf geflüchtete Menschen.

Dabei wirken die beiden letztgenannten Faktoren faktisch nur indirekt einschränkend. Zwar ist der Integrationsfonds keine pauschale Förderung von kommunalen Integrationsleistungen für geflüchtete Menschen. Tatsächlich ist die Wirkungsweise aber vergleichbar, weil es keine Einschränkungen auf bestimmte Projekte gibt, soweit diese den Zielen des Integrationsfonds entsprechen. Auch eine Beschränkung auf die Zielgruppe der geflüchteten Menschen trifft gerade bei Investitionsprojekten nur insoweit zu, wie durch die geflüchteten Menschen ein erhöhter Bedarf nachweisbar ist. Die geförderten Projekte durch den Integrationsfonds unterscheiden in der Praxis vor Ort i.d.R. nicht zwischen geflüchteten Menschen und anderen Gruppen mit Migrationshintergrund. Angebote und Maßnahmen sind offen für alle Zielgruppen vor Ort. Die über den Integrationsfonds finanzierten neuen Infrastrukturkapazitäten kommen allen Bevölkerungsgruppen der Kommune zu Gute.

Die Forderung nach einer Öffnung des Integrationsfonds, egal auf welcher Ebene, verlässt die Grundausrichtung und damit die programmatische Zielsetzung des Integrationsfonds, die komplementär zur gesamten Integrationspolitik des Landes Niedersachsen steht (vgl. auch Kapitel 1.3). Eine Öffnung des Integrationsfonds verringert die Komplementarität und Erhöht die überlappenden Schnittmengen mit den alternativen Programmen des Landes zur Integrations- und Teilhabepolitik.

Die Diskussion über eine mögliche Öffnung des Integrationsfonds kann aus unserer Sicht deshalb nur im Kontext der Gesamtintegrationspolitik des Landes erfolgen. Wir halten deshalb eine „einseitige“ Öffnung des Integrationsfonds ohne Einbettung in eine Gesamtstrategische Ausrichtung für nicht zielführend. Diese Diskussion ist an anderer Stelle, jenseits des Evaluationsgutachtens, zu führen. Im Rahmen dieser Diskussion wäre zu prüfen, ob die operative Abwicklung des Integrationsfonds aufgrund von potenziellen Synergieeffekten nicht besser beim Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung angesiedelt werden sollte.

In diesem Zusammenhang wurde die Frage an empirica gestellt, ob zwar die Grundausrichtung im Sinne einer Förderung akut besonders stark betroffener Städte durch Sekundärmigration geflüchteter Menschen beibehalten, die Zielgruppen allerdings weiter gefasst werden sollten, namentlich um die Zuwanderungsgruppen aus Südosteuropa (vgl. Kap. 2.4). Hintergrund sind hier städtebauliche Probleme durch sog. „Schrottimmobilien“ in bestimmten Städten Deutschlands, u.a. im Ruhrgebiet, die in jüngster Zeit häufig an Zuwanderer aus Südosteuropa trotz der baulichen Mängel vermietet werden. In diesem Zusammenhang fördert das Land Nordrhein-Westfalen ausgewählte Städte im Rahmen des Stadterneuerungsprogramms 2017 durch das „Modellvorhaben Problemimmobilien im Kontext der Zuwanderung aus Südosteuropa“. Die Auswahl der Städte erfolgt nach Kenntnis des Integrationsministeriums.

Eine vergleichbare Zielgruppenerweiterung im Rahmen des Integrationsfonds halten wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus drei Gründen für nicht sinnvoll:

- In den Gesprächen mit den Kommunen haben lediglich Salzgitter und Delmenhorst auf eine vergleichbare Problemlage hingewiesen. Auch andere Städte berichten teilweise von erhöhten Zuwanderungen aus Bulgarien und Rumänien allerdings nicht im Kontext der beschriebenen städtebaulichen Problemlagen. Vor

einer möglichen Ausweitung der Zielgruppe sollte die Breite der Problemlage zunächst analysiert werden.

- Der größte Teil der Zuwanderung aus Südosteuropa ist eine Arbeitsmarkt- und keine Armutszuwanderung (vgl. Kapitel 2.4). Offen bleibt die Frage, wie die räumliche Betroffenheit von einer „Armutszuwanderung“ gemessen werden kann. Die amtliche Statistik erlaubt keine Differenzierung von Armuts- und Arbeitsmarktzuwanderung.
- Eine Ausweitung des Integrationsfonds um das Thema Problem- oder Schrottimmobilien im Zusammenhang mit der Zuwanderung aus Südosteuropa würde, um signifikante Effekte zu erzielen, eine deutliche Ausweitung des Fördervolumens erfordern. Ansonsten sind lediglich Partialeffekte zu erwarten.

Fazit

Es wird für eine Beibehaltung der Grundausrichtung des Integrationsfonds bei Verbesserung der Praktikabilität durch Anpassung der Förderbedingungen (vgl. nachfolgende Kapitel 6.3 und 6.4) plädiert.

6.3 Messung von Betroffenheit und Bedürftigkeit anpassen

Jeder Indikator zur Messung von „Betroffenheit“ durch Sekundärmigration und „Bedürftigkeit“ sollte einfach und transparent gehalten werden und gleichzeitig zielgenau sein. Den ersten beiden Anforderungen genügt das gegenwärtige System zur Bestimmung der anspruchsberechtigten Kommunen und der jährlichen Verteilung der Mittel des Integrationsfonds auf die anspruchsberechtigten Kommunen (vgl. Kapitel 1.2). Die Zielgenauigkeit könnte durch folgende zwei Ansatzpunkte erhöht werden:

- **Zielgenauere Ermittlung der Betroffenheit:** Trotz einfacher und transparenter Handhabung hat der Indikator „Arbeitssuchende im Kontext von Fluchtmigration“ auch seine Schwächen (vgl. detailliert Kapitel 2.1.1). So werden nicht alle geflüchteten Menschen erfasst und in dynamischer Betrachtung können anspruchsberechtigte Städte die Schwelle zur Anspruchsberechtigung unterschreiten, weil die „Integration“ in den Arbeitsmarkt besonders erfolgreich verlief, die Integrationsbedarfe in den anderen Handlungsfeldern aber ggf. bestehen bleiben. Der Indikator misst nur die Integrationsbedarfe in den Arbeitsmarkt und ist als Proxy heute schon nur eingeschränkt tauglich und zukünftig vermutlich noch weniger. Eine geeignete Quelle zur Ermittlung der Zahl geflüchteter Menschen auf der Ebene der Samt- und Einheitsgemeinden wäre das AZR, das für die Messung von Betroffenheit herangezogen werden sollte. Gegenwärtig liegen Ergebnisse des AZR aber nur auf der räumlichen Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise vor. Es bedürfte einer Anweisung des Niedersächsischen Innenministeriums an die Ausländerbehörden die Daten des AZR mit Blick auf die Personen mit Aufenthaltsgestattung, Personen mit Duldung und Personen, die eine Asylberechtigung, einen Flüchtlingsschutz oder subsidiären Schutz erhalten haben für die räumliche Ebene der Samt- und Einheitsgemeinden beispielsweise einmal jährlich auszuwerten. Aus Datenschutzgründen könnten Werte von beispielsweise kleiner 30 gesperrt werden.

- **Zielgenauere Ermittlung der Bedürftigkeit:** Auf die oben beschriebene Weise ließe sich die Betroffenheit von Kommunen zielgenauer ermitteln. Ob diese Kommunen wirklich bedürftig im Sinne der Notwendigkeit einer Förderung sind, gibt der Indikator nur eingeschränkt wider. Im bisherigen Ansatz erfolgt die Ermittlung der Bedürftigkeit nicht über die Auswahl der begünstigten Kommunen, sondern bei der Verteilung der Mittel auf die Kommunen über den Indikator der kommunalen Finanzkraft. Damit wird die finanzielle Bedürftigkeit einer begünstigten (und damit „betroffenen“) in den Vordergrund gestellt. Wir schlagen vor, den Indikator der finanziellen Bedürftigkeit zunächst beizubehalten und für die Zukunft zu prüfen, ob andere Indikatoren als Ersatz oder in Ergänzung der finanziellen Bedürftigkeit berücksichtigt werden sollten. So könnte beispielsweise die Frage der Bedürftigkeit nicht nur am fiskalischen Kriterium, sondern stärker an den Integrationsbedarfen einer Kommune festgemacht werden, die über die Zuwanderung geflüchteter Menschen hinausgehen. Ein möglicher Indikator zur Messung dieser Bedarfe wäre beispielsweise die Zahl der in Bedarfsgemeinschaften lebenden Ausländer je 1.000 Einwohner.

Zielsetzung der Indikatorendiskussion ist es auch künftig unter sich verändernden Rahmenbedingungen (z. B. zunehmende Aufnahme einer Beschäftigung der erwerbsfähigen geflüchteten Menschen) die Zielgenauigkeit der Messung von Betroffenheit und Bedürftigkeit zu gewährleisten. Grundlage dafür sollte ein **laufendes Monitoring** des Integrationsfonds sein, um auch in Zukunft eine bedarfsgerechte Förderung sicherzustellen. In diesem Zusammenhang sollten die bislang bestehenden „Sollbruchstellen“ des Fonds im Sinne der zeitlichen Begrenzung und der jährlichen Ermittlung von kommunaler Betroffenheit und Bedürftigkeit in beschriebener angepasster Form fortgeführt werden.

Der vorhandene Schwellenwert (doppelter Wert des Landesdurchschnitts) zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung entspricht den politischen Zielen einer pointierten Unterstützung besonders betroffener Kommunen und sollte beibehalten werden. Gleiches gilt für die Berechnungsmethodik der Mittelverteilung des Integrationsfonds auf die begünstigten Kommunen.

Die Ermittlung von Betroffenheit erfolgt gegenwärtig schon dynamisch, d. h. es wird anhand aktueller Daten jährlich überprüft, welche Kommunen in Niedersachsen die Anforderungen der Anspruchsberechtigung erfüllen. Das bedeutet, dass sich jährlich die Zusammensetzung der begünstigten Kommunen ändern kann. Diese Vorgehensweise ist nur folgerichtig, weil auch Sekundärmigration dynamisch ist und sich dadurch „Betroffenheit“ laufend ändern kann. Das führt im Zweifelsfall aber zu einer eingeschränkten Planbarkeit und Verlässlichkeit auf Seiten der Kommunen, insbesondere die der „Wackelkandidaten“, die in der Nähe des Schwellenwertes liegen. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob nicht Kommunen, die nach neuer Berechnung keinen Anspruch mehr auf Mittel nach dem Integrationsfonds haben, Übergangsmittel für nicht investive Projekte für eine Übergangsphase erhalten können.

Fazit

Bei der Messung von Betroffenheit sollte versucht werden die Zielgenauigkeit der Auswahl begünstigter Kommunen zu erhöhen. Dafür sollte auf Daten des Ausländerzentralregisters – wenn möglich – umgestellt werden. Die Bedürftigkeit bezieht sich gegenwärtig nur auf die finanzielle Bedürftigkeit. Zukünftig ist zu prüfen, ob die Frage der Bedürftigkeit zusätzlich an Integrationsbedarfen einer Kommune festgemacht

werden sollte. Es empfiehlt sich ein laufendes Monitoring des Fonds, um wie bislang auch zukünftig die Bedarfsorientierung sicherzustellen. Schwellenwert der Anspruchsberechtigung oder Berechnungsmethodik der Mittelverteilung auf die begünstigten Kommunen sollen beibehalten werden. Um Planbarkeit und Verlässlichkeit zu erhöhen, ist zu prüfen, ob nicht mehr anspruchsberechtigte Kommune für eine Übergangsphase Mittel bekommen können (z. B. zur Fortführung nicht-investiver Maßnahmen).

6.4 Praktikabilität durch Anpassung der Förderbedingungen verbessern

Die Praktikabilität des Integrationsfonds wurde insgesamt als sehr gut bewertet. Kleinere Anpassungsbedarfe ergeben sich in folgenden Bereichen:

Anpassung der Mittelzusagen an den Ablauf der kommunalen Haushaltsberatungen

Der Zeitplan der Mittelvergaben/-zusagen sollte sich stärker an dem Ablauf der kommunalen Haushaltsberatungen orientieren. Eine Möglichkeit besteht darin, die Mittelvergabe zukünftig zum Ende eines Jahres (nach Festlegung des Landeshaushaltes) für das Folgejahr festzulegen. Da die Datengrundlage zur Verteilung der Mittel immer erst im März eines Jahres vorliegt, würde dies bedeuten, dass die Mittelvergabe dann jeweils mit Daten aus dem Frühjahr erfolgen müsste (also z. B. die Mittelvergabe für 2020 auf Basis der Daten aus März 2019).

Antragsstichtag vorverlegen

Der zukünftige Antragsstichtag sollte vorverlegt werden. Gute Erfahrungen in anderen Programmen/Richtlinien wurde mit dem Antragsstichtag 15.9. gemacht.

Fördermindestgrenzen an Größe der Kommunen anpassen

Ein flexiblerer Umgang mit Fördermindestgrößen erhöht den Handlungsspielraum der anspruchsberechtigten Kommunen. Hierbei wäre eine Unterscheidung zwischen investiven und nicht-investiven Projekten sowie eine Reduzierung der Mindestzuwendungshöhe bei kleineren Kommunen hilfreich (z.B. 50.000 €).

Freizügigkeit bei Fördertatbeständen beibehalten

Die Freizügigkeit bei den Fördertatbeständen sollte bei einer zeitlich begrenzten Fortführung des Integrationsfonds beibehalten werden. Dies ermöglicht den betroffenen Kommunen die Mittel bei den höchsten Bedarfen passgenau einzusetzen.

Auch die Fördertatbestände Kita- und Schulbau sollten unbedingt beibehalten werden, denn das Bildungssystem leidet im Gegensatz beispielsweise zum Handlungsfeld Berufliche Integration unter einer generellen Finanzknappheit. Es besteht eine große Diskrepanz zwischen den Anforderungen, die sich an Bildung (vorschulische und schulische) stellen, und den entsprechenden Ressourcen bzw. erkennbaren Engpässen. Kommunen mit defizitärem Haushalt können die erforderlichen Kompensationen nicht leisten.

Der Integrationsfonds kann entsprechende Prioritäten setzen, um Ressourcen stärker in den Bildungsbereich und auf segregierte Einrichtungen zu lenken. Neben bauliche Investitionen und Qualifizierung und Differenzierung von Räumlichkeiten in den Einrichtungen betrifft dies auch Unterstützungen wie die kommunal verantwortete Schulsozialarbeit oder Unterstützung der Elternarbeit.

Flexibilität bei Fördertatbeständen an Bedingungen knüpfen

Die hohe Flexibilität bei den Fördertatbeständen sollte allerdings an Bedingungen geknüpft werden. Anspruchsberechtigte Kommunen sollten nicht nur begründen, warum diese Maßnahme/Projekt erforderlich ist, sondern sie sollten auch nachweisen, dass die Auswahl der Projekte/Maßnahmen in einem gemeinsamen Diskussions- und Abwägungsprozess aller Ressorts stattgefunden hat (Auswahl eines Projektes aus einer Bandbreite an Projekten).

In diesem Zusammenhang wäre auch überlegungswert, den Integrationsfonds stärker auf eine konzeptionelle Basis zu stellen. Vergleichbar mit den integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten der Städtebauförderung, müssten die begünstigten Kommunen mit ihren Anträgen den Nachweis der strategischen Einbettung des Projektes in eine kommunale Integrationsstrategie bzw. ein kommunales Integrationskonzept erbringen. Eine zweite Voraussetzung wären entsprechend vorliegende Integrationskonzepte oder -strategien der Kommunen. Davon ist Apriori, insbesondere bei den kreisangehörigen Kommunen, nicht auszugehen. Ein Integrationskonzept sollte daher keine Fördervoraussetzung bilden, vor allem um die Vorteile des Integrationsfonds einer schnellen Umsetzung und einfachen Abwicklung nicht zu gefährden. Nichtsdestotrotz bietet der Integrationsfonds die Chance, betroffene Kommunen anzuregen, sich stärker konzeptionell mit den Integrationsbedarfen ihrer Kommune auseinanderzusetzen. Dies wäre beispielsweise dadurch möglich, den betroffenen Kommunen – ohne vorhandenes Integrationskonzept – als Auflage mitzugeben, einen Teil der Fördermittel zur Erarbeitung einer konzeptionellen Grundlage einzusetzen, ohne die Bewilligung von einem vorhandenen Konzept abhängig zu machen. Eine derartige Bedingung wäre nur sinnvoll bei einer längeren Laufzeit des Integrationsfonds. In diesem Zusammenhang wird an dieser Stelle keine Empfehlung, sondern lediglich ein Prüfauftrag bei der Fragestellung der Konzeptorientierung der Integrationsfondsprojekte formuliert.

Befristung des Integrationsfonds beibehalten aber Verlängerung des Förderzeitraums möglichst auf fünf Jahre, mindestens bis Ende der Legislaturperiode

Die Integration geflüchteter Menschen ist eine Daueraufgabe, die nicht im kommenden Jahr und vermutlich auch nicht in fünf Jahren abgeschlossen sein wird (vgl. Kapitel 6.1). Im Zusammenhang mit der geringen Verlässlichkeit bei jährlichen politischen Entscheidungen über die Fortführung des Integrationsfonds sowie den Schwierigkeiten vieler Kommunen qualifizierte Fachkräfte für die Umsetzung der Projekt bei Befristung der Arbeitsverträge auf ein Jahr zu gewinnen, sollte der Förderzeitraum möglichst komplettär zur mittelfristigen Finanzplanung auf drei Jahre ggf. sogar auf fünf Jahre, mindestens aber bis Ende der Legislaturperiode verlängert werden. Die Befristung des Integrationsfonds sollte beibehalten werden, wobei auf Basis einer Bilanz nach fünf Jahren oder nach Ende der Legislaturperiode politisch entschieden werden sollte, ob der Integrationsfonds um weitere fünf Jahre fortgeführt wird.

Fazit

Die Praktikabilität ist durch marginale Anpassung der Förderbedingungen zu verbessern, wobei die Freizügigkeit bei den Fördertatbeständen beibehalten werden sollte. Ferner wäre zu prüfen, Bedingungen an den Integrationsfonds zu knüpfen, um Kommunen anzuregen, sich stärker konzeptionell mit den Integrationsbedarfen auseinanderzusetzen. Wesentlich ist eine einmalige Verlängerung des Förderzeitraums auf fünf Jahre bzw. bis Ende der Legislaturperiode, wobei anschließend auf Basis einer Bilanz über eine mögliche Verlängerung des Integrationsfonds entschieden werden sollte.

6.5 Fachliche Unterstützung durch das Land fortführen

Auch zukünftig wünschen sich die anspruchsberechtigten Kommunen einen organisierten Erfahrungsaustausch untereinander insbesondere mit Blick auf Erfahrungen zu Wirkungen einzelner Projekte. Vorstellbar ist dies vor dem Hintergrund „voneinander lernen“ und Vorstellung von good-practice-Beispielen insbesondere mit Blick auf die über den Integrationsfonds geförderten Projekte aber auch über den Tellerrand der anspruchsberechtigten Kommunen hinaus (ggf. auch mit Blick auf andere Bundesländer).

Neben good-practice und Wirkungen von Projekten wurden folgende Themen für einen zukünftigen Erfahrungsaustausch benannt, die sich an den Bedarfen der Kommunen orientieren:

- Qualifizierung von Kitas, Schulen und Familienzentren (u. a. Beispiel NRW)
- Quartiersarbeit
- Möglichkeiten der Wohnraumförderung über den Integrationsfonds

Darüber hinaus sollte über regionale Veranstaltungsorte nachgedacht werden, um Anfahrtswege zu minimieren.

Neben einem organisierten Erfahrungsaustausch wünschen sich die teilnehmenden Kommunen eine Unterstützung durch das Land in der Bereitstellung, Analyse und Vereinheitlichung von Datengrundlagen.

Fazit

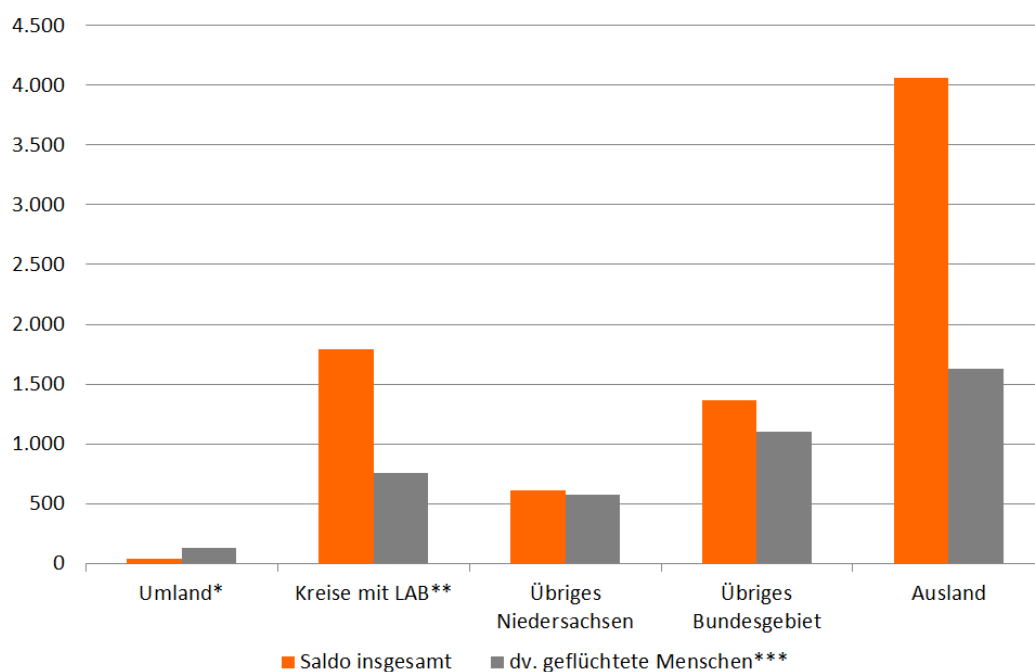
Die begünstigten Kommunen wünschen sich eine Fortführung der bedarfsgerechten fachlichen Unterstützung durch das Land und eine Plattform für einen organisierten Austausch.

ANHANG

7 Ergänzende Informationen zur Kontext- und Bedarfsanalyse

7.1 Ergebnisse der Wanderungsstatistik

Abbildung 33: Wanderungssaldo der Stadt Salzgitter nach Nationalität der Wandernden und Richtung – Summe 2014 bis 2017



* LK Peine, LK Wolfenbüttel, LK Hildesheim

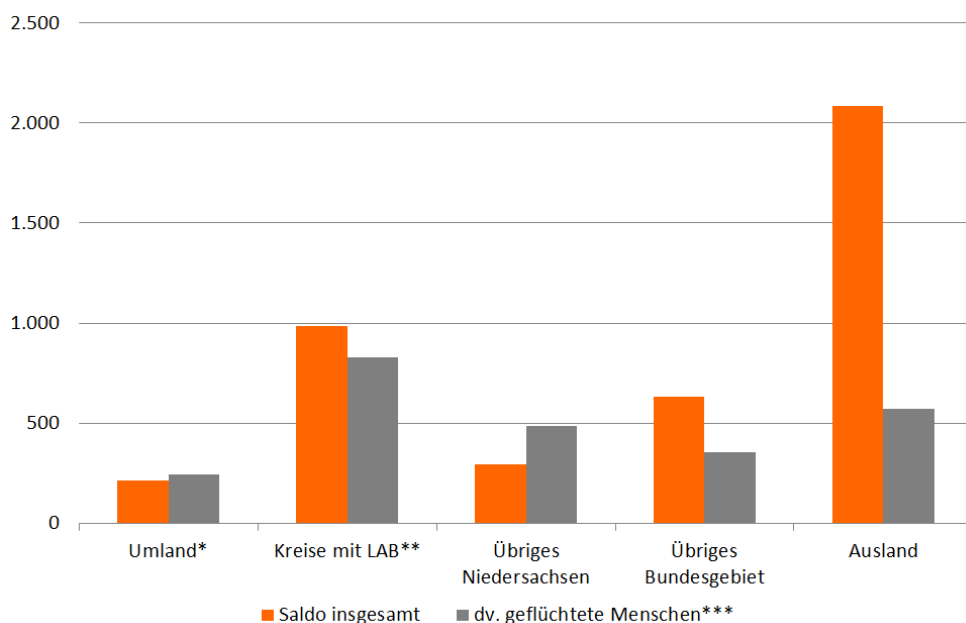
** Kreise mit Standort einer Landesaufnahmebehörde

*** Menschen mit folgenden Nationalitäten: Syrer, Iraker, Iraner, Afghanen, Eritreer

Quelle: LSN; eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 34: Wanderungssaldo der Stadt Delmenhorst nach Nationalität der Wandernden und Richtung – Summe 2014 bis 2017



* LK Diepholz, LK Oldenburg, LK Wesermarsch, Land Bremen

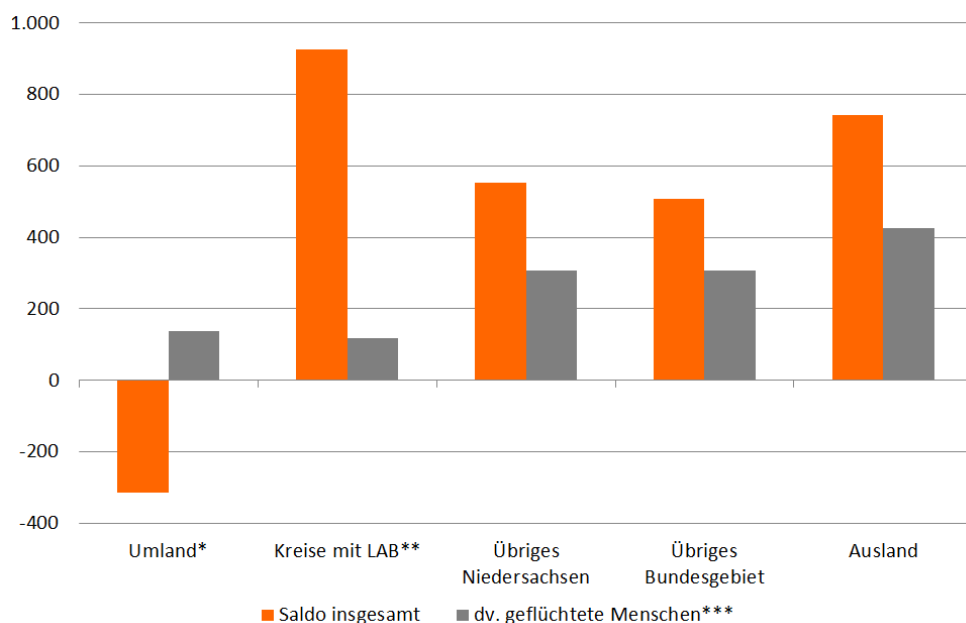
** Kreise mit Standort einer Landesaufnahmebehörde

*** Menschen mit folgenden Nationalitäten: Syrer, Iraker, Iraner, Afghanen, Eritreer

Quelle: LSN; eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 35: Wanderungssaldo der Stadt Wilhelmshaven nach Nationalität der Wandernden und Richtung – Summe 2014 bis 2017



* LK Ammerland, LK Friesland, LK Wittmund

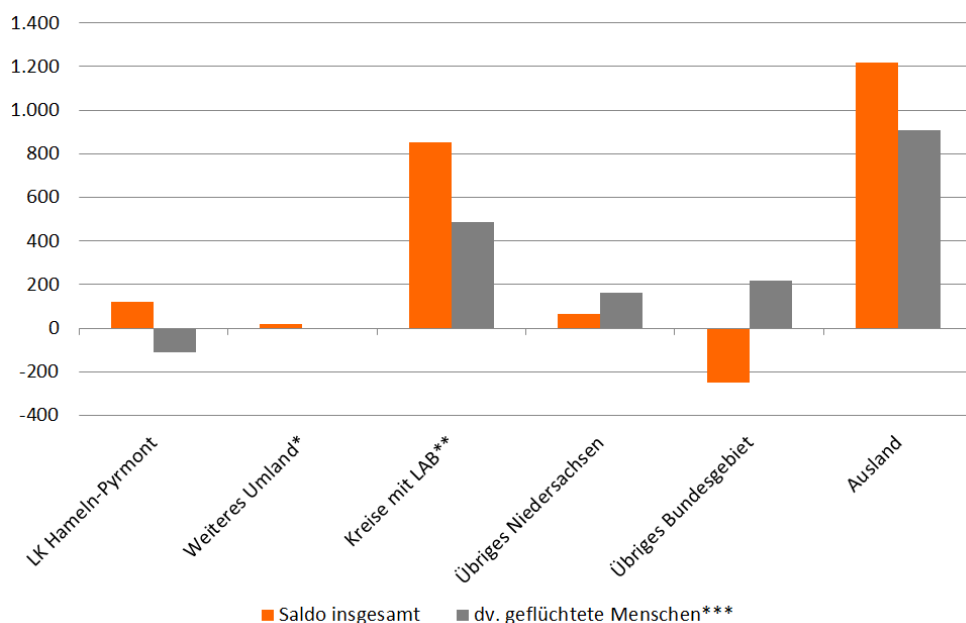
** Kreise mit Standort einer Landesaufnahmebehörde

*** Menschen mit folgenden Nationalitäten: Syrer, Iraker, Iraner, Afghanen, Eritreer

Quelle: LSN; eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 36: Wanderungssaldo der Stadt Hameln nach Nationalität der Wandernden und Richtung – Summe 2014 bis 2017



* LK Peine, LK Hildesheim, Region Hannover

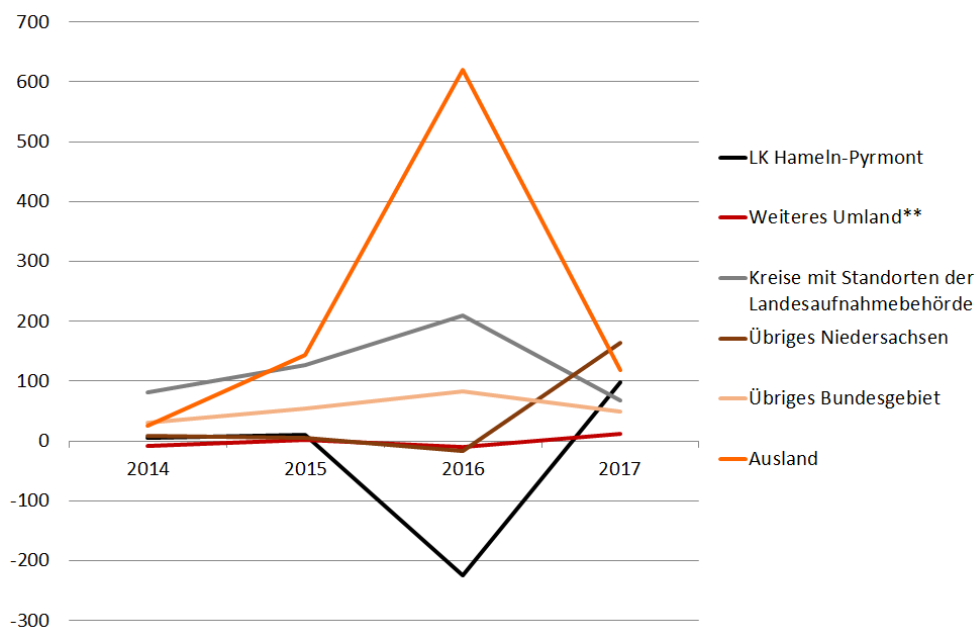
** Kreise mit Standort einer Landesaufnahmebehörde

*** Menschen mit folgenden Nationalitäten: Syrer, Iraker, Iraner, Afghanen, Eritreer

Quelle: LSN; eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 37: Wanderungssaldo der Stadt Hameln nach Nationalität der Wandernden* und Richtung – Einzeljahre 2014 bis 2017



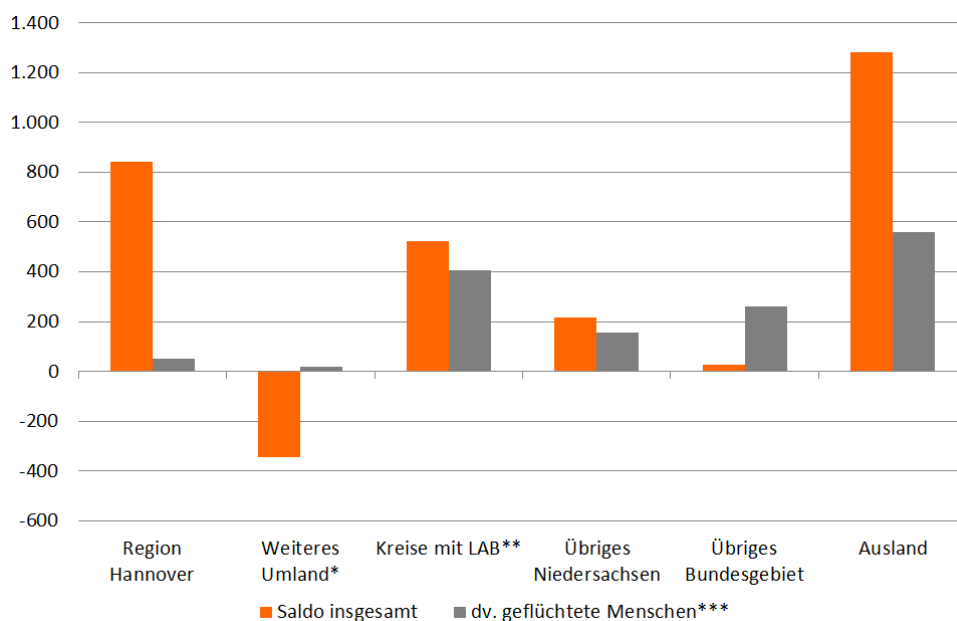
* Menschen mit folgenden Nationalitäten: Syrer, Iraker, Iraner, Afghanen, Eritreer

** LK Peine, LK Hildesheim, Region Hannover

Quelle: LSN; eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 38: Wanderungssaldo der Stadt Laatzen nach Nationalität der Wandernden und Richtung – Summe 2014 bis 2017



* LK Peine, LK Hameln-Pyrmont, LK Hildesheim

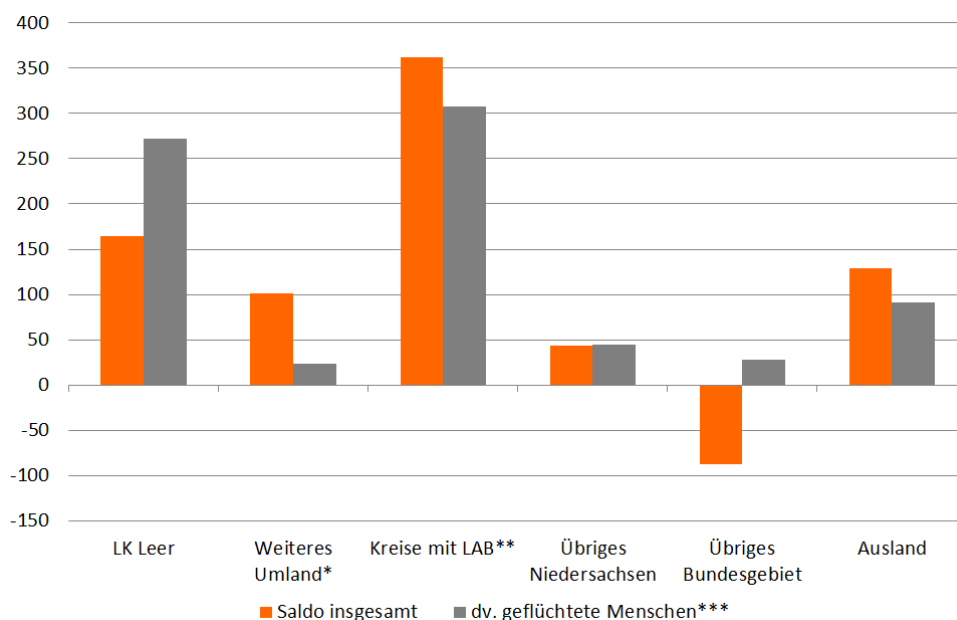
** Kreise mit Standort einer Landesaufnahmebehörde

*** Menschen mit folgenden Nationalitäten: Syrer, Iraker, Iraner, Afghanen, Eritreer

Quelle: LSN; eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 39: Wanderungssaldo der Stadt Leer nach Nationalität der Wandernden und Richtung – Summe 2014 bis 2017



* Kreisfreie Stadt Emden, LK Ammerland, LK Aurich, LK Cloppenburg, LK Emsland

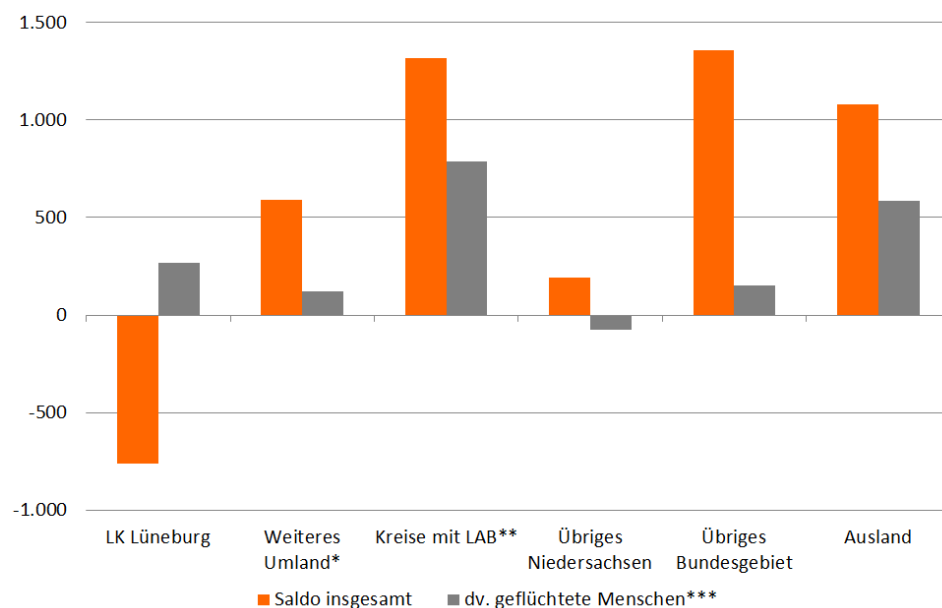
** Kreise mit Standort einer Landesaufnahmebehörde

*** Menschen mit folgenden Nationalitäten: Syrer, Iraker, Iraner, Afghanen, Eritreer

Quelle: LSN; eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 40: Wanderungssaldo der Stadt Lüneburg nach Nationalität der Wandernden und Richtung – Summe 2014 bis 2017



* LK Harburg, LK Lüchow-Dannenberg, LK Uelzen, Stadt Hamburg, LK Herzogtum-Lauenburg, LK Ludwigslust-Parchim

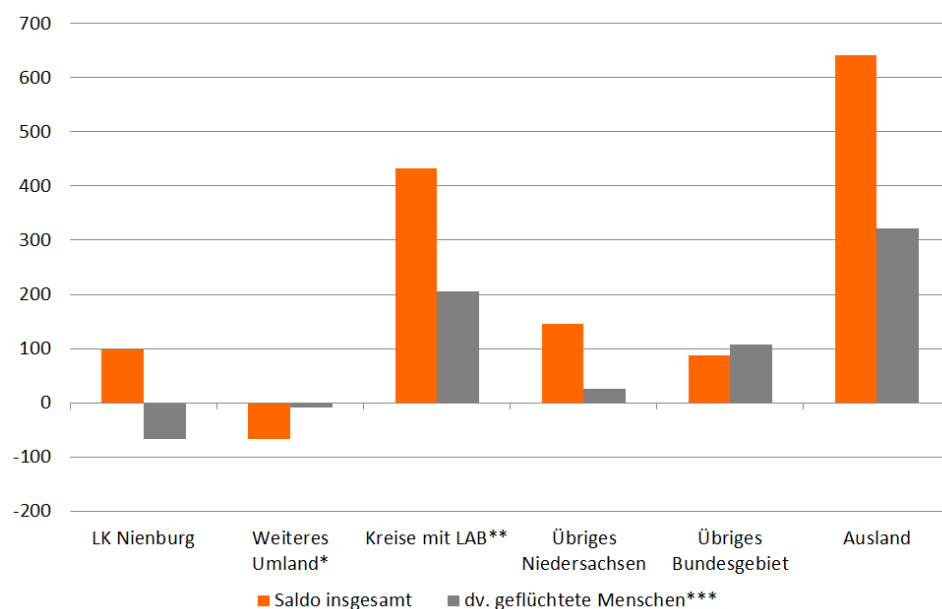
** Kreise mit Standort einer Landesaufnahmebehörde

*** Menschen mit folgenden Nationalitäten: Syrer, Iraker, Iraner, Afghanen, Eritreer

Quelle: LSN; eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 41: Wanderungssaldo der Stadt Nienburg (Weser) nach Nationalität der Wandernden und Richtung – Summe 2014 bis 2017



* Region Hannover, LK Diepholz, LK Schaumburg, LK Verden, LK Minden-Lübbecke

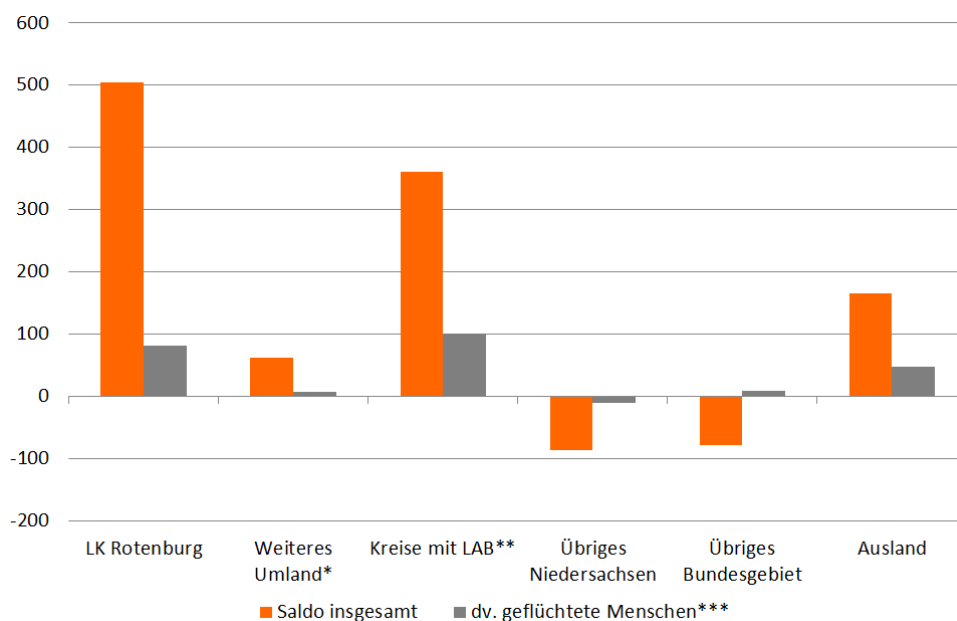
** Kreise mit Standort einer Landesaufnahmebehörde

*** Menschen mit folgenden Nationalitäten: Syrer, Iraker, Iraner, Afghanen, Eritreer

Quelle: LSN; eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 42: Wanderungssaldo der Stadt Rotenburg (Wümme) nach Nationalität der Wandernden und Richtung – Summe 2014 bis 2017



* LK Cuxhaven, LK Harburg, LK Osterholz, LK Stade, LK Verden

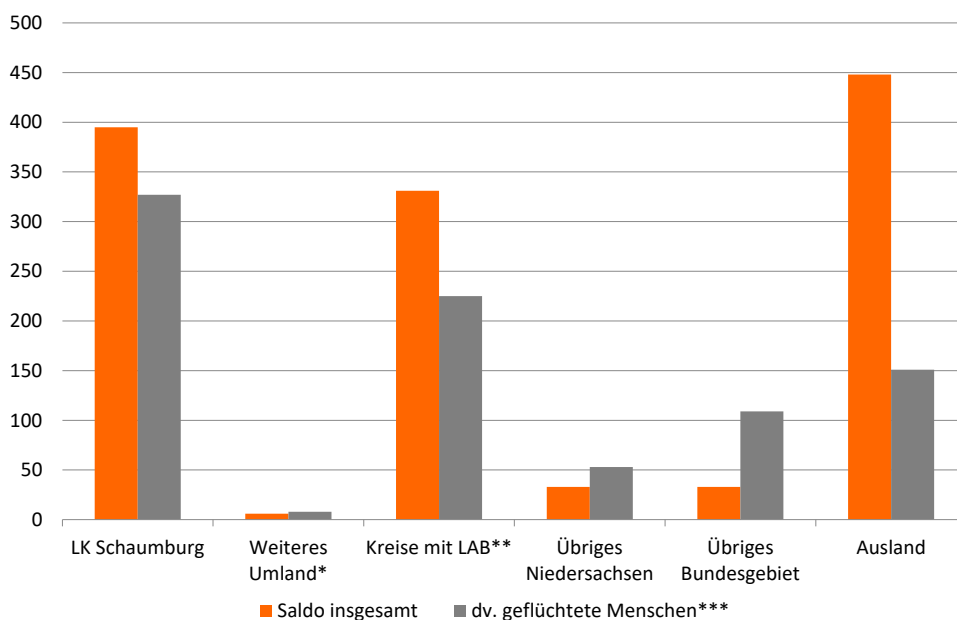
** Kreise mit Standort einer Landesaufnahmebehörde

*** Menschen mit folgenden Nationalitäten: Syrer, Iraker, Iraner, Afghanen, Eritreer

Quelle: LSN; eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 43: Wanderungssaldo der Stadt Stadthagen nach Nationalität der Wandernden und Richtung – Summe 2014 bis 2017



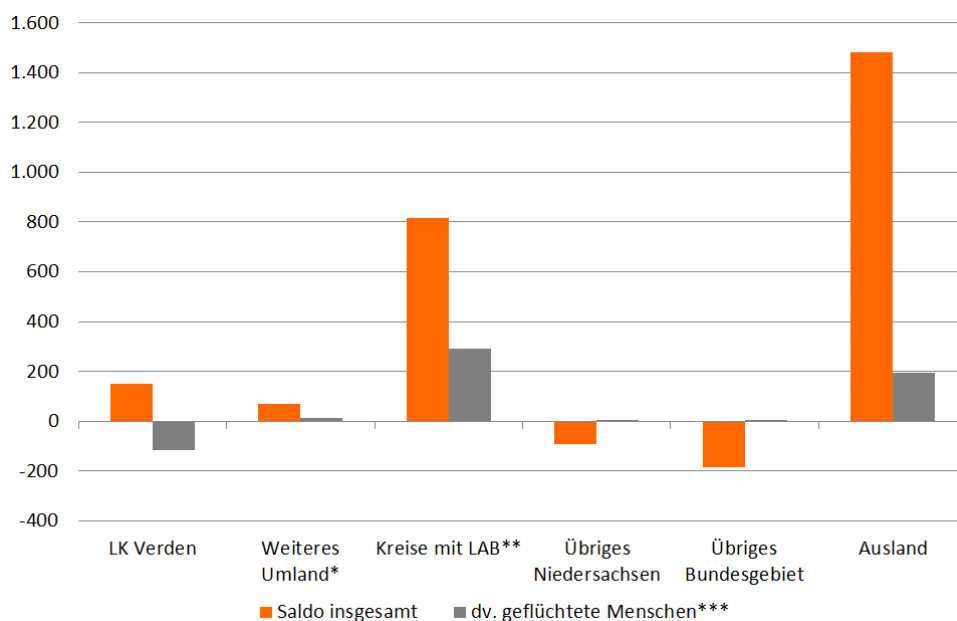
* Region Hannover, LK Hameln-Pyrmont, LK Nienburg (Weser), LK Lippe, LK Minden-Lübbecke

** Kreise mit Standort einer Landesaufnahmebehörde

*** Menschen mit folgenden Nationalitäten: Syrer, Iraker, Iraner, Afghanen, Eritreer

Quelle: LSN; eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 44: Wanderungssaldo der Stadt Verden (Aller) nach Nationalität der Wandernden und Richtung – Summe 2014 bis 2017

* LK Diepholz, LK Nienburg (Weser), LK Osterholz, LK Rotenburg (Wümme), Stadt Bremen,

** Kreise mit Standort einer Landesaufnahmebehörde

*** Menschen mit folgenden Nationalitäten: Syrer, Iraker, Iraner, Afghanen, Eritreer

Quelle: LSN; eigene Berechnungen

empirica

7.2 Weitere Statistiken

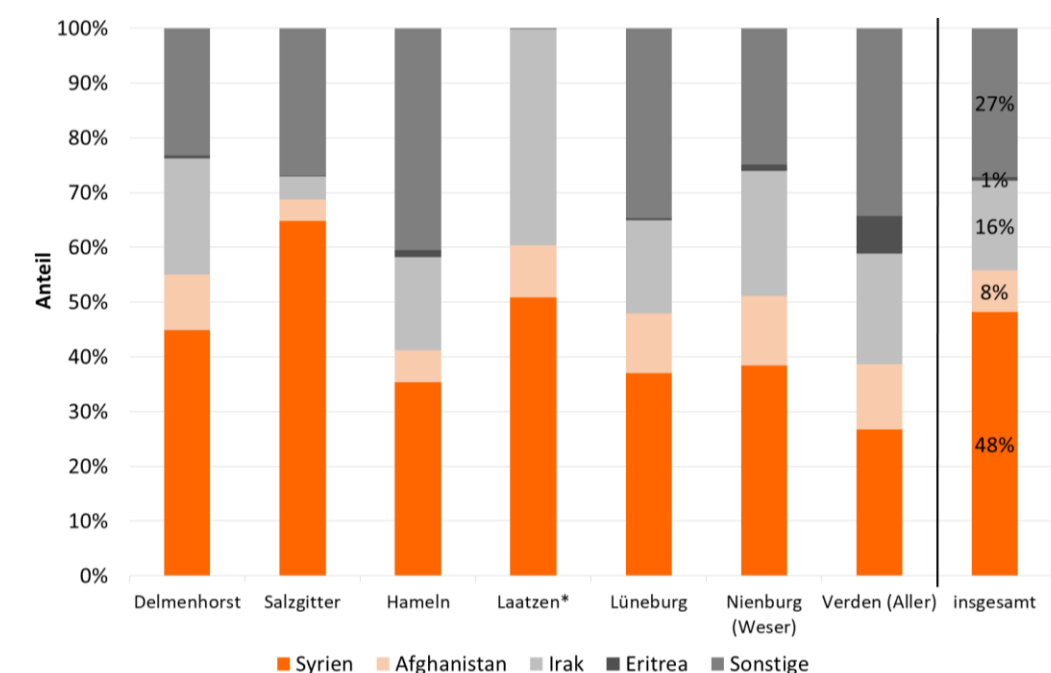
Tabelle 9: Anteil geflüchteter Menschen in den anspruchsberechtigten Kommunen an allen Einwohnern

	Anteil Geflüchtete an allen Einwohnern				
	2014	2015	2016	2017	30.09.2018
Delmenhorst	1,0%	1,5%	2,9%	3,6%	3,7%
Salzgitter	1,5%	3,1%	3,9%	5,6%	5,7%
Wilhelmshaven	0,8%	2,0%	2,7%	3,5%	3,8%
Hameln	2,3%	3,2%	4,6%	5,4%	6,1%
Laatzen	1,7%	3,3%	4,3%	4,7%	4,7%
Leer (Ostfriesland)	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.
Lüneburg	k.a.	1,9%	2,4%	2,8%	3,0%
Nienburg (Weser)	0,5%	1,4%	2,7%	3,5%	3,9%
Rotenburg (Wümme)	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.
Stadthagen	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.
Verden (Aller)	1,1%	1,3%	2,7%	3,0%	2,2%
insgesamt*	1,3%	2,3%	3,3%	4,1%	4,3%
Niedersachsen	0,7%	1,0%	1,7%	1,9%	k.A.

* Nur Kommunen mit Angabe

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen; LSN; Ausländerzentralregister, Stat. Bundesamt; eigene Berechnungen und eigene Darstellung

empirica

Abbildung 45: Geflüchtete Menschen nach Herkunftsland (30.09.2018)

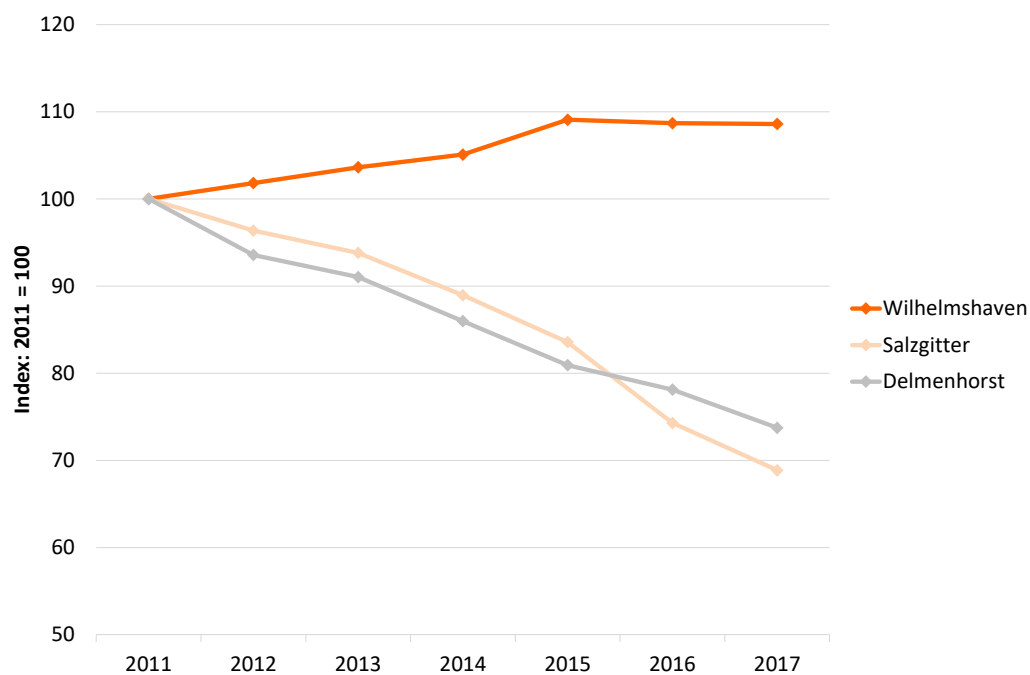
* Laatzten: Aus der Bevölkerungsstatistik nach Staatsangehörigkeit können keine Angaben darüber gemacht werden, welche Personen aufgrund eines Fluchtstatus in Laatzten leben. Um aber eine Orientierung zu bieten, wurde Zeitreihe erstellt, die Auskunft darüber gibt, wie sich die ausländische Bevölkerung aus den vier „typischen“ Fluchtstaaten entwickelt hat. Keine Angabe zu „Sonstigen“ Herkunftsländern.

Quelle: Schriftliche Befragung der anspruchsberechtigten Kommunen, LSN, eigene Berechnungen und eigene Darstellung **empirica**

Tabelle 10: Kennwerte zum Wohnungsmarkt

Städte	Zensus 2011		Medianmiete je m²		
	Leerstandsquote	Anteil WE in MFH zur Miete	Quartal IV/2014	Quartal III/2018	Veränderung in Prozent
Delmenhorst	3,8%	34,1%	6,35	7,17	+13%
Salzgitter	10,0%	39,3%	4,91	5,49	+12%
Wilhelmshaven	5,8%	58,1%	4,74	5,50	+16%
Hameln	5,4%	42,6%	5,00	5,80	+16%
Laatzten	2,6%	44,5%	6,18	7,71	+25%
Leer (Ostfriesland)	2,3%	29,3%	5,96	6,94	+16%
Lüneburg	2,1%	54,7%	8,05	9,47	+18%
Nienburg (Weser)	4,0%	37,9%	5,29	6,27	+19%
Rotenburg (Wümme)	2,8%	31,1%	6,17	7,23	+17%
Stadthagen	6,1%	36,0%	4,90	5,73	+17%
Verden (Aller)	3,4%	35,2%	6,17	7,00	+13%
Niedersachsen	3,7%	31,0%	5,80	6,92	+19%

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Darstellung und eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 46: Marktaktiver Leerstand 2011-2017 in Salzgitter, Wilhelmshaven und Delmenhorst

Quelle: CBRE-empirica-Leerstandsindex, eigene Berechnungen und Darstellung

empirica