

Die Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise – Beobachtungen zur Agilität des deutschen Verwaltungssystems

Johann Hahlen/Hannes Kühn¹

Der Aufsatz zeichnet die Entwicklungen der Flüchtlingskrise nach und beschreibt die Analyse des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Darauf aufbauend wird die Frage nach der notwendigen Agilität des föderalen Verwaltungssystems zur Bewältigung der Flüchtlingskrise gestellt. Die Darstellung geht in fünf Schritten vor: Nach der Beschreibung der Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise, werden das Engagement des NKR und dessen Empfehlungen vor- und der jüngsten Gesetzgebung gegenübergestellt. Am Ende werden einige Schlussfolgerungen für eine Reform der deutschen Verwaltung gezogen.

Die Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise

Im Sommer und Herbst 2015 beherrschte die Flüchtlingskrise Deutschland: Täglich überschritten tausende, mitunter mehr als 10.000 Menschen die deutschen Grenzen. Die Bundeskanzlerin war Anfang Sep-

tember 2015 mit dem österreichischen Bundeskanzler übereingekommen, keinen Flüchtling an der Grenze zurückzuweisen. Mit Sonderzügen und Bussen wurden die Migranten nach dem sog. Königsteiner Schlüssel² auf die 16 Bundesländer verteilt. Nicht mehr genutzte Kasernen, aber auch Messehallen, Turnhallen, eilig beschaffte Container und Zelte in den Kommunen wurden zur Erstaufnahme der Flüchtlinge genutzt.

Die Bundespolizei konnte – auch nachdem am 13.09.2015 das BMI nach der

Ausnahmeklausel im Schengen-Vertragswerk wieder Kontrollen an den deutschen Außengrenzen eingeführt hatte³ – die Vielzahl der Flüchtlinge nicht annähernd vollständig⁴ erfassen. Viele Flüchtlinge setzten sich auf dem Weg von der Grenze in die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder ab oder reisten in die skandinavischen Staaten weiter. Nach dem „Rücktritt“ des Präsidenten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) am 17.09.2015 wurde der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit (BA), Frank-Jürgen Weise⁵, zum neuen Leiter des BAMF bestellt.

Die Flüchtlingskrise war dabei, die Behörden zu überrollen⁶. Ohne die Amtshilfe von Bundeswehr, Zoll und Bundespolizei, ohne den Einsatz des THW und des Katastrophenschutzes, ohne das Rote Kreuz und die Wohlfahrtsorganisationen mit ihren hauptamtlichen, v.a. aber mit ihren unzähligen ehrenamtlichen Helfern⁷ und dem Engagement der christlichen Kirchen mit ihren Ortsgemeinden hätten Unterbringung und Versorgung der mehreren



Johann Hahlen

Mitglied des Nationalen Normenkontrollrats und Staatssekretär a.D.



Hannes Kühn

Referent im Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrats

- 1 Die Autoren geben ihre persönliche Meinung wieder und sprechen nicht für den NKR.
- 2 Die Bezeichnung geht auf das Königsteiner Abkommen der Länder von 1949 zurück, in dem sich diese auf einen Schlüssel zur Finanzierung gemeinsamer wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen geeinigt hatten. Dieser jährlich neu berechnete Schlüssel stellt zu zwei Dritteln auf die Steueraufkommen und zu einem Drittel auf die Bevölkerungszahlen der 16 Länder ab.
- 3 Vgl. den Bericht in der FAZ vom 14.09.2015, S. 1 „Berlin führt Grenzkontrollen ein“.
- 4 Spiegel online vom 30.09.2015 zitiert einen Vertreter der Bundespolizei mit der Aussage, man behandle lediglich ein Drittel der kontrollierten

- Personen erkenntungsdienstlich, der Rest werde mehr oder weniger im Schnellverfahren in die Erstaufnahmeeinrichtungen durchgewinkt.
- 5 Siehe auch dessen Portrait in der FAZ vom 13.04.2016, S. 11 „Der Wolf im Beamtenpelz“.
- 6 Vgl. etwa die Berichte in der FAZ vom 16.09.2015, S. 3 „Aktenzeichen 32.1 ungelöst“, vom 17.09.2015, S. 4 „Schlimmer geht immer“ und vom 19.09.2015, S. 19 „Die Jahrhundertaufgabe“ sowie in der Welt am Sonntag vom 20.09.2015, S. 1 „Noch nicht einmal die Computer sind aufeinander abgestimmt“ und im Kölner Stadtanzeiger vom 19.10.2015, S. 8 „Normal, das war einmal“.
- 7 Am Beispiel Hamburgs dargestellt in der FAZ vom 06.04.2016, S. 4 „Nach der Jubelstimmung“.

hunderttausend Menschen nicht bewältigt werden können.

Besonders betroffen war und ist das BAMF, das in den letzten 25 Jahren ein beträchtliches Auf und Ab erlebt hat: Während der Balkankriege hatte das Amt ca. 4.000 Mitarbeiter und war in der Spitze 1992 mit ca. 438.000 Asylanträgen befasst. Nach der Grundgesetzänderung⁸ und der staatlichen Neuordnung des Westbalkans waren die Asylbewerberzahl-

22 Außenstellen – für die neuen 203.000 Asylanträge in diesem Jahr deutlich zu wenig, denn am Ende 2014 türmten sich im BAMF ca. 170.000 unerledigte Fälle¹¹. Das BAMF hatte deshalb schon für den Haushalt 2014 knapp 1.000 neue Stellen gefordert; der Haushaltsgesetzgeber bewilligte jedoch nur 300. Der von Monat zu Monat steigende Zustrom von Flüchtlingen¹² machte alle Haushaltsplanungen zur Makulatur. Für 2016 bekam das BAMF dann Ende 2015 3.000 neue Stel-

Ob das BAMF sein Ziel erreichen wird¹⁴, im Jahr 2016 mit dem seit 2014 mehr als verdreifachten Personal gut eine Million Asylanträge zu entscheiden? Im ersten Quartal 2016 sind die monatlichen Zugänge an Flüchtlingen gegenüber dem 2. Halbjahr 2015 zwar deutlich zurückgegangen, der Berg von noch nicht beschiedenen Asylanträgen ist jedoch gegenüber Ende 2015 weiter gewachsen¹⁵.

Das bestehende Asylsystem mit seinen verschachtelten Zuständigkeiten der einzelnen Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene war dem – geradezu historischen – Ausspruch der Bundeskanzlerin vom 31.08.2015 „Wir schaffen das“¹⁶ nicht gewachsen. Angesichts katastrophaler Zustände an vielen Orten, allen voran am Berliner Landesamt für Gesundheit und Soziales (LaGeSo)¹⁷, wurde immer öfter darauf hingewiesen, dass die Flüchtlingskrise zu einer Verwaltungskrise, wenn nicht gar zu einer Staatskrise¹⁸ geworden sei¹⁹. Einige Kommentatoren gingen sogar soweit, von eklatantem Staatsversagen²⁰ zu sprechen. Nicht zuletzt trug die offensichtliche Überforderung der Behörden – am deutlichsten abzulesen an dem Eingeständnis, dass man nicht wisse, wie viele Flüchtlinge sich tatsächlich in Deutschland aufhalten²¹ – zum Erstarken der sog. Pegida-Bewegung sowie der Partei AfD bei²².

»Das bestehende Asylsystem mit seinen verschachtelten Zuständigkeiten der einzelnen Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene war dem geradezu historischen Ausspruch der Bundeskanzlerin ‚Wir schaffen das‘ nicht gewachsen.«

len stark zurückgegangen; 2008 waren es nur noch rd. 28.000. Das BAMF reagierte mit Schließung von Außenstellen, Personalabbau⁹ und verstärkter Integrationsarbeit. Seit 2010 stiegen die Asylbewerberzahlen jedoch wieder deutlich an¹⁰. Im Jahr 2014 verfügte das BAMF über ca. 2.100 Mitarbeiter in Nürnberg und

len sowie Finanzmittel für weitere 1.000 befristete Beschäftigte. Der dramatisch gestiegene Arbeitsanfall, die Vervielfachung der Außenstellen auf über 70 im ersten Quartal 2016 sowie der angestrebte Personalaufwuchs bis Mitte 2016 auf über 7.000 Mitarbeiter sind für das BAMF eine außerordentliche Herausforderung¹³.

8 Im Sommer 1993 mit dem neuen Art. 16a GG, wonach niemand mehr Asyl bekommt, der aus einem Mitgliedstaat der EU oder einem durch Gesetz zum „sicheren Herkunftsstaat“ erklärten Land einreist.
9 Hunderte von Mitarbeitern wurden an andere Bundesbehörden, die Personalbedarf hatten, z.B. das Bundesamt für Verfassungsschutz, abgegeben.
10 Im Jahr 2012 waren es wieder 77.651, im Jahr 2013 bereits 127.023 sowie im Jahr 2014 sogar 203.000 Asylanträge.
11 Zugleich hatte sich die Bearbeitungsdauer seit 2010 kontinuierlich verlängert, so dass rd. die Hälfte der Verfahren länger als sechs Monate dauerte. Im Koalitionsvertrag von 2013 war deshalb eine Entscheidung über Asylanträge binnen drei Monaten als Ziel vorgegeben worden.
12 Im gesamten Jahr 2015 wurde das BAMF mit 476.000 Asylanträgen konfrontiert (plus 135 Prozent gegenüber 2014), konnte jedoch nur 282.000 Anträge bescheiden (plus 119 Prozent gegenüber 2014) und ging mit einem Bestand von 364.000 anhängigen Anträgen in das Jahr 2016 (plus 115 Prozent gegenüber 2014).

13 Das Ausmaß dieser Aufgabe wird in der Antwort der Bundesregierung vom 20.04.2016 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen deutlich (BT-Drucks. 18/8204 vom 22.04.2016).
14 So dessen Leiter Frank-Jürgen Weise laut Spiegel online vom 05.02.2016 und FAZ vom 10.03.2016, S. 1 „Eine Million Asylanträge sollen 2016 entschieden werden“.
15 Von rd. 364.000 auf rd. 431.000 Ende April 2016, obwohl die Zahl der im BAMF tätigen Entscheider – in sog. Vollzeitäquivalenten gerechnet – von 366 Anfang 2015 auf knapp 1.000 Ende 2015 und zum 01.04.2016 auf 1.560 erhöht werden konnte.
16 Auf ihrer Sommerpressekonferenz in Berlin, vgl. den FAZ-Bericht vom 01.09.2015, S. 3 „Große Herausforderung – kleine Lösungen“.
17 Siehe die wohlwollend rückblickende Darstellung in der FAZ vom 19.12.2015, S. 3 „In der Warteschleife“.
18 Vgl. Alexander Kissler, Nicht Bamf, Merkel heißt der Fehler, CICERO Online, <http://www.cicero.de/berliner-republik/fluechtlingskrise-und-staatsversagen-nicht-bamf-merkel-heisst-der-fehler/60222>, abgerufen am 11.05.2016.

19 Vgl. etwa Hesse 2015, S. 338 ff.
20 Vgl. Cora Stephan, Keine Flüchtlingskrise, sondern Staatsversagen, Wirtschaftswoche Online, <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/stephans-spitzen-keine-fluechtlingskrise-sondern-staatsversagen/12563086.html>, abgerufen am 11.05.2016. Vgl. des Weiteren: Schachtschneider 2015, ca. S. 10: „Das Deutschland der europäischen Integration versagt in der wichtigsten Aufgabe des Staates, der Abwehr der Illegalität.“ Sehr viel ausgewogener Di Fabio 2016 in seinem Gutachten, in welchem er geprüft hat, ob der Bund seine grundgesetzlichen Pflichten zur Grenzsicherung in landes- und damit bundes-schädigender Weise vernachlässigt.
21 So der Leiter des BAMF, Frank-Jürgen Weise, in der Passauer Neuen Presse vom 03.03.2016 „Dann stehen wir vor einem Problem“.
22 So die Ergebnisse der in der FAZ vom 21.10.2015, S. 8 berichteten Umfrage „Kontrollverlust – die Besorgnis der Bürger wächst“ des Instituts für Demoskopie Allensbach.

Bundes- und Landesregierungen reagierten auf die krisenhafte Entwicklung in gewohnter Weise: Auf Bundesebene wurde die Gesetzgebungsmaschine „angeworfen“ und nach Regelungen gesucht, die in dem schmalen vom Grundgesetz und EU-Vorgaben belassenen Gestaltungsraum die Anziehungskraft der wohlhabenden Bundesrepublik Deutschland für Menschen in Not mindern sowie die Durchführung der Asylverfahren be-

Dabei und in den Wochen zuvor hatte sich die Zusammenarbeit zwischen dem im Wesentlichen nur in Fragen des Asylverfahrens und Ausländerrechts federführenden BMI und den anderen Ressorts zur Lösung der mit dem Zustrom von Migranten verbundenen Problemen als unbefriedigend erwiesen. Auf Vorschlag des Chefs des Bundeskanzleramts²⁶ beschloss die Bundesregierung in der Kabinettsitzung am 07.10.2015 ein Konzept zur Ko-

belastend empfunden, zeitigte jedoch auf Dauer Wirkung²⁸.

Reformansätze und Straffungen auf der eigentlichen Arbeitsebene blieben in diesen kritischen Wochen und Monaten des Jahres 2015 die Ausnahme. Die verschiedenen Bundes-, Landes- und kommunalen Behörden, die mit der Kontrolle und Registrierung der Migranten an den Grenzen, deren ärztlicher Betreuung, deren Verteilung, Unterbringung und Versorgung betraut waren, blieben auf sich allein gestellt, mussten improvisieren und sehen, wie sie mit den von Tag zu Tag sich ändernden Verhältnissen fertig wurden.

»Reformansätze und Straffungen auf der eigentlichen Arbeitsebene blieben in diesen kritischen Wochen und Monaten des Jahres 2015 die Ausnahme.«

schleunigen und für möglichst viele Migranten eine „Heimschaffung“²³ ermöglichen sollten.

Die für Unterbringung und Existenzsicherung der Asylbewerber nach dem Grundgesetz zuständigen Länder verlangten – zugleich für ihre Kommunen – pauschale finanzielle Entlastungen bzw. Zuschüsse des Bundes. Auf einem „Flüchtlingsgipfel“ am 24.09.2015 beschlossen die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder einen gemeinsamen Maßnahmenkatalog, der sowohl gesetzliche Anpassungen als auch finanzielle Verbesserungen²⁴ für die Länder vorsah²⁵.

ordinierung der Flüchtlingslage. Danach übernahm der Chef des Bundeskanzleramts die politische Gesamtkoordinierung, unterstützt von einer eigens eingerichteten Stabsstelle. Die operative Koordinierung blieb beim BMI; dem dort bereits bestehenden Lenkungsausschuss unter der Leitung der zuständigen beamteten Staatssekretärin wurden weitere sieben Ressorts auf Staatssekretärschene mit jeweils ausdrücklich benannten Arbeitsbereichen zugeordnet²⁷. Die so vorgenommene „Bündigung der Ressortegoismen“ wurde zwar im BMI wegen der damit verbundenen laufenden Berichtspflichten an den neuen Flüchtlingsstab im Bundeskanzleramt als

So konzentrierte sich im Jahr 2015 – wenn auch zu Unrecht – die Kritik derjenigen, welche mit der Bewältigung der Flüchtlingskrise unzufrieden waren und die nach einem „Sündenbock“ zur Ablenkung von eigenen Verwaltungsunzulänglichkeiten suchten, auf das BAMF. Dort hatte aber bereits am 11.09.2015 ein aus Führungskräften des BAMF und der BA mit Unterstützung externer Kräfte gebildeter „Arbeitsstab Integriertes Flüchtlingsmanagement BAMF und BA“ seine Arbeit aufgenommen. Nach seiner Bestellung am 18.09.2015 zum neuen Leiter legte Frank-Jürgen Weise bereits am 24.09.2015 Vorschläge für Sofortmaßnahmen und eine grundlegende Beschleunigung der Asylprozesse vor, deren Umsetzung in den Wochen darauf zügig angegangen wurde²⁹.

Zum Engagement des NKR

Nachdem in der zweiten Jahreshälfte 2015 die intensive Gesetzgebungsarbeit zur Bewältigung der Flüchtlingskrise be-

23 So nennt man in der Schweiz sehr viel plastischer Abschiebungen.

24 Siehe dazu die Übersicht der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages in Nr. 28/15 vom 16.11.2015 „Aktueller Begriff Finanzierung der Asylpolitik“.

25 In dem zehnteiligen Papier blieb es jedoch, obwohl der Bund die Länder schon 2015 um 2 Mrd. Euro, 2016 sogar um gut 3,6 Mrd. Euro und 2017 und 2018 jeweils um über 1,1 Mrd. Euro entlastete, bei der Verwaltungszuständigkeit der Länder für die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge. Anders als bei der Aufnahme der Spätaussiedler in den 1990er Jahren scheute der Bund davor zurück, die Betreuung der Migranten

in die eigenen Hände zu nehmen, obwohl er deren Finanzierung zu großen Teilen übernahm.

26 Des Bundesministers für besondere Aufgaben, Dr. Peter Altmaier MdB.

27 Die Medien kommentierten das als überfällige Straffung der Arbeit der Bundesregierung und Ausdruck der Unzufriedenheit mit der bisherigen Arbeit des Bundesinnenministers in der Flüchtlingskrise, so etwa Spiegel online vom 06.10.2015 „Merkel macht Flüchtlingshilfe zur Chefsache“ und FAZ vom 08.10.2015, S. 1 „Bundesregierung nimmt die Maiziere in Schutz“.

28 So die Zwischenbilanz in der FAS vom 13.12.2015 S. 2 „Die Manager der Flüchtlingsfrage – Auf allen

staatlichen Ebenen wird wahnsinnig viel gearbeitet, um den Flüchtlingsstrom zu lenken. Das klappt immer besser.“

29 Das von Frank-Jürgen Weise und seinem Arbeitsstab vorgelegte Reformtempo war beachtlich und überforderte mitunter nicht nur die „altgedienten“ Mitarbeiter des BAMF auf nahezu allen Ebenen, sondern in nicht wenigen Einzelfragen auch die Personalvertretungen. Vgl. dazu etwa die Antworten der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 10.12.2015 (BT-Drucks. 18/7015 vom 14.12.2015) und auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20.04.2016 (BT-Drucks. 18/8204 vom 22.04.2016).

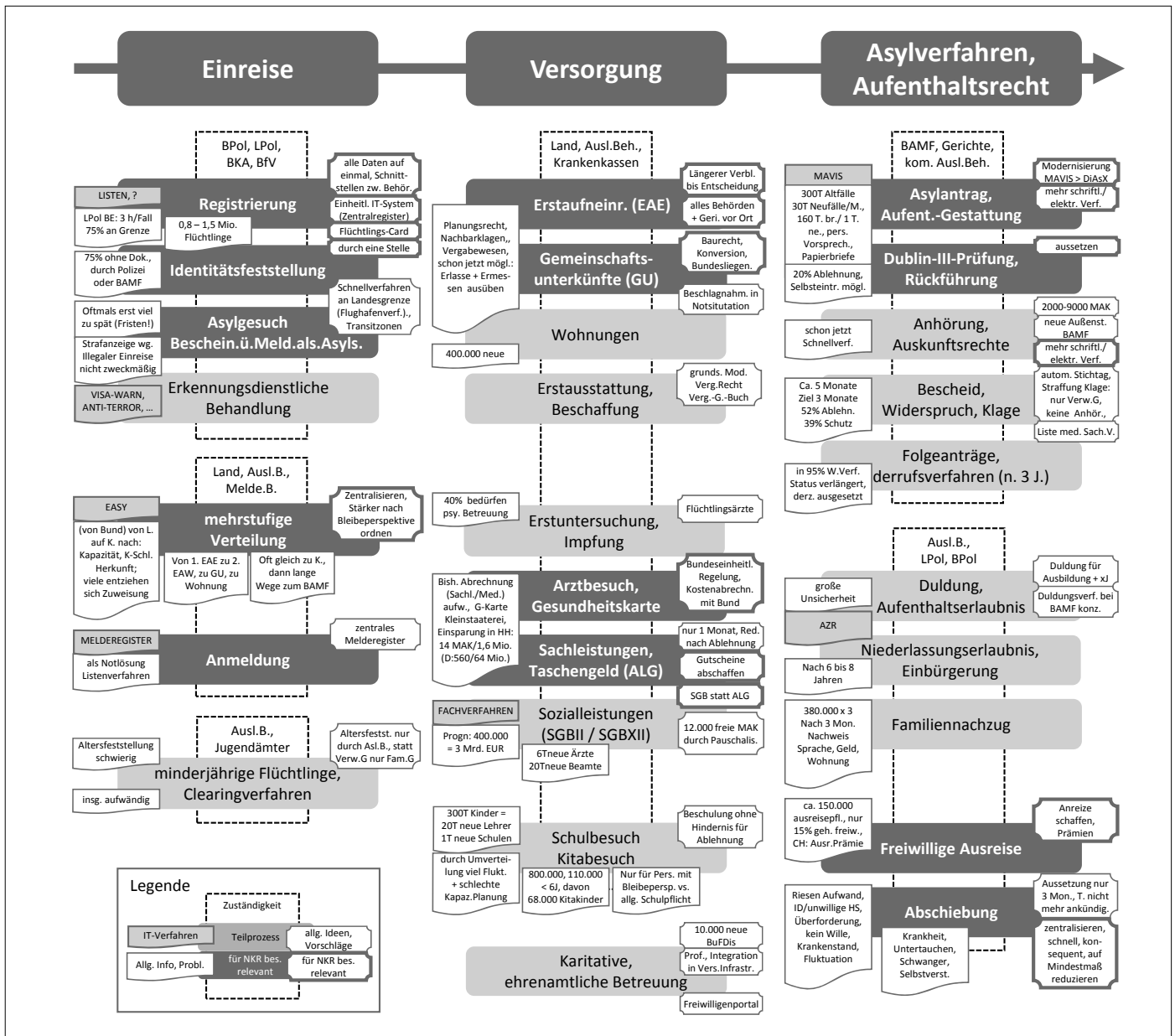


Abb. 1: Auszug aus der Bestandsaufnahme „Lebenslage Flüchtling“, NKR vom 25.09.2015 (Quelle: Eigene Darstellung)

gonnen hatte, beschloss der NKR, die Gesamtproblematik und insbesondere die Verwaltungsverfahren in den Blick zu nehmen. Denn der NKR hat auch das Mandat, die Bundesregierung beim Abbau bürokratischer Hemmnisse zu beraten, alternative Lösungsmöglichkeiten zu prüfen und auf Rechts- und Vereinfachungen zu dringen³⁰. Mit dieser Zielsetzung prüfte der NKR dann die einschlägigen Gesetz- und Verordnungsentwürfe der Bundesregierung zur Flüchtlingskrise und erarbeitete allgemeine Handlungsempfehlungen.

Die Empfehlungen des NKR stützen sich auf drei Quellen:

- Auf Grundlage öffentlich zugänglicher Dokumente und Berichterstattungen (desk research) erstellte das Sekretariat des NKR eine Prozesslandkarte, um die „Lebenslage“ eines Flüchtlings in der deutschen Verwaltungslandschaft zu überblicken. Die Darstellung reichte vom Herkunftsland über die Einreise, Versorgung und das eigentliche Asylverfahren bis hin zu, Handlungsfeld Integration.
- Um auch einen unmittelbaren Eindruck von den Herausforderungen und Lösungsansätzen vor Ort zu gewinnen, besuchten Mitglieder des NKR Erstaufnahmeeinrichtungen in Heidelberg,

Manching (bei Ingolstadt), Berlin sowie in Oldenburg und Schweinfurt.

- Die Analyse wurde ergänzt durch Praxiserfahrungen einzelner NKR-Mitglieder (als Leiterin einer Kreisverwaltung sowie als Einzelentscheider im BAMF). In Gesprächen mit Experten aus Ministerien, dem BAMF und anderen Verwaltungen konnten weitere wichtige Informationen gewonnen werden.

³⁰ Der NKR hatte sich bereits im Jahr 2014 in einem Projekt mit der Robert-Bosch-Stiftung der Asylproblematik angenommen und eine Untersuchung ausgewählter Verwaltungsprozesse veranlasst: vgl. Robert-Bosch-Stiftung 2014.

Prozesslandkarte

Der Prozesslandkarte kam eine Schlüsselrolle zu. Sie stellt alle wesentlichen Stationen dar, die ein Flüchtling nach seiner Einreise in Deutschland durchläuft. Diese waren in eine gewisse chronologische Reihenfolge zu bringen – auch wenn einzelne Schritte zum Teil parallel oder je nach Einzelfall auch in anderer Reihenfolge ablaufen können. Gleichzeitig erfolgte eine thematische Clusterung, um zusammenhängende Handlungsfelder herauszuarbeiten. Die Analyse konzentrierte sich zunächst auf die Bereiche: Einreise, Regis-

Aufenthaltsrecht) und das Flüchtlingsmanagement eine – sowohl vertikal als auch horizontal – sehr hohe Fragmentierung aufweist,

- alle drei Verwaltungsebenen bei ihrer Aufgabenerfüllung in großen gegenseitigen Abhängigkeiten und vielen – überwiegend noch analogen – Kommunikationsbeziehungen stehen und die damit einhergehenden zahlreichen Schnittstellen zu großen Reibungsverlusten und Steuerungsbrüchen führen,
- alle drei Verwaltungsebenen bei den Flüchtlingen dieselben oder ähnliche Daten erheben und dafür unterschied-

Antrag auf Asyl stellen konnten. Kurzfristige Maßnahmen im BAMF, wie das Aussetzen der Dublin-III-Prüfung und der persönlichen Anhörungen bei Syrern, Eritreern und bestimmten Personengruppen aus dem Irak³² oder der Wiederaufnahmeverfahren³³ brachten keine nachhaltigen Verbesserungen.

Vor-Ort-Termine und Expertengespräche

Die Vor-Ort-Besuche und Gespräche mit ausgewählten Experten bestätigten die strukturellen Defizite in der Verwaltungspraxis auf den verschiedenen Ebenen. Oft zeigten sich geradezu chaotische Zustände beim Umgang mit den Flüchtlingen: Viele Ressourcen wurden ineffizient für Warte- und Wegezeiten, insbesondere für mehrfache Informationsabgleiche und die Zuordnung von Personen, Dokumenten und Akten verschwendet. So gab es z.B.

- kein gemeinsam von Bund und Ländern betriebenes System für den koordinierten Einsatz von Dolmetschern,
- kein wirksames System für die Zuordnung der den Flüchtlingen an der Grenze abgenommenen Ausweisdokumente zu den vielfach unregistriert in die Fläche des Bundesgebietes „diffundierten“ Flüchtlingen,
- nur die Möglichkeit, Schreiben und Bescheide des BAMF erst nach aufwändigen manuellen Adressrecherchen³⁴ bei Erstaufnahmeeinrichtungen und Ausländerbehörden per Post und nebst Postzustellurkunde zuzustellen,
- keine gemeinsamen Datensätze, Schnittstellen oder Austauschformate zwischen den über 500 Ausländerbehörden der Länder, den Unterbringungs-, Gesundheits- und Sozialbehörden der Länder und Kommunen, den Polizeien von Bund und Ländern, dem

»Alle drei Verwaltungsebenen erheben dieselben oder ähnliche Daten und verwenden dafür unterschiedlichste IT-Systeme und Datenformate, die nur in engem Umfang fach- und ebenenübergreifend gemeinsam genutzt werden (können).«

trierung, Versorgung, Unterbringung und das eigentliche Asylverfahren (vgl. Abb. 1).

Ergänzt wurden die Einzelschritte mit Informationen zur jeweils zuständigen Verwaltung, zu den eingesetzten IT-Systemen, zu Fallzahlen, zu besonderen Problemen und möglichen Lösungsansätzen. In einem letzten Schritt wurden die Bereiche identifiziert, in denen der NKR in rechtlicher, organisatorischer oder informationstechnischer Sicht besondere bürokratische Hindernisse vermutete.

Die Bestandsaufnahme und Analyse zeigten deutlich, dass

- alle drei Verwaltungsebenen in vielfältiger Weise Aufgaben im Flüchtlingsmanagement erfüllen (Bund: Grenzkontrollen, Erstregistrierung, Verteilung, Dublin-Prüfung, Asylverfahren; Länder: Erstregistrierung, Erstunterbringung- und Versorgung, Weiterverteilung, Abschiebung; Kommunen: Folgeunterbringung- und Versorgung,

lichste IT-Systeme und Datenformate verwenden, die nur in engem Umfang fach- und ebenenübergreifend gemeinsam genutzt werden, was zu vielen vermeidbaren Redundanzen und Mehrfachaufwänden führt,

- die Verteilung und Zuordnung der Flüchtlinge auf die Länder und deren Erstaufnahmeeinrichtungen allein den – politisch motivierten – Proporz-kriterien des Königsteiner Schlüssels folgt und andere Kriterien, wie z.B. die Leistungsfähigkeit der betroffenen Verwaltungen oder die Verfügbarkeit von Unterbringungsmöglichkeiten, ausklammert.

Obwohl die politisch Verantwortlichen immer wieder betonten, wie notwendig eine frühzeitige Statusklärung bei den Flüchtlingen³¹ für rasche Abschiebung oder zügigen Einstieg in die Integration sei, konnten die bestehenden Verfahren das nicht leisten. Stattdessen stieg die Zahl der Migrant*innen weiter, die weder registriert waren noch beim BAMF einen

31 Anerkennung oder Ablehnung als Asylberechtigter oder Flüchtling.

32 Diese hatten lediglich einen Fragebogen des BAMF auszufüllen.

33 Zur Prüfung, ob eine Anerkennung als Asylberechtigter bzw. schutzbedürftiger Flüchtling aufgrund geänderter Umstände zu widerrufen sei.

34 Bei Erstaufnahmeeinrichtungen, Ausländer- und Meldebehörden. Erst seit Ende April 2016 wird die jeweils aktuelle Anschrift der Asylbewerber im Ausländerzentralregister (AZR) eingepflegt, so dass künftig die Adressen zentral dem AZR entnommen werden können.

BAMF und den Arbeitsagenturen/Jobcentern³⁵,

- keine elektronische Schnittstelle zu den Verwaltungsgerichten mit der Folge, dass bei Rechtsmitteln gegen Bescheide des BAMF die dort elektronisch geführten Verfahrensakte aufwändig ausgedruckt den Gerichten auf dem Postweg übermittelt werden mussten³⁶,
- keine zentrale Pass- bzw. Passersatzbeschaffung für abgelehnte und zur Ausreise verpflichtete Asylbewerber, so dass sich einzelne Kommunen bei den Herkunftsstaaten umständlich und oft erfolglos um diese Papiere bemühen mussten.

Zudem wurden die ohnehin schon überlasteten Personalkapazitäten der Polizeibehörden und des BAMF mit Aufgaben

Behörden (von der erkennungsdienstlichen Behandlung bis zum Beginn von Integrationsmaßnahmen) örtlich zusammenfasst und sogar die Verwaltungsgerichte mit einer Geschäftsstelle einbindet, die Asylverfahren deutlich beschleunigen und viele „Liegezeiten“ vermeiden.

Die Reformvorschläge des NKR

Auf dieser Grundlage hat der NKR Anfang Dezember 2015 u.a. folgende Handlungsempfehlungen formuliert:

Frühzeitige Identitätsklärung, vernetzte Datenerfassung und gemeinsame Datenpflege

Nötig ist eine vernetzte Datenerfassung und kontinuierliche, qualitativ hochwer-

tenen Daten erhalten und digitale Akten akzeptieren.

Die zentrale Datenerfassung und saubere Identitätsklärung einschließlich digitaler Fingerabdrücke und Lichtbild muss frühzeitig und bereits ab dem ersten Behördenkontakt bei Grenzübertritt möglich sein. Gleichzeitig müssen alle Behörden in den nachgelagerten Prozessen in der Lage sein, die Daten einzusehen und zu aktualisieren.

Erstaufnahme und Verteilung

Für die Erstverteilung sollte neben der Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel auf eine arbeitsteilige Spezialisierung der Erstaufnahmeeinrichtungen (Herkunftslander, Familien, unbegleitete Minderjährige, Alleinstehende) geachtet werden. Eine solche Verteilung sollte bereits nach dem ersten Behördenkontakt an der Grenze erfolgen, um die mitunter mehrfache Umverteilung im Bundesgebiet zu vermeiden. Anzustreben ist ein gemeinsames, systematischeres Verteil- und Kapazitätssteuerungssystem von Bund und Ländern (ggf. auch unter Einbeziehung der Kommunen), das flexibel und transparent sowie hohen Fallzahlen gewachsen ist.

Zentrale Aufnahmekapazitäten sollten durch größeres Engagement des Bundes zusammen mit den Ländern noch stärker ausgeweitet werden, um aufwändige und für alle nachfolgenden Prozesse ungeeignete Notverteilungen auf die Kommunen auf ein Minimum zu begrenzen. Die Flüchtlinge sollten – wenn irgend möglich – erst dann auf die Kommunen verteilt werden, wenn ihr Status geklärt bzw. eine Bleibeperspektive offensichtlich ist und die eigentliche Integrationsarbeit beginnen kann.

»Eine zentrale Datenerfassung und saubere Identitätsklärung muss bereits ab dem ersten Behördenkontakt bei Grenzübertritt möglich sein. Gleichzeitig müssen alle Behörden in den nachgelagerten Prozessen in der Lage sein, die Daten einzusehen und zu aktualisieren.«

strapaziert, die in der Regel ins Leere gingen, wie etwa

- das Aufnehmen von Strafanzeigen wegen illegaler Einreise, die von den Staatsanwaltschaften in ständiger Praxis eingestellt werden,
- die aufwändigen Dublin-Prüfungen im BAMF³⁷, die nur in seltenen Fällen erfolgreich sind,
- die Vorrangprüfung durch die BA vor einer Arbeitserlaubnis an einen Flüchtling zur Klärung der Frage, ob nicht ein deutscher Arbeitnehmer für diesen Arbeitsplatz zur Verfügung steht.

Gleichzeitig identifizierte der NKR Ansätze, wie etwa Registrierung und Antragsbearbeitung besser strukturiert und beschleunigt werden könnten. So kann z.B. das vom BAMF entwickelte Modell integrierter „Bearbeitungsstraßen“, das sämtliche mit dem Flüchtling befassten

tige Datenpflege durch alle beteiligten Behörden in einer zentral betriebenen, hochverfügbaren Datenbank auf Basis des Ausländerzentralregisters (AZR), eines einheitlichen Datenstandards (XAusländer) und klar definierter Schnittstellen zu sämtlichen anzubindenden Behörden. Neben den Behörden müssen auch die Gerichte Zugang zu den digital vorgehal-

35 Die nicht zu überschätzende Bedeutung eines umfassenden, medienbruchfreien Datenaustauschs zwischen allen mit Migranten befassten Stellen zeigt das Beispiel eines Terrorverdächtigen, FAZ vom 12.01.2016, S. 2 „Daten, Daten, Daten“.

36 Dieser Mangel wird wohl bis zur Jahresmitte 2016 behoben sein: Eine Unternehmensberatung hat mit dem BAMF und den Justizverwaltungen der Länder Schnittstellen zwischen dem elektronischen Aktenbearbeitungssystem Maris des BAMF und den VerwGn erarbeitet, so dass die jeweiligen BAMF-Unterlagen ohne Medienbrüche

in die IT des mit einem Asylbescheid befassten VerwG überspielt werden können. Ob das VerwG allerdings die so zugeleiteten Schriftstücke als authentisch anerkennt, bleibt offen. Deshalb kommt der seit einigen Wochen angestoßenen praxistauglichen Ausgestaltung der einschlägigen technischen Richtlinie des BSI (TR-03138) für das sichere Einscannen von Papieren große Bedeutung zu.

37 Zur Klärung, ob nicht ein anderer Partnerstaat des Dublin-Abkommens den Flüchtling zurücknehmen müsste.

Verfahrensbündelung in gemeinsamen Einrichtungen von Bund und Ländern und Konzentration von Unterstützungsleistungen in spezialisierten Kompetenzzentren

Alle beteiligten Behörden sowie die Gerichte sollten flächendeckend in den Erstaufnahmeeinrichtungen vertreten sein, die als sog. Front-Offices die Verfahren bündeln.

Besondere Fachexpertise sollte in sog. Back-Office-Dienstleistungszentren gebündelt werden, z.B. für die Identitätsklärung, Beschaffung von Pass- oder Passersatzdokumenten, Kommunikation und Abstimmung mit Auslandsvertretungen. Dies gilt auch für Sprachmittler- und Dolmetscherdienstleistungen, die – auch um nicht gegenseitig in Konkurrenz zu treten – in gemeinsamen Pools von Bund und Ländern bereitgestellt und z.B. per Videotelefonie bedarfsorientiert den Behörden vor Ort zugeschaltet werden können.

Auf die ineffiziente Einrichtung von BAMF-Außenstellen nach § 5 AsylG in jeder 500-Personen-Aufnahmeeinrichtung sollte zugunsten der Ressourcenbündelung bei größeren Standorten verzichtet werden.

Zur besseren Kapazitätsplanung ist eine verbesserte Verteilung und Zuführung der Menschen zu den Registrierungseinrichtungen nötig, etwa durch ein professionelles „Auftragsmanagement“ („just in time“, nach Sprachgruppen).

Rechts- und Verwaltungsvereinfachung zur Entlastung von Polizei und BAMF

Die standardmäßige Anzeige der Flüchtlinge wegen illegaler Einreise und die folgenden Verfahren führen zu keinen sinnvollen Ergebnissen. Hier sollte in der derzeitigen Ausnahmesituation flächendeckend auf die Einleitung bzw. individuelle Verfolgung der Verfahren verzichtet werden, sofern nicht besondere Gründe (z.B. strafrechtliche Verfolgung von Schleppern) dafür sprechen.

Die ineffiziente Dublin-III-Prüfung und -Rückführung führen zu erheblichen Verzögerungen und unverhältnismäßigen Aufwänden. Darauf sollte verzichtet werden, bis das Dublin-Verfahren

auf EU-Ebene insgesamt effizienter organisiert wird.

Besonders aufwändig sind auch die von Amts wegen eingeleiteten Widerrufsverfahren des BAMF, um zu prüfen, ob die Voraussetzungen für den Schutzstatus eines Asylberechtigten oder anerkannten Flüchtlings weiterhin Bestand haben. In 97 Prozent³⁸ der Fälle führt die langwierige und zu Teilen vor Gericht fortgesetzte Prüfung zu keiner Änderung des Status. Die Widerrufsverfahren sollten in der gegenwärtigen Ausnahmesituation zugunsten einer zügigeren Bearbeitung von Erstanträgen ausgesetzt werden.

Die Kommunikation mit den Antragstellern sollte vereinfacht werden. Die

d.h. bei steigenden Fallzahlen leicht zu erweitern sind, um Herausforderungen, wie die der aktuellen Krise, zukünftig besser bewältigen zu können³⁹.

Die Organisation der Flüchtlingsregistrierung, Verteilung und Erstaufnahme sollte bundesweit einheitlich erfolgen und mit einer stärkeren technischen wie administrativen Standardisierung einhergehen. Dazu gehört auch die Standardisierung aller intrabehördlichen Datenaustauschformate und Schnittstellen gemäß dem sog. XÖV-Standard.

Statt unzureichend verknüpfter und aufwändig betriebener, dezentraler Register, sollten Aufbau und Betrieb zentraler, gemeinsam spezifizierter und gepflegter

»Bund, Länder und Kommunen müssen insgesamt zu einer verbindlicheren und effektiveren Zusammenarbeit kommen. Auch in vielen anderen Bereichen sind zukunfts feste und harmonisierte Verfahren und IT-Systeme nötig.«

einfache Postzustellung mit Zustellfiktion sollte ausreichen und durch elektronische Kommunikationswege flankiert bzw. – wo möglich – sogar ersetzt werden.

Zur schnelleren Auffindbarkeit der Original-Ausweisdokumente, die bisher dezentral und unkatalogisiert verteilt sind, sollte ein IT-gestütztes Dokumenten-Nachverfolgungssystem eingeführt und der jeweilige Standort und dessen Erreichbarkeit im AZR hinterlegt werden.

Weitere Schlussfolgerungen

Bund, Länder und Kommunen müssen insgesamt zu einer neuen, verbindlicheren und effektiveren Verwaltungszusammenarbeit kommen. Auch in vielen anderen Bereichen sind zukunfts feste, harmonisierte und verknüpfte Verfahren und IT-Systeme nötig, die flexibel und skalierbar,

Register und einheitlicher Identifikationsmerkmale angestrebt werden (z.B. im Bereich der Melde- und Personenstandsverfahren).

Das erfordert eine effektive und politisch unterstützte Steuerungsstruktur (z.B. durch Stärkung von IT-Planungsrat und Bundes-CIO mit echten Lenkungsbefugnissen), die über einen operativen Unterbau verfügt und durch ein entsprechendes Anreiz- und Finanzierungsregime getragen wird (z.B. durch einen Anschluss- und Benutzungszwang).

38 Durchschnitt für das Jahr 2015, vgl. Asylgeschäftsstatistik des BAMF, www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf, abgerufen am 11.05.2016.

39 Vgl. Fromm et al. 2015.

Zur jüngsten Gesetzgebung im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise

Zur Bewältigung der Flüchtlingskrise hat der Bundesgesetzgeber bisher drei größere Gesetzpakete (Asylpakete I-III) sowie weitere Einzelgesetze verabschiedet. Ein Teil der Empfehlungen des NKR findet sich in einzelnen Neuregelungen wieder; insbesondere entspricht das Datenaustauschverbesserungsgesetz den Vorstellungen des NKR. Andere Neuregelungen tragen kaum etwas zur Verbesserung des Flüchtlingsmanagements bei, manche erscheinen eher kontraproduktiv.

Das Asylpaket I

Zum Asylpaket I gehören das Gesetz zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze – Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722)⁴⁰ und die Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 24.10.2015 (BGBl. I S. 1789)

Ziel des Asylpakets I war es:

- das Asylverfahren zu beschleunigen,
- Unterbringung und medizinische Versorgung der Flüchtlinge zu erleichtern, u.a. durch eine – fakultative – Gesundheitskarte für Flüchtlinge,
- die Rückführungen vollziehbar Ausreisepflichtiger zu vereinfachen,
- die Integration derjenigen mit guter Bleibeperspektive zu verbessern,
- Fehlanreize zu beseitigen, um ungerechtfertigte Asylanträge zu verhindern,
- einen finanziellen Lastenausgleich für Länder und Kommunen zu schaffen.

Die Verfahrensbeschleunigung sollte erzielt werden durch die Einstufung der restlichen Westbalkan-Staaten⁴¹ als sichere Herkunftsstaaten, den (längeren) Verbleib der Asylsuchenden in Erstaufnahmeeinrichtungen möglichst bis zum Abschluss des Asylverfahrens (bisher drei, zukünftig sechs Monate) und die Zulassung des manuellen Listenverfahrens zur Übermittlung von Anmeldeaten von den Erstregistrierungsstellen an die Meldebehörden. Fehlanreize sollten vermindert werden, indem während der Erstunterbringung nur Sachleistungen anstelle von Geldleistungen gewährt werden, vollziehbar Ausreisepflichtige nur noch gekürzte Leistungen

nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten und Geldbeträgen nur noch für höchstens einen Monat im Voraus gezahlt werden.⁴²

Zum Asylpaket I merkte der NKR an, dass die „anreizvermindernd gedachten Verschärfungen, wie die (Wieder)Einführung des Sachleistungsprinzips – insbesondere wenn es sich um Gutscheilverfahren handelt, die eine aufwendige Abrechnungsbürokratie für Wirtschaft und Verwaltung mit sich bringen – kritisch zu hinterfragen“ seien. Zum anderen stehe „die unverbindliche Formulierung zur Gesundheitskarte für Leistungsberechtigte einer einheitlichen und mit möglichst geringen Anbahnungskosten für Kommunen und Krankenkassen verbundenen Einführung entgegen“. Schließlich forderte der NKR eine „durchgängige und consequen-

Ziel des Asylpakets II war es:

- für Antragsteller mit geringen Erfolgsaussichten besondere Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und ein beschleunigtes Asylverfahren einzuführen, das innerhalb einer Woche abgeschlossen werden soll,
- eine zentrale Unterstützungseinheit beim Bund zur Beschaffung von Ersatz-Ausweisdokumenten im Vorfeld von Rückführungen einzurichten,
- die vollen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz von einer frühzeitigen Registrierung und einem neuen Ankunftsnachweis abhängig zu machen,
- die Anforderungen an ärztlicher Atteste in den Asyl- und Abschiebungsverfahren zu präzisieren, um Missbräuchen und Verzögerungen von Rückführungen entgegenzuwirken,

»Ein Teil der Empfehlungen des NKR findet sich in einzelnen Neuregelungen wieder, z.B. im Datenaustauschverbesserungsgesetz; andere Neuregelungen tragen kaum etwas zur Verbesserung des Flüchtlingsmanagements bei, manche erscheinen eher kontraproduktiv.«

te Digitalisierung des Asylverfahrens mit dem Ziel der medienbruchfreien Kommunikation aller Verfahrensbeteiligten und der Einführung einer einheitlichen, nach Zugriffsrechten differenzierten Datenbank⁴³.

Das Asylpaket II

Das Asylpaket II besteht im Wesentlichen aus dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11.03.2016 (BGBl. I S. 390). Insbesondere wegen der koalitionsinternen Abstimmungsschwierigkeiten zur Begrenzung des Familiennachzugs für Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz nach § 4 AsylG hat das Kabinett den Gesetzentwurf erst 03.02.2016 beschlossen.

- zur Beteiligung der Flüchtlinge an den Kosten von Sprach- und Integrationskursen deren Bezüge nach dem Asylbewerberleistungsgesetz um bis zu zehn Euro/Monat abzusenken,
- die Vorlage von Führungszeugnissen für Betreiberpersonal und dauerhaft tätige Ehrenamtliche in Aufnahmeein-

⁴⁰ Vgl. dazu Kluth 2015.

⁴¹ Albanien, Kosovo und Montenegro.

⁴² Diese Änderung verschärfte z.B. die Zustände am Berliner LaGeSo weiter, da sich die Zahl der dort täglich wartenden Menschen zusätzlich erhöhte, da diese nun häufiger vorstellig werden mussten, um ihre Leistungen zu erhalten.

⁴³ NKR-Stellungnahme 3474, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NKR/Content/DE/Artikel/2015-09-30_stellungnahme_verordnung-asylgesetz.html?nn=826450, abgerufen am 11.05.2016.

richtungen für Flüchtlinge vorzuschreiben, wenn sie Kontakt zu Kindern und Jugendlichen haben können.

Zum Asylpaket II merkte der NKR an, dass die Bündelung aller Verfahren und der daran beteiligten Behörden vor Ort erfolgversprechend sei, eine „solche Organisationsform aber nur effizient betrieben werden könne, wenn Personalkapazitäten an diesen Standorten konzentriert werden“. Diesem Modell stehe aber „die bisher in § 5 Abs. 3 AsylG enthaltene Vorgabe entgegen, wonach BAMF-Außenstellen bei jeder Erstaufnahmeeinrichtung mit mehr als 500 Unterbringungsplätzen zu etablieren sind“. Neben der erneuten

Ziel des Asylpakets III war es:

- jederzeit eine Identifizierung der eingereisten Migranten zu ermöglichen, Identitätsäuschungen zu erschweren und Sicherheitsrisiken frühzeitig zu erkennen,
- Mehrfacherhebung von Daten bei den Flüchtlingen zu vermeiden, die Datenqualität zu verbessern und das Asylverfahren zu beschleunigen,
- dafür das beim Bundesverwaltungsamt (BVA) geführte AZR zum zentralen „Datenknoten“ aufzuwerten und es um Fingerabdrücke und einen Kranz weiterer Stammdaten für jeden Migranten zu ergänzen sowie allen am Flüchtlingsmanagement beteiligten Be-

zur Änderung des Asylgesetzes (Algerien, Marokko und Tunesien werden zu sicheren Drittstaaten erklärt.). Dieser befindet sich Mitte Mai noch in der parlamentarischen Beratung.

Das Gesetz zu erleichterten Ausweisung war eine Reaktion auf die Ausbreitungen und sexuellen Belästigungen von Frauen, insbesondere vor dem Kölner Hauptbahnhof, in der Silvesternacht 2015/2016. Damit wird die Ausweisung straffällig gewordener Ausländer erleichtert und kann Asylsuchenden, die Straftaten begehen, die Anerkennung als Flüchtling eher als bisher versagt werden.

Durch die Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsstaaten auf drei Maghreb-Staaten soll Deutschland als Zielland für Menschen aus Nordafrika mit vielfach asylfremden Migrationsgründen weniger attraktiv werden; dann können Asylverfahren von Staatsangehörigen dieser Staaten schneller bearbeiten werden. Aus Sicht des NKR bleibt jedoch fraglich, „inwiefern die beabsichtigte Wirkung, staatliche Stellen von Aufwendungen zur Bearbeitung regelmäßig erfolgloser Asylanträge zu entlasten, tatsächlich und maßgeblich durch das Gesetz bzw. die bloße Anpassung der Liste erreicht werden kann“⁴⁴.

»Die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen haben den Zustrom der knapp eine Million Migranten im Jahr 2015 einigermaßen bewältigt. Jedoch ist der Optimierungsbedarf mit Blick auf die weitere Entwicklung der Flüchtlingskrise erheblich.«

Aufforderung zur zügigen Verbesserung der IT-Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen stellte der NKR die Frage nach der Vollziehbarkeit einzelner Neuregelungen: Die neu eingefügten §§ 30a und 33 AsylG „seien im Vollzug komplex“ und würden „die bereits heute überforderten Kapazitäten des BAMF ggf. weiter belasten. Im Interesse „besserer Rechtsetzung“ sollten Neuregelungen im Asylrecht zu vereinfachen und damit zügigeren Verfahren führen“⁴⁴.

Das Asylpaket III

Das Asylpaket III besteht aus dem Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu Aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) vom 02.02.2016 (BGBl. I S. 130) und der Verordnung über die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (Ankunftsnachweis) (Ankunftsnachweisverordnung) vom 05.02.2016 (BGBl. I S. 162).

hörden Zugriffe sowie Einspeicherungen zu ermöglichen,

- Form, Inhalt und Ausgabe des neuen, jedem Migranten auszustellenden Ankunftsnachweises festzulegen.

Der NKR hat die Aufwertung des AZR begrüßt und ein Kooperationsmodell angeregt, das Beschaffung, Roll-Out und IT-Support (Wartung und Pflege) der notwendigen Hard- und Software bundesweit einheitlich organisiert. Bei der Entwicklung adressatengerechter Begleitinformationen zum Ankunftsnachweis sollte über Ebenen hinweg kooperiert werden⁴⁵.

Weitere Gesetze in diesem Zusammenhang

Verabschiedet bzw. auf den Weg gebracht wurden zudem das Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016 (BGBl. I S. 394) und der Gesetzentwurf

Einige Schlussfolgerungen für eine Reform der deutschen Verwaltung

Die Erfahrungen mit der bisherigen Bewältigung der Flüchtlingskrise durch die Verwaltung legen nach Auffassung der Autoren einige weiterreichende Schlussfolgerungen nahe.

Die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen haben, wenn auch nach einem gewissen Zögern, in den „Krisenmodus zu schalten“, den Zustrom der knapp eine Mio. Migranten im Jahr 2015 einigermaßen bewältigt. Jedoch ist der

⁴⁴ NKR-Stellungnahme 3547.

⁴⁵ NKR-Stellungnahme 3552, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NSKR/Content/DE/Artikel/2015-12-04_stellungnahme_datenaustausch-asyl.html?nn=826450 sowie 3574, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NSKR/Content/DE/Artikel/2015-12-14_stellungnahme_ankunftsnachweis-vo.html?nn=826450, abgerufen am 11.05.2016.

⁴⁶ NKR-Stellungnahme 3626.

Optimierungsbedarf mit Blick auf die weitere Entwicklung der Flüchtlingskrise in 2016 und den Folgejahren erheblich. Denn beim Flüchtlingsmanagement waren Ineffizienz und unnötiger Ressourcenverbrauch über das Jahr 2015 verbreitet. Die Behördenmitarbeiter wurden oft bis und zuweilen über den Rand der Belastungsfähigkeit in Anspruch genommen. Vielfach musste Mehrfacharbeit geleistet werden, weil Behörden nebeneinander und nicht in Arbeitsteilung mit den Flüchtlingen umgingen. Der Aufwand für die Bewältigung der akuten Krisensituation war sehr hoch – wenn nicht sogar zu hoch.

Die Politik konzentrierte sich auf zwei Werkzeuge zur Problemlösung: Gesetze und Verordnungen einerseits sowie Geld und Personal andererseits. Zugleich dachte die Ministerialbürokratie zu sehr in bestehenden Regelungskontexten und zu wenig in Verwaltungsprozessen und deren Verknüpfung über die drei Verwaltungsebenen von Bund, Ländern und Kommunen: Mit den bestehenden Strukturen sollte mehr Output generiert und größere Fallzahlen durch das ansonsten unveränderte System geschleust werden.

Die Asylpakete I und II zielten auf eine Verringerung möglicher Fehlanreize (sog. Pullfaktoren) zum erhofften Rückgang der Einreisen, die Beschleunigung von Verfahren für Flüchtlinge mit geringer Bleibeperspektive und auf die Erleichterung von Abschiebungen abgelehnter Asylbewerber. Sie trugen jedoch nur wenig zur Verbesserung der Verwaltungsverfahren bei den Polizeien, in den Ausländerbehörden und Kommunen sowie im BAMF bei. Beispielweise vergrößern Verschärfungen, wie die nur noch monatsweise Verlängerung der Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender oder die nur noch monatsweise Gewährung von Leistungen, den Arbeitsanfall bei den Ausländer- und Sozialbehörden nicht unerheblich.

Gleichwohl kann den Gesetzespaketen eine gewisse Reformwirkung nicht abgesprochen werden. Allerdings hatte der Gesetzgeber bislang nicht den Mut oder die Kraft, die bestehenden komplexen Verfahren, vielfach verschränkten Aufgabenverteilungen und Abhängigkeiten zwischen den Verfahrensbeteiligten auf

den drei Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen ernsthaft in Frage zu stellen. Fühlbare Entlastungen vor Ort sind wohl nur vom Datenaustauschverbesserungsgesetz, dessen Umsetzung noch andauert, zu erwarten.

Die massive Personalaufstockung im BAMF kann nur bedingt zur Lösung der Flüchtlingskrise beitragen. Mit der Bewilligung von 4.000 neuen Stellen und – vorübergehend – weiteren über 1.000 Mitarbeitern aus anderen Behörden lässt sich die Entscheidungskapazität des BAMF nicht von heute auf morgen vervielfachen. Vielmehr dauern Personalgewinnung sowie Schulung der neuen Mitarbeiter in das hochkomplizierte Asylregelwerk Monate, lassen sich Dolmetscher für eine

wie der dafür erforderlichen Organisation bleibt die Krisenbewältigung Stückwerk. Neue Gesetze und Verordnungen sowie zusätzliches Personal und zusätzliche finanzielle Ressourcen machen die Behörden und deren Prozesse noch nicht besser, sondern verführen eher dazu, strukturelle und aktuelle Mängel zu übertünchen. Durch die Sperrung der Balkanroute geraten Politik und Verwaltung in die Versuchung, von weiteren Reformbemühungen abzusehen.⁴⁸

Um die Probleme zu lösen, hatte Bundeskanzlerin Angela Merkel im August 2015 neben „deutscher Gründlichkeit“ auch „deutsche Flexibilität“ gefordert⁴⁹. Diesem Anspruch muss sich das System der Flüchtlingsverteilung und -versorgung,

»Ohne substantielles Hinterfragen der Verfahren und des Ineinandergreifens von Asylprüfung, Integrationsmaßnahmen und Abschiebungen/Rückführungen sowie der dafür erforderlichen Organisation bleibt die Krisenbewältigung Stückwerk.«

Vielzahl von Sprachen nicht beliebig vermehren und braucht die Anhörung der einzelnen Asylbewerber ausreichende Zeit.

Zwar hat das BAMF mit den Ankunftszentren nach dem sog. Heidelberger Modell⁴⁷ einen vielversprechenden Optimierungsansatz entwickelt. Dessen flächendeckende Umsetzung hat aber 2016 erst begonnen und hängt von der Kooperationsbereitschaft der zuständigen Landesverwaltungen ab. Der von weiten Teilen der Öffentlichkeit – insbesondere der Bundesregierung – vorgeworfene „Kontrollverlust“ konnte von den Verwaltungen mit den bestehenden Strukturen nicht kompensiert werden. Jedenfalls kann von einer Verbesserung der Asylverfahren auf Bundesebene allein kein Wunder erwartet werden. Ohne substantielles Hinterfragen der Verfahren und des Ineinandergreifens von Asylprüfung, Integrationsmaßnahmen und Abschiebungen/Rückführungen so-

der Asyl-, Integrations- und Abschiebungsverfahren stellen. Solche Flexibilität hat es bisher nur bei der Neustrukturierung im Bereich der Flüchtlingsregistrierung und dem Ankunftsnachweis sowie beim Datenaustausch über das AZR gegeben – alles Systemänderungen, die nur mit viel Aufwand „nachgeholt“ werden konnten, um die Versäumnisse der Vergangenheit möglichst rasch zu reparieren.

E-Government ist ein Schlüssel für weniger Bürokratie und schnellere sowie effizientere Verwaltungsabläufe. Damit

47 Vgl. zu diesem Modell u.a. den Beitrag von Bogumil/Hafner/Kuhlmann in dieser Ausgabe.

48 Vgl. den Lagebericht in der FAZ vom 12.5.2016 S. 3 „Ein deutsches Verwaltungswunder“.

49 Angela Merkel auf der Pressekonferenz am 31.08.2015 in Berlin, www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/08/20150831sommerperkderkanzlerin.html, abgerufen am 11.05.2016.

es sein Potenzial entfalten kann, müssen sich die deutschen Verwaltungen aller drei Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) u.a. aus den Fesseln ihrer IT-Insel-Lösungen befreien und zu standardisierten, kompatiblen, arbeitsteilig entwickelten und gepflegten IT-Systemen finden. Dazu braucht es eine – Bund, Länder und Kommunen umfassende – wirksame von den jeweiligen politischen Spitzen gewollte IT-Steuerung.

Beim Flüchtlingsmanagement zeigt sich, dass die Flexibilität von Politik und Verwaltung eher begrenzt ist und bestehende Strukturen, Zuständigkeiten und Verfahren auch in Krisenzeiten nur bedingt in Frage gestellt werden. Organisationen, die in einem schwierigen Umfeld bestehen müssen und trotz schnellem Wandel die an sie gestellten Aufgaben effektiv und effizient erfüllen wollen, müssen agil sein⁵⁰. Diese Agilität zeichnet sich durch Flexibilität und Resilienz in Krisensituationen aus⁵¹.

Das deutsche Verwaltungssystem besitzt, wie sich in der Flüchtlingskrise zeigt, diese Agilität noch nicht. Das durch fach- und ebenenbezogene Fragmentierung gekennzeichnete und durch entsprechende Eigeninteressen bestimmte Verwaltungssystem ist selbst unter hohem Druck nicht in der Lage, von hergebrachten Spielregeln, Zuständigkeiten und Aufgabenverteilungen abzurücken. Demgegenüber braucht es eine bessere Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen oder zumindest eine aktive und auf Prozessoptimierung ausgerichtete Gestaltung der organisatorischen und technischen Schnittstellen zwischen den beteiligten Behörden. Nur wenn in Zeiten „normaler Last“ bereits eine schlanke Organisation (lean organization) und ein Höchstmaß an technischer Standardisierung etabliert wird, kann ein System ohne größere Leistungseinbußen mit steigenden Fallzahlen skaliert werden. Was in normalen Zeiten versäumt wurde, kann in der Krise nicht ohne weiteres geheilt werden.

In der Flüchtlingskrise behinderten Eigeninteressen – sowohl bei den politischen Akteuren, den Ländern und Ressorts als auch bei den Behörden, Verbänden und Personalvertretungen – rasche und optimale Lösungen. Die zur Überwindung

dieser „rollenbezogenen Egoismen“ erforderlichen Aufwände waren und sind beträchtlich. Eine durchgängige, tatsächliche und nicht nur verbale Gemeinwohl-Orientierung aller Entscheidungsträger täte unserem Gemeinwesen gut. Bei einer solchen Orientierung ließen sich Kompetenzverteilungen so verschieben, dass eine problemadäquatere Aufgabenverteilungen und Erledigungen möglich würde.

Derzeit ist nicht abzusehen, welche Lehren Bund, Länder und Kommunen aus der Flüchtlingskrise ziehen, ob und inwieweit die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen, ihre Zusammenarbeit

alle drei bis vier Jahre intern und extern auf Verbesserungsmöglichkeiten geprüft werden. Das BAMF hat das unter Mitwirkung von Experten aus Unternehmensberatungen in den letzten Monaten mit Erfolg getan.

Deshalb handelt es sich bei der Frage, wie Politik und Verwaltung die Flüchtlingskrise bewältigen, zwar primär um „technische“ Fragen der Verwaltungsoptimierung. Jedoch macht die Flüchtlingskrise deutlich, dass es einen Zusammenhang zwischen der Agilität und Leistungsfähigkeit der Verwaltung und der Stabilität des unser Gemeinwesen tragenden politischen

»Am Beispiel der Flüchtlingskrise zeigt sich, dass eine bewusste und systematische Auseinandersetzung mit der optimalen Staatsorganisation und mit dem Zusammenspiel von fachlichen und örtlichen Zuständigkeiten als eigenständiges Querschnittsthema von der Politik beachtet werden sollte.«

und technische Verknüpfung so verändert werden, dass der Gesamtapparat „deutsche Verwaltung“ an Agilität und Krisenfestigkeit gewinnt. Bloße Zentralisierungen bringen in einem Mehrebenensystem wie der Bundesrepublik Deutschland keine optimalen Ergebnisse. Vielmehr müssen je nach der zu erfüllenden Aufgabe kluge Arbeitsteilungen (etwa Einer- oder Einige-für-alle-Lösungen) gesucht sowie verzichtbare Schnittstellen reduziert werden.

Nicht zuletzt sollten sich Regierungen und Ministerien auf die Probleme des sog. nachgeordneten Bereichs einlassen, d.h. sich mit den dortigen Prozessen vertraut machen. Es braucht gerade in den Ministerien Mitarbeiter mit „Front-“ und nicht nur mit „Stabs“-Erfahrung. Bezogen auf die Gesetzgebung heißt dies: Mehr Vollzugsorientierung! Die Verwaltungsverfahren sollten zudem prozessorientiert

Systems gibt. Die Frage, ob Deutschland ein effizientes Flüchtlingsmanagement gelingt, strahlt auf die viel allgemeinere Frage nach der Handlungsfähigkeit und Zukunftsfestigkeit des deutschen Verwaltungs- und Staatsgefüges aus. Am Beispiel der Flüchtlingskrise zeigt sich, dass eine bewusste und systematische Auseinandersetzung mit der optimalen Staatsorganisation und mit dem Zusammenspiel von fachlichen und örtlichen Zuständigkeiten an Relevanz gewonnen hat und als eigenständiges Querschnittsthema von der Politik beachtet werden sollte. Die deutsche Verwaltung wäre gut beraten, in Konsequenz aus der – noch nicht überstandenen – Flüchtlingskrise möglichst schnelle und konkrete Reformschritte anzugehen.

50 Vgl. Förster/Wendler 2013

51 Vgl. Schuppan/Köhl in dieser Ausgabe.