



# Anmerkungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung: Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit von Staat und Verwaltung



# Inhalt

<b>I. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>II. Schlussfolgerungen für die 19. Legislaturperiode</b> .....	<b>2</b>
1) Zügige Umsetzung der Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Asyl- und Flüchtlingsmanagements .....	2
2) Umsetzung einer ‚Initiative Verwaltungsmodernisierung‘ .....	2
3) Einsetzung eines Sachverständigenrats Moderne Verwaltung .....	3
<b>III. Empfehlungen im Einzelnen</b> .....	<b>4</b>
1) Vorschläge für eine Konsolidierung des Asyl- und Flüchtlingsmanagements .....	4
a. Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZR) .....	4
b. Bürokratische Lasten der Flüchtlingsversorgung in den Blick nehmen – Rechtskreiswechsel und Gesundheitsversorgung überprüfen .....	4
c. Zuständigkeitsverteilung überdenken – Ausländerbehörden entlasten .....	5
d. Arbeitsmarktintegration beschleunigen – Berufsanerkennung vereinfachen .....	5
e. Asyl- und Ausländerrecht konsolidieren .....	6
2) ‚Initiative Verwaltungsmodernisierung‘ starten – kurzfristige Verbesserungsmaßnahmen sind möglich .....	6
a. Krisenfestigkeit und Handlungsfähigkeit prüfen – Leistungsaudit relevanter Bundesbehörden durchführen .....	6
b. Nutzerorientierung als neues Paradigma – Verwaltungsprozesse bürgerbezogen gestalten .....	7
c. Föderalen Wettbewerb stärken – Leistungsvergleiche ernst nehmen .....	8
d. Ergebnisverantwortung stärken – Steuerung über Zielvereinbarungen ausweiten .....	8
3) Erfahrungen aus der Flüchtlingskrise nutzen – Berufung eines Sachverständigenrates zur Modernisierung der Verwaltung .....	9
a. Rechtsetzung neu denken – Erst kommen die Prozesse und dann die Paragraphen .....	9
b. Die Form folgt der Funktion – Hergebrachte Zuständigkeiten bewusst hinterfragen ..	10
c. Krisenbewältigungsmechanismus schaffen – Handlungsfähigkeit über Ressortgrenzen und Verwaltungsebenen sicherstellen .....	11
d. Steuerungsfähigkeit der Bundesregierung stärken – Strategieumsetzung messen und kontrollieren .....	11
e. Kulturwandel im öffentlichen Dienst – Einstellungs- und Beförderungspraxis überdenken .....	12
f. Föderalen Finanzausgleich modernisieren – Finanzmittelzuweisung überprüfen .....	13



## I. Einleitung

Die **Flüchtlingskrise war ein unerwarteter Stresstest** und hat Staat und Verwaltung auf vielfältige Weise gefordert, teilweise auch überfordert. Nur mit größter Anstrengung und dank der hohen Einsatzbereitschaft von Verwaltungsmitarbeitern und ehrenamtlichen Helfern ist die Krise einigermaßen glimpflich verlaufen. Zwischenzeitlich haben Staat und Verwaltung Maßnahmen zur Verbesserung der Lage ergriffen, etwa die Modernisierung des Ausländerzentralregisters, die Einführung des Ankunftsnachweises und die Bündelung von Zuständigkeiten in den s.g. Ankunftszentren. Dennoch hat die Krise Unzulänglichkeiten und strukturelle Defizite im deutschen Verwaltungsgefüge deutlich vor Augen geführt. Trotz der auf den Weg gebrachten Maßnahmen sind strukturelle Reformen nur in Teilen erkennbar. Es besteht die **Gefahr, in alte Denk- und Verhaltensmuster zurückzufallen und den Modernisierungsimpuls ungenutzt** zu lassen.

Lehren aus der Flüchtlingskrise können einerseits helfen, das Asyl- und Flüchtlingsmanagement zu ertüchtigen. Andererseits können allgemeine Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, die Effektivität, Effizienz und Agilität des deutschen Verwaltungsgefüges insgesamt betreffen. Ziel des vorliegenden Papiers ist es, **Beobachtungen zusammenzufassen**, die der NKR aus seiner Tätigkeit heraus bereits über eine Reihe von Jahren gemacht hat und die durch Eindrücke aus der Flüchtlingskrise ergänzt wurden und eine neue Brisanz gewonnen haben. Diese Beobachtungen standen in Verbindung mit der Prüfung zahlreicher gesetzlicher Änderungen (Asylpakete), mit Vor-Ort-Besuchen in Aufnahmezentren, Gesprächen mit Praktikern aller Ebenen, Auswertungen von Studien und Untersuchungen, sowie mit dem Austausch mit unterschiedlichen Experten und Wissenschaftlern. Seinem Mandat folgend, die Bundesregierung bei ihren Bemühungen zum Abbau bürokratischer Hemmnisse zu beraten, alternative Lösungsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen und Fragen der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung zu adressieren, möchte das vorliegende Papier **einige Handlungsempfehlungen, vor allem aber Denkanstöße geben**. Da der NKR zur **Digitalisierung** von Staat und Verwaltung bereits in anderer Form (NKR 2017, 2016, 2015) ausführlich Stellung genommen hat, erübrigt sich eine Wiederholung in diesem Papier.

Dieses Papier wurde in dem Bewusstsein verfasst, dass manche **Zuspitzung und geraffte Darstellung der komplizierten Wirklichkeit nicht immer gerecht** werden. Zudem liegt der Fokus vor allem auf der Bundesebene. So ist anzuerkennen, dass die Landes-, vor allem aber die Kommunalebene den nötigen Transformationsprozess bereits vor längerer Zeit begonnen haben. Gleichzeitig haben die Kommunen in der täglichen Arbeit viel mehr als Bundes- und Landesministerien mit den Zwängen bürokratischer Regularien und gesetzlicher Vorgaben zu kämpfen. Behördliche Entscheidungen und Verwaltungsakte müssen zu jeder Zeit formal korrekt sein und rechtsstaatlichen Standards entsprechen, um vor Gericht bestehen zu können. Diese **wichtige Differenzierung zwischen Behördenarten und Verwaltungsebenen** muss in einer weiterführenden Diskussion berücksichtigt werden.

## II. Schlussfolgerungen für die 19. Legislaturperiode

Die meisten der in diesem Papier skizzierten Problemfelder bestanden bereits lange vor der Flüchtlingskrise; entsprechende Reformvorschläge waren immer wieder zu hören. Allerdings hat erst die Flüchtlingskrise in ihrer dramatischen Form deutlich gemacht, wie folgenreich die Konsequenzen bestehender Defizite sein können. Mit Blick auf die Zukunft kann die **Krise auch als Chance für Reformen** begriffen werden. Deren Ziel muss es sein, die **Handlungs- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors** so zu verbessern, dass neue, zukünftige Herausforderungen wie z.B. Digitalisierung, fortschreitende Vernetzung von Ländern und Menschen sowie demografischer Wandel gemeistert werden können.

Der NKR ist der Überzeugung, dass viele der hier aufgeworfenen Fragestellungen und vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen einer vertieften Analyse und offenen politischen Diskussion bedürfen. Andere Empfehlungen sind so konkret, dass eine zügige Umsetzung mehr als naheliegt.

Als Schlussfolgerung für die 19. Legislaturperiode ergeben sich daher drei Vorschläge:

### 1) Zügige Umsetzung der Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Asyl- und Flüchtlingsmanagements

Die in diesem Papier aufgeführten Handlungsempfehlungen (vgl. detailliert Kapitel III.1) sind keineswegs neu. Umso mehr kommt es darauf an, **Aufgeschobenes zügig anzugehen**:

- Funktionsfähigkeit des Ausländerzentralregisters weiter verbessern
- Alternativen zum Rechtskreiswechsel und Vereinfachung der Flüchtlingsversorgung prüfen
- Zuständigkeitsverteilung überdenken und Ausländerbehörden entlasten
- Arbeitsmarktintegration beschleunigen und Berufsankennung vereinfachen
- Asyl- und Ausländerrecht konsolidieren und um Zuwanderungsrecht ergänzen

### 2) Umsetzung einer ‚Initiative Verwaltungsmodernisierung‘

Einige der in diesem Papier vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen können zügig angegangen werden. Dies bietet die Chance, schnell zu konkreten Ergebnissen zu kommen und so den Boden für grundlegendere Fragestellungen und Maßnahmen zu bereiten.

Dazu wird vorgeschlagen, eine **‚Initiative Verwaltungsmodernisierung‘ ins Leben zu rufen** – nach Möglichkeit gemeinsam mit Ländern und Gemeinden. Ihre Aufgabe soll es sein, Strukturen und Kernprozesse der Behörden in Deutschland zu modernisieren. **Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung sind zwei Seiten derselben Medaille**. Daher wäre es aus Sicht des NKR naheliegend, diese Aufgabe organisatorisch dort zu verankern, wo in Zukunft auch der Chief Digital Officer (CDO) bzw. eine vergleichbare Rolle zugeordnet wird. Begleitet werden soll die Initiative durch einen weiter unten beschriebenen Sachverständigenrat.

Zu den Schwerpunkten der Initiative sollten folgende Punkte gehören (vgl. detailliert Kapitel III.2):

- Krisenfestigkeit und Handlungsfähigkeit prüfen – Leistungsaudit relevanter Bundesbehörden durchführen
- Nutzerorientierung als maßgebliches Ziel – Verwaltungsprozesse vom Bürger und Unternehmen her gestalten
- Föderalen Wettbewerb stärken – Leistungsvergleiche ernst nehmen
- Ergebnisverantwortung stärken – Steuerung über Zielvereinbarungen ausweiten

### 3) Einsetzung eines Sachverständigenrats Moderne Verwaltung

Die hier formulierten grundsätzlichen Fragen der Verwaltungsmodernisierung können nur schrittweise unter Einbeziehung von Expertise aus Wissenschaft und Praxis beantwortet werden. Bislang ist die Modernisierung des öffentlichen Sektors als Thema nicht präsent genug auf der öffentlichen Agenda vertreten und wird nicht konsequent und nachhaltig genug eingefordert. **Vorgeschlagen wird daher die Einsetzung eines hochrangig besetzten, unabhängigen Sachverständigenrates**, der die Bundesregierung in ihren Modernisierungsbemühungen berät.

Die Aufgabe des Sachverständigenrates soll zweierlei umfassen: Das Gremium soll als Ideengeber zur Aufarbeitung und Beantwortung der hier aufgeworfenen Grundsatzfragen fungieren. Gleichzeitig soll es die sich daraus ergebenden Modernisierungsbemühen der Bundesregierung dauerhaft kritisch begleiten. Die Anzahl der Sachverständigen und der zugehörigen Geschäftsstelle könnte sich an guten Beispielen orientieren, wie etwa dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Um noch in der 19. Legislaturperiode konkrete Maßnahmen auf den Weg bringen zu können, sollte der Sachverständigenrat spätestens bis Mitte 2019 konkrete Vorschläge vorlegen.

Zu den **Schwerpunkten des Sachverständigenrates** sollten folgende Kernthemen gehören (vgl. detailliert Kapitel III.3):

- Rechtsetzung neu denken – erst Prozesse, dann Paragraphen
- Die Form folgt der Funktion – Hergebrachte Zuständigkeiten bewusst hinterfragen
- Bewältigung außergewöhnlicher Krisen – mehr Flexibilität im föderalen Staat
- Steuerungsfähigkeit der Bundesregierung stärken – Strategieumsetzung messen und kontrollieren
- Verwaltungskultur erneuern – Personalbestand diversifizieren und ergebnisorientiert führen
- Föderalen Finanzausgleich modernisieren – Finanzmittelzuweisung überprüfen

### III. Empfehlungen im Einzelnen

#### 1) Vorschläge für eine Konsolidierung des Asyl- und Flüchtlingsmanagements

Die bisher eingeleiteten Maßnahmen zur Ertüchtigung des Asyl- und Flüchtlingsmanagements waren ein erster Schritt zu dessen Stabilisierung. Weitere Maßnahmen sind nötig, Handlungsempfehlungen aus Wissenschaft und Praxis liegen vor. Besonders wichtig ist es, die Aufgabenverteilung im Bundesstaat dahingehend zu überprüfen, welche Ebene welche Aufgabe im Flüchtlingsmanagement am effektivsten lösen kann. Nachdem die unmittelbaren Krisensymptome zurückgegangen sind, sollte es nun verstärkt darum gehen, das Asyl- und Flüchtlingsmanagement zusammen mit dem generellen Ausländer- und Aufenthaltsrecht zu konsolidieren und krisenfest zu gestalten. Denn mit Krisen muss auch in Zukunft gerechnet werden.

##### a. Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZR)

Das AZR ist das maßgebliche Steuerungs-, Vollzugs- und Informationsinstrument für das gesamte staatliche Asyl- und Flüchtlingsmanagement. In den letzten zwei Jahren sind erkennbar Verbesserungen erreicht worden (NKR 2015a). Diese reichen aber nicht aus. **Die politischen Vorgaben für das AZR weisen auch zwei Jahre nach dem Ausbruch der Krise immer noch Bedingungen und Restriktionen auf, die eine wirksame und effiziente Nutzung des AZR spürbar einschränken** (NKR 2017a).

Konkret: Derzeit existieren eine Reihe voneinander isolierter „statistischer Inseln“ – von einer umfassenden Migrations- und Integrationsstatistik kann noch keine Rede sein. Ganzheitliche Betrachtungen zum Verfahrensstand und den Integrationsritten (z.B. Zeitraum zwischen der Einreise bis zum Abschluss eines Integrationskurses) eines Ausländers sind unmöglich, obwohl alle dafür nötigen Daten in unterschiedlichen Systemen vorhanden sind. Daher ist die datenschutzkonforme Verknüpfung der verschiedenen Datenbanken mittels eines gemeinsamen Ordnungsmerkmals (z.B. AZR-Nummer) erforderlich. In diesem Sinne muss das AZR schnellstmöglich zu einer Verlaufsdocumentation des Verfahrensstandes und der Integrationsritte eines Ausländers weiterentwickelt werden, auf die alle relevanten Behörden (und nicht wie bislang nur einzelne, speziell autorisierte Mitarbeiter) für ihren jeweiligen Aufgabenbereich im automatisierten Verfahren zugreifen können. Zudem müssen das AZR um zusätzliche Datenfelder erweitert und die Datenqualität durch systematische Dubletten-Suche und die konsequente Nutzung von biometrischen Identifikatoren bei neuen oder bereits bestehenden Datensätzen erhöht werden (Bogumil et al. 2017: 82). **In Sachen AZR besteht weiterhin kurzfristiger, dringender Handlungsbedarf!**

##### b. Bürokratische Lasten der Flüchtlingsversorgung in den Blick nehmen – Rechtskreiswechsel und Gesundheitsversorgung überprüfen

Flüchtlinge und Asylbewerber werden zunächst gemäß AsylbLG und im späteren Verfahrensverlauf ggf. gemäß SGB II bzw. XII versorgt. Das AsylbLG sieht – insbesondere bei Unterbrin-



gung in Aufnahmeeinrichtungen – die vorrangige Gewährung von Sachleistungen statt Geld vor. Dahinter steht das politische Ziel, Migrationsanreize nach Möglichkeit zu vermeiden. Der Rechtskreiswechsel aus dem AsylbLG in das SGB ist für die vollziehende Verwaltung naturgemäß mit spürbarem Aufwand verbunden.

Als eine Ausprägung des Sachleistungsprinzips ist die medizinische Versorgung der Flüchtlinge und Asylbewerber mittels Berechtigungsschein anzusehen. Die Abwicklung über gesetzliche Krankenkassen mit Hilfe einer Gesundheitskarte stellt möglicherweise eine kostengünstigere Alternative gegenüber der Fallprüfung und Abrechnung durch die örtlichen Sozialämter dar.

Es sollten deshalb der Rechtskreiswechsel zwischen AsylbLG und SGB sowie die medizinische Versorgung überprüft und dahingehend **abgewogen werden, ob die politische Zielsetzung des AsylbLG mit weniger Aufwand erreicht werden kann.**

**c. Zuständigkeitsverteilung überdenken – Ausländerbehörden entlasten**

Das Ausländerrecht ist sehr komplex, die zu erledigenden Aufgaben außerordentlich vielfältig und anspruchsvoll. **Es sollte deshalb geprüft werden, wie lokale Ausländerbehörden entlastet** und bestimmte Spezialaufgaben auf andere Behörden und Ebenen verlagert werden könnten. Ein Beispiel ist die Rückführung und Abschiebung ausreisepflichtiger Menschen, die sehr aufwändig und an viele Voraussetzungen geknüpft sind. Es sollte weitere Bemühungen geben, wie bestimmte Teilaufgaben (z.B. Beschaffung von Ersatzpapieren oder Durchführung der eigentlichen Abschiebung) an anderer Stelle gebündelt werden könnten (Bogumil et al. 2017: 85; Robert Bosch Stiftung 2016: 178; NKR 2015b).

Auch das mehrstufige, mitunter über alle Verwaltungsebenen reichende **Verfahren zur Erst- und Anschlussunterbringung könnte vereinfacht werden.** In Verbindung mit beschleunigten Asylverfahren sollte es das Ziel sein, den Status eines Betroffenen bereits in der Erstaufnahmeeinrichtung zu klären und nach Möglichkeit nur anerkannte Flüchtlinge auf die Kommunen zu verteilen. Im Gegenzug sollten die Kommunen in Fragen der Integration gestärkt werden. Zu prüfen wäre, inwiefern das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) seine Steuerungs- und Dienstleistungsfunktion gezielt zur Entlastung und Unterstützung der Kommunen weiterentwickeln kann.

**d. Arbeitsmarktintegration beschleunigen – Berufsankennung vereinfachen**

Integration wird – unabhängig vom Aufenthaltsstatus – durch eine den Lebensunterhalt sichernde Arbeit erleichtert, die möglichst den Fähig- und Fertigkeiten des Betroffenen entsprechen sollte. Gleichzeitig ist das **System der Berufsankennung** sehr komplex und heterogen organisiert. Es sollte daher **vereinfacht und konsolidiert werden** (Bogumil et al. 2017: 83f.). Gleiches gilt für die zahlreich entstandenen Integrations- und Spracherwerbsprogramme, deren Vielfalt schwer zu übersehen und kaum zu handhaben ist (Bogumil et al. 2017: 74, 79; Burkert/Dercks 2017: 12; Erler/Gottstein 2017: 15).

#### e. **Asyl- und Ausländerrecht konsolidieren**

Derzeit gibt es, abgesehen von exklusiven Verfahren für Fach- und Führungskräfte, kein Zuwanderungsrecht für Menschen aus Nicht-EU-Staaten. Die Genfer Konvention sieht Asyl lediglich für Flüchtlinge aus Kriegsgebieten oder politisch Verfolgte vor. Dies reicht jedoch nicht aus, um allen Betroffenen gerecht zu werden und ein effektives und effizientes Verwaltungshandeln zu gewährleisten.

Hinzu kommt, dass die Regelungen des Asyl-, Ausländer- und Aufenthaltsrechts sowie die weiteren Regelungen zur Unterbringung, Versorgung und Integration von Ausländern zwischenzeitlich zu einem komplizierten Rechtskonvolut geworden sind, das zudem um EU-Regelungen zum Dublin-Verfahren und zur EU-Binnenmigration erweitert wurde. Hinzu kommen die vielen Rechtsänderungen der jüngsten Vergangenheit. Insgesamt ist dieses Rechtsgebiet nicht ohne weiteres zu überblicken (Bogumil et al. 2017: 15; NKR 2015c).

Um die Rechtsanwendung zu vereinfachen, wird angeregt, den **Rechtsbestand insgesamt zu konsolidieren und zu einem Ausländer- und Zuwanderungsgesetzbuch weiterzuentwickeln**. In diesem Rahmen könnten auch mögliche Zuständigkeitsveränderungen vollzogen, das AZR als zugrunde liegendes Kerndatensystem fortentwickelt und stärker in den Fokus rückende Fragen der Integration geregelt werden.

## 2) **„Initiative Verwaltungsmodernisierung“ starten – kurzfristige Verbesserungsmaßnahmen sind möglich**

Die Erfahrungen aus der Flüchtlingskrise lassen nicht nur Schlüsse für die kurzfristige Optimierung des Asyl- und Flüchtlingsmanagements zu. Vielmehr werden auch grundlegendere Aspekte der Verwaltung berührt. Die im Folgenden vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen können zügig im Rahmen einer **„Initiative Verwaltungsmodernisierung“** angegangen werden, um schnell konkrete Ergebnisse zu erreichen. Zu den Schwerpunkten der **„Initiative Verwaltungsmodernisierung“** sollten die im Folgenden formulierten Empfehlungen gehören.

#### a. **Krisenfestigkeit und Handlungsfähigkeit prüfen – Leistungsaudit relevanter Bundesbehörden durchführen**

Die Flüchtlingskrise hat gezeigt, dass einzelne Behörden und Verwaltungen unterschiedlich leistungsfähig waren. Sowohl das BAMF als auch das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LaGeSo) in Berlin waren problematische Beispiele. Ähnlich wie in Folge der Finanzkrise im Bankensektor, sollten nach der Flüchtlingskrise auch im Bereich der Verwaltung systematisch geprüft werden, wie krisenfest relevante Behörden sind. Da zukünftige Krisen unterschiedliche Bereiche betreffen können, sollte über die unmittelbare Betroffenheit im Asyl- und Flüchtlingsmanagement hinausgegangen und die Widerstandsfähigkeit gegen Krisen und Flexibilität im Allgemeinen untersucht werden. Deshalb wird vorgeschlagen, ein **Audit relevanter Bundesbehörden und ggf. ausgewählter Landesbehörden** durchzuführen.

Dabei sollten **drei Themen im Mittelpunkt** stehen:

- Effektive Behördenstrukturen: Erlauben die Behördenstrukturen ein effektives Arbeiten? Gibt es klare Rollen und Verantwortlichkeiten von Mitarbeitern und Führungskräften?
- Personalstrategie: Sind Fach- und Führungskräfte ausreichend befähigt, die Ziele der Behörden umzusetzen? Gibt es eine strategische Personalplanung, die der demografischen Entwicklung Rechnung trägt?
- Digitalisierungsgrad: Wo steht die Digitalisierung der Organisation? Wo können neue digitale Angebote für Mitarbeiter oder Bürger geschaffen werden?

Parallel zum Audit sollten **10 ausgewählte Verwaltungsprozesse gezielt verbessert** werden. Anspruch sollte es sein, die Dauer der betreffenden Verfahren um jeweils mindestens 50% zu verkürzen und eine Digitalisierung gezielt zu erleichtern. Für die Piloten kommen insbesondere Prozesse in Betracht, die viele Bürger oder Unternehmen betreffen; entsprechende Untersuchungen der TOP-Verwaltungsleistungen liegen vor. Eine Abstimmung mit dem Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates ist sinnvoll.

#### **b. Nutzerorientierung als neues Paradigma – Verwaltungsprozesse bürgerbezogen gestalten**

Kern der operativen Bemühungen des BAMF, die Dauer neuer Asylverfahren zu verkürzen, war es, die Verfahren in Registrierungs- und Aufnahmезentren zu bündeln und zielgruppenspezifisch zu gestalten. Unterstützt wurden diese Bemühungen durch adressatengerecht aufbereitete Informationsangebote für die geflüchteten Menschen. Auch die Integrationsmaßnahmen vieler Kommunen erfolgen gebündelt und adressatengerecht aus einer Hand.

Diese Bemühungen um eine stärkere Adressatenorientierung zeigen, wie wichtig dieser Perspektivwechsel von einer klassischen Angebots- hin zu einer Nachfrageorientierung ist (Bogumil et al. 2017: 78f.; Bötzel/Steinbrück 2015: 29ff.). Indem sich die Verwaltung nicht mehr vornehmlich nach den eigenen Wünschen und Anforderungen, sondern verstärkt nach den Bedürfnissen von Bürgern und Unternehmen richtet, werden Verfahren möglich, die niedrige Zugangshürden für die Adressaten bieten und ihnen erlauben, auch kompliziertere Verwaltungsprozesse möglichst einfach, schnell, intuitiv und fehlerfrei zu durchlaufen.

Davon profitiert am Ende auch die Verwaltung selbst. **Nicht zuletzt deshalb sollte die Art und Weise, wie öffentliche Leistungen erbracht und Schnittstellen zu Bürgern und Unternehmen gestaltet werden, insgesamt ernster genommen und systematischer angegangen werden.** Angebote für Bürger und Unternehmen sollten von vornherein nutzerfreundlich konzipiert und unter Einbeziehung der jeweiligen Zielgruppe erarbeitet und getestet werden. Erwartungen und Bedürfnisse von Bürgern und Unternehmen sollten der maßgebliche Ausgangspunkt gesetzgeberischen Handelns und vollzugstauglicher Regelungen sein.

Konkreter Anwendungsfall ist das **geplante Bürgerportal** und der mit ihm verknüpfte **Portalverbund von Bund, Ländern und Kommunen**. Diesen zur maßgeblichen und akzeptierten

Angebotsplattform für digitale Bürger- und Unternehmensdienste auszubauen, erfordert ein hohes Maß an Nutzerorientierung.

**c. Föderalen Wettbewerb stärken – Leistungsvergleiche ernst nehmen**

Trotz wissenschaftlicher Untersuchungen zum unterschiedlichen Vollzug im Kontext des Asyl- und Flüchtlingsmanagements scheinen sich Verfahrensgestaltungen, die administrativ weniger aufwändig sein könnten, nicht oder nur sehr langsam zu verbreiten. Ein Beispiel ist die Einführung der Gesundheitskarte. Bestehende punktuelle Untersuchungen scheinen nicht auszureichen, um die Adaption von Best-Practice-Beispielen zügiger als bisher voranzubringen. Das generelle Argument, dass ein föderaler Wettbewerb zu optimalen Lösungen führt, die dann quasi von selbst Verbreitung finden, sollte angesichts dieses Beispiels, aber auch vieler anderer Erfahrungen kritisch hinterfragt werden.

In diesem Zusammenhang könnten **Leistungsvergleiche** helfen, schneller und systematischer zu erkennen, welche Vollzugsmodelle nachahmenswert sind. **Artikel 91d GG** ermöglicht Leistungsvergleiche zwischen den Bundesländern. **Diese Regelung könnte von einer Kann- in eine Soll-Vorschrift umgewandelt werden.** Um echte Lern- und Optimierungsprozesse nicht zu gefährden, ist es wichtig, die aus der Wissenschaft bekannten Fehlanreize und negativen Effekte von Leistungsvergleichen („gaming, cheating, window dressing“) zu vermeiden. Nötig ist ein intelligenter Instrumentenmix aus Anreizsteuerung, Verpflichtung zur Teilnahme, ggf. anonymisierten Teil-Veröffentlichungen von Ergebnissen. Mit der Durchführung der Leistungsvergleiche könnte eine neutrale – ggf. wissenschaftliche – Organisation beauftragt werden. Die wissenschaftliche Begleitung und Transparentmachung von Vollzugsdefiziten und systemischen Mängeln im deutschen Verwaltungsgefüge sollte generell gestärkt werden, um als „Wettbewerbs-Surrogat“ zu fungieren (Brüggemeier 2017: 61).

**d. Ergebnisverantwortung stärken – Steuerung über Zielvereinbarungen ausweiten**

Trotz funktionierender moderner Formen der Behördensteuerung, wie sie z.B. zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesagentur für Arbeit (BA) praktiziert werden, sind immer wieder Fälle anzutreffen, bei denen das Aufsicht führende Ministerium tief in die Organisationshoheit der nachgeordneten Behörde eingreift. Deutlich zu sehen war dies im Verhältnis des Bundesministeriums des Innern (BMI) und BAMF. Hier wurden - bis zu einer Neujustierung im Zuge der Flüchtlingskrise - von verschiedenen Fachreferaten des BMI fachliche und personelle Weisungen in die Linienorganisation des BAMF erteilt. Diese Vermischung von Makro- und Mikrosteuerung führt zu inkohärenten Zielvorgaben und schwächt die Behördenleitung in ihrer Fähigkeit, in eigener Verantwortung über die Zielumsetzung und die Wahl der Mittel zu entscheiden.

**Nachgeordnete Behörden sollten deshalb stärker über Zielvereinbarungen und „auf Abstand“ gesteuert werden.** In der Entscheidung darüber, wie sie ihre Aufgaben konkret durchführen und welche Vollzugslösungen problemadäquat sind, brauchen sie mehr Spielräume und Eigenverantwortung. Dies schließt das Management der Personal- und Betriebsmittel sowie effektive Controllingsysteme ein. Mehr dezentrale Ergebnisverantwortung und „Steuerung auf

Abstand“ werden die beteiligten Behörden besser befähigen und motivieren, pragmatische, problem- und vollzugsnahe Lösungen zu entwickeln und umzusetzen.

Denkbar ist die Entwicklung einer Muster-Führungsstruktur für obere Bundesbehörden, die sich an den Erfahrungen bei der BA und anderen Behörden orientiert. Kernelement könnte dabei eine **Aufsichtsrats- bzw. Board-Struktur** sein, die unterschiedlichstes Wissen einbindet. Dies soll helfen, den Horizont der Problemwahrnehmung und Problemlösung zu erweitern.

### **3) Erfahrungen aus der Flüchtlingskrise nutzen – Berufung eines Sachverständigenrates zur Modernisierung der Verwaltung**

Bislang sind Probleme der Verwaltungsmodernisierung nicht präsent genug auf der öffentlichen Agenda vertreten und werden nicht konsequent und nachhaltig genug eingefordert. Die Beantwortung dieser längerfristigen Fragestellungen ist aber zentral, damit die Leistungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems gestärkt wird, um für zukünftige Herausforderungen und Krisen besser gewappnet zu sein. **Vorgeschlagen wird daher die Einsetzung eines hochrangig besetzten, unabhängigen Sachverständigenrates**, der die im Folgenden formulierten Grundsatzfragen aufgreift und die Bundesregierung in ihren Modernisierungsbemühungen berät und begleitet.

#### **a. Rechtsetzung neu denken – Erst kommen die Prozesse und dann die Paragraphen**

Politik und Verwaltung sind der Flüchtlingskrise überwiegend auf konventionelle Art begegnet. Die eingeleiteten Rechtsänderungen und operativen Maßnahmen bewegen sich alle im bestehenden Rechts- und Kompetenzrahmen. Es ist fraglich, ob diese Beschränkungen der Problemlage angemessen sind. Gravierendes Beispiel ist die Ertüchtigung des Ausländerzentralregisters, die engagiert begonnen, zuletzt aber durch das Scheitern des Datenaustausch-Fortentwicklungs-Verbesserungsgesetzes deutlich zurückgeworfen wurde. Auch wurde die Vollzugstauglichkeit der Regelungen kaum geprüft; ein Beispiel ist die Wohnsitzauflage, deren Umsetzung Kommunen vor große Herausforderungen stellt.

Nicht nur im Zusammenhang mit den Asylpaketen sondern auch in anderen Bereichen der täglichen Gesetzgebungsarbeit beobachtet der NKR, dass das bestehende Recht allzu oft den Rahmen dessen vorgibt, was gesetzgeberisch denkbar und möglich erscheint. Diese Denk- und Vorgehensweise verhindert neue, offene und weiterführende Lösungen.

Der umgekehrte Weg bietet sich an und ist sinnvoll: **Bevor der erste Paragraph eines Gesetzes geschrieben wird, sollten dessen Inhalt und Wirkmodell sowie der spätere – zukünftig digitale – Verwaltungsprozess und die sich anschließende Wirkungskontrolle (ex post Evaluation) konzipiert werden.** Auf Basis eines solchen Konzepts können Vollzugshindernisse erkannt, alternative (Vollzugs-)Varianten entwickelt und die Evaluierbarkeit eines neuen Regelungsvorhabens sichergestellt werden. Dies ist in Bezug auf eine E-Government taugliche Formulierung von Rechtstexten (Off et al. 2016: 48) und eine wirksame Vollzugsgestaltung wichtig. Diese Regelungsvarianten sollten mit einer Gesetzesfolgenabschätzung versehen werden, wie dies in anderen Ländern bereits seit längerem üblich ist. Erst wenn auf die-

sem Weg Klarheit besteht über Zielsetzung, Inhalt, Verwaltungsprozess und Folgen einer neuen gesetzlichen Regelung, sollte die letztendlich gewählte Variante in einen verbindlichen Rechtstext überführt werden. Die Wirksamkeit der gewählten Regelung sollte nach angemessener Zeit evaluiert werden.

Das Instrumentarium für einen solchen Ansatz steht bereit. Im Hinblick auf die vorgreifende bzw. ein Gesetzgebungsverfahren begleitende Modellierung von Prozessen wäre z.B. das bereits existierende Projekt Föderales Informationsmanagement FIM – bei angemessener Ressourcenausstattung und konsequenter Umsetzung – dazu in der Lage. Technisch unterstützt werden könnte dies perspektivisch durch das Projekt eGesetzgebung.

Dieser Ansatz könnte um Experimentierklauseln und Mechanismen zur Erprobung und Pilotierung ausgewählter Regelungsalternativen ergänzt werden. Hierbei helfen könnte ein unabhängiges **Innovationslabor** nach dem Vorbild Dänemarks und anderer Länder. Ziel und Zweck des Innovationslabors wäre es, die Ressorts bei der Suche nach alternativen Lösungsansätzen zur wirksameren Implementierung von Politikzielen zu unterstützen. Das Innovationslabor würde hierfür einen Methoden-Kanon entwickeln. Einen Teil seiner Ressourcen sollte das Labor für eigene Forschungen und Projekte verwenden dürfen, um allgemein als Impulsgeber und Kulturwandler fungieren zu können. Denkbar ist, die Stabsstelle „Wirksam Regieren“ zu einem solchen Innovationslabor weiterzuentwickeln.

#### **b. Die Form folgt der Funktion – Hergebrachte Zuständigkeiten bewusst hinterfragen**

Die bestehende Aufgabenverteilung im Asyl- und Flüchtlingsmanagement ist ein anschauliches Beispiel dafür, dass **die Aufbauorganisation der Verwaltung allzu oft auch die Ablauforganisation bestimmt** (Bogumil et al. 2017: 77f.). Starres Zuständigkeitsdenken verhindert prozessbezogene Analysen, wie und von wem eine öffentliche Leistung am effizientesten und effektivsten angeboten werden kann.

Die Konzeption eines optimalen Prozesses sollte jedoch nicht durch starre Vorgaben einer Zuständigkeitsverteilung eingeschränkt werden. Es sollte möglich sein, **nach der Analyse eines Verwaltungsprozesses einzelne Teilprozesse ggf. so auf die beteiligten Behörden und Verwaltungsebenen zu verteilen, dass ein Optimum an Effektivität und Effizienz erzielt werden kann**. Dies bedeutet auch: Nicht alle Behörden müssen für sich Kapazitäten vorhalten, wenn verstärkt Leistungsnetzwerke gebildet werden können, bei denen einer oder wenige Aufgaben für alle oder viele übernehmen. In Dienstleistungszentren könnten ganz unterschiedliche Serviceleistungen im Back-Office bereitgestellt werden, die im Front-Office dann zusammengeführt und dem Endnutzer ggf. „veredelt“ angeboten werden. Durch eine kluge Kombination aus Front- und Back-Office-Leistungen kann ein viel größeres Netz an bürgernahen Dienstleistungsangeboten aufrechterhalten werden.

Während eine solche intelligente Aufgabenteilung auf kommunaler Ebene durchaus Anwendung findet und auch zwischen Ländern praktiziert wird, sind Anwendungsfälle in vertikaler Richtung, d.h. zwischen den Verwaltungsebenen, rar. Insbesondere Kooperationen zwischen dem Bund und den Ländern bzw. Kommunen sind verfassungsrechtlich in der Regel untersagt. Dabei böten sich hier viele Möglichkeiten, wie die öffentliche Aufgabenwahrnehmung effektiver

und effizienter organisiert werden könnte. Voraussetzung dabei ist aber, dass Verantwortlichkeiten nicht verschwimmen.

**c. Krisenbewältigungsmechanismus schaffen – Handlungsfähigkeit über Ressortgrenzen und Verwaltungsebenen sicherstellen**

Die Erfahrungen in der Flüchtlingskrise haben gezeigt, wie schwierig es ist, bei Ausbruch einer Krise im föderalen Staat mit seinen festgelegten Zuständigkeiten und Kompetenzen auf unerwartete Herausforderungen flexibel, schnell und wirkungsvoll zu reagieren – noch dazu unter großem Zeitdruck (Bogumil et al. 2017: 9). Auch in Zukunft muss mit Krisen gerechnet werden – wohlwissend dass jede Krise anders ist.

Wie können also Vorkehrungen getroffen werden, damit in einer ähnlichen Situation in Zukunft über alle Zuständigkeitsgrenzen hinweg Kräfte schneller gebündelt und damit wirksamer gehandelt werden kann (Schuppan/Köhl 2016: 123). Auf diese Frage gibt es heute keine Antwort, weil es für ein solches konzertiertes Handeln unter extremen Bedingungen im föderalen Gesamtstaat keinen Rechtsrahmen gibt. **Deswegen sollte darüber diskutiert werden, ob eine solche ebenenübergreifende Verfahrensregelung notwendig ist und – wenn ja – wie sie aussehen könnte.** Damit sind Fragen angesprochen wie: Kriterien für die Auslösung eines Krisenmechanismus bzw. Experimentierklauseln sowie die Einrichtung eines ressortübergreifenden Personalpools im Krisenfall.

**d. Steuerungsfähigkeit der Bundesregierung stärken – Strategieumsetzung messen und kontrollieren**

Bei ungewöhnlichen, komplexen Herausforderungen kann die Leistungsfähigkeit des deutschen Regierungssystems an Grenzen stoßen. Während der Flüchtlingskrise zeigten sich Mängel bei der Strategie-, Konzeptions- und Umsetzungsfähigkeit von Politik und Verwaltung über Partei-, Ressort- und föderale Ebenengrenzen hinweg. Ad-hoc-Gipfel – wie sie auch in anderen Situationen der jüngeren Vergangenheit zu beobachten waren (z.B. Finanzkrise, Dieselkrise) – konnten diese Lücke nicht schließen. Die im Zuge der Flüchtlingskrise in kurzen Zeitabständen verabschiedeten Gesetespakete waren zu oft von der schnellen Umsetzung von Gipfelentscheidungen bestimmt, ohne dass es dazu ein konsistentes, tragfähiges Gesamtkonzept gegeben hätte. Auch die Verteilung der Flüchtlinge folgte keiner auf die spezifischen Herausforderungen des Flüchtlingsmanagements ausgerichteten Strategie, sondern dem s.g. Königsteiner Schlüssel, der viel mit Finanzierungsfragen zwischen Bund und Ländern, aber sehr wenig oder gar nichts mit der Unterbringung von Flüchtlingen, der Überprüfung von Asylansprüchen und der Verfügbarkeit entsprechender Kapazitäten zu tun hat (Geis/Orth 2016: 27).

Um komplexe Querschnittsthemen, wie Flucht und Migration, aber auch Digitalisierung, Demografie und Klimawandel ganzheitlich zu behandeln, **bedarf es einer ressortübergreifenden strategischen Steuerung, die Zieldefinitionen, deren Operationalisierung und eine Zielüberprüfung enthält** (Sturm/Pehle 2007: 93ff.; Kaiser 2007: 48f.). Dieses System sollte mit Haushaltsplanung und Budgetzuweisung verknüpft sein.

In diesem Sinn könnte das Bundeskanzleramt – unterstützt von Expertise aus den Ressorts – mehr als bisher für eine konsistente Gesamtstrategie Sorge tragen, wenn es um große Herausforderungen und Probleme geht – Probleme, die mit dem ‚Ressortprinzip‘ allein nicht gelöst werden können und in besonderer Weise ganzheitliches Regierungshandeln erfordern. Denkbar ist auch, diesen Ansatz um ein ressortübergreifendes Risikomanagement- und Frühwarnsystem zu ergänzen, das kennzahlengestützt, unabhängig, rechtzeitig und kritisch auf Fehlentwicklungen aufmerksam macht (Sturm/Pehle 2007: 96ff.). So hatte das BAMF bereits vor der Krise mit steigenden Flüchtlingszahlen und einer erheblichen Anzahl nicht abschließend bearbeiteter Fälle zu kämpfen, ohne dass daraus rechtzeitig angemessene politische Konsequenzen gezogen wurden (Erler/Gottstein 2017: 8).

#### e. **Kulturwandel im öffentlichen Dienst – Ergebnisorientierung und Führungsverantwortung stärken**

Immer wieder ist festzustellen, wie stark formale Anforderungen die Arbeit der deutschen Verwaltung bestimmen. Es besteht aus guten Gründen die Erwartung, dass behördliche Entscheidungen und Verwaltungsakte formal korrekt und „gerichtsfest“ sein müssen. Dies gilt insbesondere für die tägliche Arbeit von Kommunen im Rahmen festgelegter gesetzlicher Vorgaben, aber auch für Bund und Länder. Diese Grundorientierung kann aber dann zu einem Problem werden, wenn sie dazu führt, dass sich Organisationen genauso wie ihre Mitarbeiter in erster Linie „nach allen Seiten“ absichern wollen. Dies kann den flexiblen Umgang mit unvermeidlichen Risiken und Unsicherheiten nachhaltig erschweren. Die problematischen Beispiele des BAMF und LaGeSo in Berlin haben gezeigt, welche Konsequenzen eine fehlende Ergebnisorientierung und Führungsverantwortung nach sich ziehen können.

Im Lichte dessen sollte eine **lösungs- und ergebnisorientiertere Verwaltungskultur** gefördert werden, die nicht nur entlang formaler Kriterien und einmal festgelegter Verfahren arbeitet. Der von juristischem Denken geprägte öffentliche Dienst ist noch nicht überall ausreichend darauf ausgerichtet, Fähigkeiten und Kompetenzen aufzubauen, die eine moderne, ergebnisorientierte, innovationsoffene und digitale Verwaltung benötigt (Kroll et al. 2012: 79). Dies bedeutet: **Juristische Expertise** in Ministerien und Verwaltung ist wichtig, aber längst **nicht mehr ausreichend**. Worauf es – ebenso wie in Wirtschaft und Unternehmen – ankommt, ist **eine breite Mischung vielfältiger Fähigkeiten**. Die bevorstehende Pensionierungswelle bietet die **Chance, die Zusammensetzung des Personals zu verändern und die vielerorts, vor allem aber in der Bundes- und Landesverwaltung anzutreffende „juristische Monokultur“ zu bereichern**. Insgesamt bedarf es einer Reform der Einstellungs- und Beförderungspraxis, der Öffnung für Quereinsteiger, der Anrechnung extern erworbener Kompetenzen, Kompetenzprofile für Manager, der Entkopplung von Laufbahn und Entgelt und der Stärkung leistungsorientierter Gehaltsbestandteile. Auch wäre eine stärkere Rotation zwischen Behörden geeignet, den fachlichen und verwaltungskulturellen Horizont der Mitarbeiter zu erweitern (Kroll et al. 2012: 79).

Hinzukommen könnte die Stärkung interdisziplinärer Teams und ggf. die Einführung einer Quote für Nicht-Juristen in der Bundesverwaltung. Ergänzend sollten auch in der Juristenausbil-



dung Prozessanalyse, E-Government- und Vollzugstauglichkeit, Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzesevaluierung eine spürbar größere Rolle spielen. Ein stärkerer Austausch von Personal zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen wäre hilfreich.

Des Weiteren sind **Führungskräfte gefragt, die nach ihrer Eignung zum ergebnisorientierten Führen von Mitarbeitern ausgewählt werden und weniger nach formalen Kriterien.**

Ziele für Mitarbeiter vorzugeben und deren Erfüllung sicherzustellen, kann als die primäre Aufgabe von Führung verstanden werden. Viel stärker als bislang sollte diese Fähigkeit bei Aufstiegs- und Leistungsbewertung berücksichtigt werden. Gute IT-Kenntnisse sollten ebenso selbstverständlich werden wie ein Verständnis für Steuerung, Prozesse und Strukturen und deren technische Unterstützung auf allen Ebenen – auch und gerade in der Leitung.

Neben Maßnahmen zur Unterstützung eines Kulturwandels, der vor allem auf die rechtsetzende Bundes- und Landesebene abzielt, sollten ausführende Behörden wie Kommunen, die mit der Umsetzung rechtlicher Vorgaben betraut und an diese gebunden sind, darin bestärkt werden, ihre Erkenntnisse über schlecht vollziehbares, ggf. auch widersprüchliches Recht an die rechtsetzende Ebene zu kommunizieren. Damit diese Hinweise tatsächlich zu rechtlichen Änderungen führen, bedarf es eines wirksamen Feedbackprozesses, der sowohl in der Vorbereitung und Abstimmung von Regelungsvorhaben, aber auch bei deren Evaluierung eine größere Rolle spielen muss.

#### **f. Föderalen Finanzausgleich modernisieren – Finanzmittelzuweisung überprüfen**

Auch in der Flüchtlingskrise hat die Frage einer problemadäquaten Mittelausstattung der Kommunen eine wichtige Rolle gespielt. Ähnliche Fragen stellen sich in Bezug auf die anstehenden Integrationsaufgaben.

Generell gilt: Trotz der jüngsten Reformen des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems hat sich am Prinzip der Mittelverteilung nicht viel geändert. Es basiert weiterhin auf einer pauschalen Mittelzuweisung und Mittelumverteilung. Direktzahlungen des Bundes an Kommunen sind i.d.R. nicht möglich. Dazwischen befinden sich die Länder, die darüber entscheiden, wieviel Mittel an die Kommunen weitergereicht werden (Hummel/Thöne 2016: 22ff.; Brüning et al. 2017: 88ff.). D.h. der Suche nach einer bestmöglichen Organisationsform für die Erbringung von Verwaltungsleistungen stehen oft Fragen der Finanzierung gegenüber, die aufgrund eines überkomplexen Finanzierungssystems nicht klar beantwortet werden können. Für dieses strukturelle Problem sollten nachhaltige Lösungen gesucht werden.

## Gesprächspartner

Im Zuge der Erstellung dieses Papiers hat der NKR folgende Wissenschaftler und Experten einbezogen und um ihre Einschätzung gebeten. Den Genannten wird für die wertvollen Hinweise gedankt.

- Dr. Hans Bernhard Beus, Innen- und Finanzstaatssekretär a.D.
- Prof. Dr. Jörg Bogumil, Professor für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum
- Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Professor für Public Management, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin
- Prof. Dr. Werner Jann, Seniorprofessor für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam
- Dr. Georg Thiel, Präsident des Statistischen Bundesamtes
- Christoph Verenkotte, Präsident des Bundesverwaltungsamtes
- Dr. Frank-Jürgen Weise, Beauftragter der Bundesregierung für Flüchtlingsmanagement

## Literaturverzeichnis

- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André. 2017. Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es und wie kann man sie lösen? Studie im Auftrag der Stiftung Mercator.
- Bötzel, Annegret/Steinbrück, Alice. 2015. Vorstudie: Lebenslagen von Asylbewerbern. Vorschläge zur Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung. Durchgeführt von Rambøll Management Consulting im Auftrag der Robert Bosch Stiftung in Kooperation mit dem Nationalen Normenkontrollrat.
- Brüggemeier, Martin. 2017. Was treibt Verwaltungsinnovation. Wissenschaft als Ersatz für fehlenden Wettbewerb. In: Verwaltung und Management 23(2), S. 59-68.
- Brüning, Christoph/Becker, Florian/Babel, Uschi/Genßler, Philipp/Gottberg, Friedrich/Kuhlmann, Florian/Rambow, Christof. 2017. Chancen und Voraussetzungen für ein Integrationsministerium auf Bundesebene. Studie im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland.
- Burkert, Carola/Dercks, Achim. 2017. Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Jetzt investieren. Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung.
- Erlar, Gisela/Gottstein, Margit. 2017. Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016. Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation. Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung.
- Geis, Wido/Orth, Anja Katrin. 2016. Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus. Gutachten für die Robert Bosch Stiftung.
- Hummel, Caroline-Antonia/Thöne, Michael. 2016. Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen. Studie im Auftrag der Robert Bosch Stiftung.
- Kaiser, André. 2007. Ressortübergreifende Steuerung politischer Reformprogramme. Was kann die Bundesrepublik Deutschland von anderen parlamentarischen Demokratien lernen? In: Fischer, Thomas/Novy, Leonard (Hrsg.). Jenseits des Ressortdenkens – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 12–55.
- Kroll, Alexander/Krause, Tobias/Vogel, Dominik/Proeller, Isabella. 2012. Was bestimmt die Reformbereitschaft von Führungskräften in der Ministerialverwaltung? In: Verwaltung und Management 18(2), S. 75-80.
- Nationaler Normenkontrollrat. 2017. Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats.
- Nationaler Normenkontrollrat. 2017a. Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKR-G: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (NKR-Nr. 4113).
- Nationaler Normenkontrollrat. 2016. E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats.
- Nationaler Normenkontrollrat 2015. E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats.
- Nationaler Normenkontrollrat. 2015a. Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-G: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken – Datenaustauschverbesserungsgesetz (NKR-Nr. 3552).
- Nationaler Normenkontrollrat. 2015b. Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-G: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze – Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (NKR-Nr. 3467).
- Nationaler Normenkontrollrat. 2015c. Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-G: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (NKR-Nr. 3547).

- Off, Thomas/Kühn, Hannes/Schuppan, Tino. 2016. Semantikbasierte und prozessorientierte E-Gesetzgebung zur Vollzugsoptimierung. In: Rätzl, Detlef et al. (Hrsg.) Digitale Transformation: Methoden, Kompetenzen und Technologien für die Verwaltung, Bonn: Gesellschaft für Informatik, S. 35-50.
- Robert Bosch Stiftung. 2016. Chancen erkennen - Perspektiven schaffen - Integration ermöglichen. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik.
- Schuppan, Tino/Köhl, Stefanie. 2016. Krisenmanagement – Herausforderung für das Public Management. In: Verwaltung und Management 22(3), S. 115-125.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich. 2007. Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale. In: Fischer, Thomas/Novy, Leonard (Hrsg.). Jenseits des Ressortdenkens – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 56–106.
- Wächter-Raquet, Marcus. 2016. Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge. Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

# Herausgeber

## Nationaler Normenkontrollrat

Willy-Brandt-Str. 1, 10557 Berlin

Telefon: +49 (30) 18400-1318

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein beim Bundeskanzleramt eingerichtetes unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium der Bundesregierung. Er sorgt dafür, dass bei gesetzlichen Regelungen die Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung deutlich und nachvollziehbar ausgewiesen werden. Diese Transparenz soll Entscheidungsträgern in Regierung und Parlament helfen, sich die Konsequenzen bewusst zu machen, bevor sie entscheiden. Ziel ist es, unnötige Bürokratie und gesetzliche Folgekosten zu begrenzen und abzubauen. Zum Auftrag des NKR gehört es auch, die Bundesregierung in Bezug auf Fragen der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung zu beraten und Empfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung zu formulieren.

## Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrats

- ❖ **Dr. Johannes Ludewig**  
(NKR-Vorsitzender)  
ehemaliger Vorsitzender des Vorstands der Deutschen Bahn AG, Staatssekretär a.D.
- ❖ **Prof. Dr. Sabine Kuhlmann**  
(stellv. NKR-Vorsitzende)  
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation
- ❖ **Wolf-Michael Catenhusen**  
Staatssekretär a.D.
- ❖ **Dr. Thea Dückert**  
ehemaliges Mitglied des Deutschen Bundestages
- ❖ **Gudrun Grieser**  
Oberbürgermeisterin a. D.
- ❖ **Dr. Rainer Holtschneider**  
Staatssekretär a.D.
- ❖ **Prof. Dr. Conny Mayer-Bonde**  
Duale Hochschule Baden-Württemberg,  
Professorin für Betriebswirtschaftslehre
- ❖ **Hanns-Eberhard Schleyer**  
Rechtsanwalt, ehemaliger Generalsekretär des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH)
- ❖ **Dorothea Störr-Ritter**  
Landrätin des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald
- ❖ **Prof. Dr. Andrea Versteyl**  
Rechtsanwältin, Richterin am Sächsischen Verfassungsgerichtshof in Leipzig