

Strategische Perspektiven für Bayern

# Asyl- und Migrationspolitik der Zukunft: kurz-, mittel- und langfristig

Petra Guttenberger

Zukunftsfähige Asylpolitik sichert Schutz für tatsächlich Verfolgte,  
reduziert irreguläre Migration durch klare Verfahren  
und macht staatliche Entscheidungen im Vollzug sichtbar.

## **Asylpolitik der Zukunft aus Sicht einer CSU-Landtagsabgeordneten**

Eine zukunftsfähige Asylpolitik muss zwei Anforderungen erfüllen: Schutz für tatsächlich Verfolgte verlässlich gewähren und staatliche Steuerungsfähigkeit sichtbar machen. Gerade für Bayern, das wirtschaftlich stark, kommunal dicht organisiert und politisch besonders exponiert ist, entscheidet sich die gesellschaftliche Akzeptanz des Asylsystems nicht allein an normativen Bekenntnissen, sondern an der praktischen Erfahrung mit Verfahren, Unterbringung, Integration und Rückführung. Wo Verfahren Jahre dauern, Zuständigkeiten zersplittert sind und vollziehbare Entscheidungen folgenlos blei-

ben, entsteht ein Legitimationsdefizit. Wo dagegen schnelle, faire und durchsetzbare Entscheidungen getroffen werden, lässt sich Humanität mit Ordnung verbinden.

Aus meiner Sicht bedeutet Asylpolitik der Zukunft deshalb nicht eine abstrakte Verschärfungsdebatte, sondern den Aufbau eines belastbaren Systems entlang der gesamten Migrationskette. Die politische Kernfrage lautet nicht, ob der Staat handeln darf, sondern ob er organisatorisch, rechtlich und administrativ so aufgestellt ist, dass er tatsächlich handeln kann. Zukunftsfähigkeit in der Migrationspolitik ist damit vor allem eine Frage der institutionellen Kohärenz.

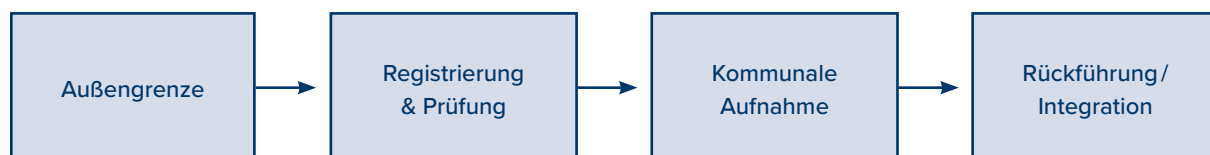
## 1. Ausgangslage und aktuelle Handlungslage

### Migration als Mehrebenenpolitik

Migration wird in Deutschland und Europa in einem komplexen Mehrebenensystem gesteuert. Europäische Normen, bundesrechtliche Vorgaben, landesrechtliche Organisationsentscheidungen und kommunale Vollzugspraxis greifen ineinander, ohne immer bruchlos aufeinander abgestimmt zu sein. Gerade im Asylbereich zeigt sich, dass politische Verantwortung häufig auf derjenigen Ebene eingefordert wird, die für die operative Problemlösung nur begrenzt zuständig ist. Die Europäische Union setzt mit dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem den rechtlichen Rahmen für Registrierung, Zuständigkeitsklärung, Grenzverfahren und Schutzstandards. Der Bund regelt Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht sowie zentrale Elemente der Rückführung. Länder und Kommunen tragen jedoch den Vollzugsalltag: Sie organisieren Unterbringung, Kapazitäten, Personal, Verwaltungsabläufe und vielfach die konkrete Rückführungsvorbereitung.

Für Bayern folgt daraus eine doppelte Herausforderung. Einerseits muss der Freistaat innerhalb begrenzter Kompetenzen die eigene Verwaltungsfähigkeit maximieren. Andererseits muss er politische Initiativen so formulieren, dass sie auf Bundes- und EU-Ebene anschlussfähig sind. Wissenschaftlich betrachtet ist dies ein klassisches Governance-Problem: Die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen hängt weniger an ihrer isolierten Härte oder Großzügigkeit als an der Frage, ob sie in ein konsistentes institutionelles Gefüge eingebettet sind. Eine Migrationspolitik, die auf einer Ebene ambitioniert formuliert, auf einer zweiten rechtlich gebremst und auf einer dritten administrativ überlastet ist, produziert Vollzugslücken, die langfristig die gesellschaftliche Akzeptanz des Systems untergraben (Abbildung 1).

Abbildung 1: Schematische Migrationskette aus bayerischer Steuerungsperspektive



Quelle: Eigene Darstellung.

### **Rückführungspolitik als Legitimationskern eines funktionsfähigen Asylsystems**

Die zentrale Funktionsbedingung jedes Asylsystems besteht darin, zwischen Schutzgewährung und Aufenthaltsebeendigung unterscheiden zu können. Ein Staat, der nicht in der Lage ist, abgelehnte Schutzbegehren in rechtlich zulässigen Fällen auch tatsächlich in Rückführungen zu übersetzen, verliert einen Teil seiner Glaubwürdigkeit. Rückführungspolitik ist deshalb nicht nur ein technisches Nebenfeld, sondern der Prüfstein dafür, ob das Asylrecht als Schutzrecht gegen politische Verfolgung von der Wahrnehmung als allgemeines Einwanderungsinstrument unterschieden werden kann.

Asylpolitik ist gerade keine Zuwanderungspolitik!

Die Schwierigkeiten liegen selten in einem einzigen Punkt. Rückführungen scheitern regelmäßig an einer Kombination aus ungeklärter Identität, fehlenden Passersatzpapieren, mangelnder Kooperationsbereitschaft einzelner Herkunftsstaaten, knappen Haft- und Transportkapazitäten, kurzfristigen Rechtsbehelfen, medizinischen oder familiären Vollzugshindernissen sowie unzureichender Abstimmung zwischen Behörden. Politikwissenschaftlich und verwaltungssoziologisch ist deshalb nicht von „dem“ Rückführungsproblem zu sprechen, sondern von einer Prozesskette, in der jede Schwäche im System den Gesamtvollzug verlangsamt. Ein wirksamer Ansatz muss daher die gesamte Kette in den Blick nehmen: frühe Identitätsklärung, belastbare Aktenführung, standardisierte Kommunikation mit Konsulaten, schnelle gerichtsfeste Entscheidungen, logistische Planung und operative Durchsetzung.

Für Bayern bedeutet dies, dass Rückführung nicht erst am Ende des Verfahrens beginnt. Sie beginnt bereits mit der Qualität der Registrierung, der Verfügbarkeit von Sprach- und Herkunftshinweisen, der rechtzeitigen Dokumentenbeschaffung und der eindeutigen Zuordnung von Verantwortlichkeiten. Je später Vollzugsvorbereitung einsetzt, desto größer wird das Risiko, dass aus einer rechtlich vollziehbaren Entscheidung ein faktisch folgenloser Zustand wird.

### **Bayerischer Vollzug: Ausreisezentren, Abschiebungshaft, Bezahlkarte und Mitwirkungspflichten**

Der bayerische Ansatz setzt auf eine Kombination aus organisatorischer Bündelung, klarer Zuständigkeitszuweisung und leistungsrechtlicher Steuerung. Ausreisezentren erfüllen in dieser Logik nicht nur eine Unterbringungsfunktion, sondern eine verwaltungspraktische Konzentrationsfunktion. Dort, wo Ausländerbehörden, Sicherheitsbehörden, medizinische Begutachtung, Passersatzverfahren und gegebenenfalls richterliche Entscheidungen besser koordiniert werden können, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Rückführungen tatsächlich vorbereitet und umgesetzt werden. Das Ziel ist nicht nur räumliche Konzentration, sondern prozessuale Verdichtung.

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Abschiebungshaft. Sie ist keine strafrechtliche Sanktion, sondern ein verwaltungsrechtliches Sicherungsinstrument. Gerade deshalb ist das Trennungsgebot von hoher Bedeutung, sollte aber in der jetzigen Ausführungsform überdacht und angepasst werden: Abschiebungshaft darf organisatorisch und räumlich nicht den Charakter des Strafvollzugs annehmen. Die politische Debatte entzündet sich hier an einem realen Zielkonflikt. Einerseits steigt der Druck, ausreichend Haftplätze und flexible Unterbringungsoptionen zur Verfügung zu stellen, um Rückführungen bei Fluchtgefahr zu sichern. Andererseits ist rechtsstaatlich zwingend sicherzustellen, dass aus verwaltungsrechtlicher Freiheitsentziehung keine faktische Gleichbehandlung mit Strafgefangenen wird. Für einen wissenschaftlich belastbaren Vollzugsansatz folgt daraus: Haftkapazitäten müssen ausgebaut werden, aber nur unter klaren Standards für Unterbringung, Rechtsschutz, richterliche Kontrolle und tatsächliche Differenzierung der Haftbedingungen.

Dies kann aber aus meiner Sicht auch gewährleistet werden, wenn sich Haft- und Abschiebehaftanstalt auf dem gleichen Gelände befinden, aber streng getrennt nach unterschiedlichen Modalitäten betrieben werden

Die Bezahlkarte ist demgegenüber kein Vollzugsinstrument im engen Sinn, sondern Teil einer leistungsrechtlichen Steuerungsarchitektur. Ihre politische Funktion liegt darin, Sozialleistungen zweckgebundener auszugestalten, Bargeldtransfers in die Herkunftsländer oder gar an Schlepperorganisationen zur Zahlung der „Reise“ zu begrenzen und Fehlanreize zu reduzieren. Ob sie im engeren Sinne migrationslenkend wirkt, ist empirisch differenziert zu betrachten. Ihre stärkste Wirkung liegt weniger in unmittelbarer Migrationssteuerung als in Standardisierung, Verwaltungsvereinfachung und politischer Signalbildung. Wissenschaftlich sinnvoll wird die Bezahlkarte dort, wo sie in ein klares System der Anspruchssteuerung eingebettet wird. Gleiches gilt für Mitwirkungspflichten: Sanktionen bei hartnäckiger Verweigerung der Identitätsklärung oder Ausreise sind nur dann wirksam, wenn sie klar normiert, rechtsstaatlich überprüfbar und administrativ konsequent umgesetzt werden.

### **Herkunftsländer, Push-Faktoren und geopolitische Dynamiken irregulärer Migration**

Irreguläre Migration lässt sich nicht allein aus der Attraktivität des Ziellandes erklären. Sie entsteht im Zusammenspiel von Push-, Pull- und Netzwerkfaktoren. In vielen Herkunftsregionen wirken politische Instabilität, Gewalt, schwache Staatlichkeit, Korruption, Arbeitsmarktkrisen, demografischer Druck und mangelnde Zukunftsperspektiven gleichzeitig. Hinzu treten Transiddynamiken, regionale Fluchtbewegungen und die Rolle etablierter Diaspora-Netzwerke, die Informationen, Finanzierung und praktische Unterstützung bereitstellen. Wer Migration steuern will, muss diese Kausalität ernst nehmen. Weder genügt die Formel, Fluchtursachen „vor Ort“ zu bekämpfen, noch die Annahme, tragfähige, europäische Politik habe auf Herkunfts-dynamiken keinen Einfluss.

Aus wissenschaftlicher Sicht ist besonders relevant, dass sich Migrationsentscheidungen selten aus absoluter Armut ergeben. Häufiger sind es relative Deprivation, politische Unsicherheit und die Erwartung besserer Chancen bei gleichzeitig vorhandenen Migrationsnetzwerken. Gerade deshalb wirken Herkunftsländer- und Rückführungspolitik zusammen.

Wenn Herkunftsstaaten ihre Staatsangehörigen nicht zurücknehmen, Dokumentenbeschaffung blockiert oder verschleppt wird und diplomatische Kooperation schwach ist, steigen die Vollzugskosten im Aufnahmestaat erheblich. Bayern, kann diese Probleme nicht allein lösen, muss aber politisch auf Bundes- und EU-Ebene darauf drängen, dass Außen-, Visa-, Entwicklungs- und Rücknahmepolitik stärker verzahnt werden. Strategische Migrationspolitik ist immer auch Außenpolitik.

### **Bekämpfung des Schlepperwesens: Kriminologische und sicherheitspolitische Perspektiven**

Schleusernetzwerke sind keine Randphänomene, sondern zentrale Ermöglichungsstrukturen irregulärer Migration. Sie reagieren flexibel auf Grenzkontrollen, rechtliche Veränderungen und Vollzugsdruck. Kriminologisch handelt es sich nicht immer um streng hierarchische Organisationen, sondern häufig um modulare, arbeitsteilige Netzwerke mit unterschiedlichen Spezialisierungen.

Gerade diese Anpassungsfähigkeit erschwert eine nachhaltige Bekämpfung.

Eine ausschließlich nationale Repressionsstrategie bleibt deshalb begrenzt wirksam. Wenn Ermittlungen nicht grenzüberschreitend synchronisiert werden, verlagern sich Routen, Mittelsmänner und Übergabepunkte. Erfolgreiche Schleuserbekämpfung verlangt drei Dinge zugleich: internationale operative Kooperation zwischen Polizei, Justiz, Grenz- und Nachrichtendiensten; Finanzermittlungen und Vermögensabschöpfung entlang der Zahlungsströme sowie eine Verringerung der Nachfrage nach Schleusungsdiensten durch schnellere Verfahren, glaubwürdige Rückführung und besser kontrollierte Zugangswege. Für Bayern bedeutet dies, dass Bayerische Grenzpolizei, Schleierfahndung, Bundespolizei, Europol- und Frontex-Strukturen nicht nebeneinander, sondern als verzahnte Sicherheitsarchitektur gedacht werden müssen.

Präventiv ist zudem wichtig, irreführende Erfolgsnarrative der Schleuser zu durchbrechen. In vielen Herkunfts- und Transitregionen operieren Schleuser nicht nur als Transportdienstleister, sondern als kommunikative Marktakteure. Sie verkaufen nicht nur eine Route, sondern ein Zukunftsversprechen. Dieses Geschäftsmodell lässt sich nur schwächen, wenn das Risiko des Scheiterns sichtbar, der Vollzug glaubwürdig und legale Alternativen klar definiert sind (Abbildung 2).

**Abbildung 2: Zielkonflikte und Balancepunkte moderner Migrationspolitik**



Quelle: Eigene Darstellung.

### **Internationale Vergleichsperspektiven: Was Bayern von Dänemark, den Niederlanden und Schweden lernen kann**

Der internationale Vergleich ist in der Migrationspolitik nur dann sinnvoll, wenn er nicht auf bloße Symbolübernahmen reduziert wird. Dänemark gilt häufig als Beispiel für ein stark zentralisiertes, politisch konsequent kommuniziertes Migrationsregime. Entscheidend ist dort weniger eine einzelne Maßnahme als die Verknüpfung aus restriktiver Zugangspolitik, schneller Verfahren, klaren Leistungsregeln und sichtbarer Rückführung. Die Niederlande wiederum zeigen, wie stark Spezialisierung und Verfahrensbündelung die Effizienz erhöhen können. Aufnahme, Prüfung, Rechtsmittel und Rückführungsvorbereitung sind dort stärker standardisiert als in vielen deutschen Kontexten. Schweden liefert eine gegenteilige Lehre: Eine lange Zeit sehr aufnahmeorientierte Politik kann bei gleichzeitigem Integrations- und Sicherheitsdruck zu massiven politischen Gegenreaktionen führen, wenn Steuerungsinstrumente nicht rechtzeitig nachgezogen werden.

Für Bayern ist daraus keine simple Blaupause abzuleiten, wohl aber ein Bündel an Lehren.

- Verwaltungsmodernisierung ist migrationspolitisch nicht zweitrangig, sondern zentral.
- Politische Kommunikation muss mit dem realen Verwaltungs- und Vollzugsvermögen übereinstimmen.
- Ein System gewinnt Akzeptanz durch Vorhersehbarkeit. Je schneller und klarer entschieden wird, desto geringer werden soziale, finanzielle und politische Folgen.
- Restriktion allein genügt nicht; sie muss durch Integrationsklarheit für tatsächlich Schutzberechtigte ergänzt werden. Wer bleiben darf, muss schneller in ein anderes institutionelles Regime überführt werden als jemand, dessen Aufenthalt beendet werden soll.

## **Kommunale Belastung, Verwaltungsrealität und die Grenzen politischer Symbolik**

Die Tragfähigkeit jeder Migrationspolitik entscheidet sich vor Ort. Kommunen organisieren Unterbringung, Sozialleistungen, Schulzugänge, Gesundheitsversorgung, Sicherheitskoordination und einen großen Teil der praktischen Fallarbeit. Wenn politische Debatten über Migration auf Bundes- oder EU-Ebene geführt werden, die praktischen Lasten aber überwiegend kommunal anfallen, entsteht leicht eine Entkopplung zwischen strategischer Rhetorik und lokaler Realität. Für Bayern, das den Kommunen die notwendigen Unterbringungs- und Betreuungskosten ersetzt, mit einer Mischung aus Großstädten, Verdichtungsräumen und ländlichen Kommunen, ist diese Belastungsasymmetrie besonders relevant.

Es ist seit langem bekannt, dass Verfahren nicht allein an Rechtsgrundlagen scheitern, sondern an Personal, Standardisierung, IT-Kompatibilität und Schnittstellenmanagement. Wenn Akten zwischen Behörden zirkulieren, Daten nicht synchron laufen, Dolmetscherleistungen fehlen oder Zuständigkeiten wechseln, verlängert sich die Fallbearbeitung unabhängig davon, wie restriktiv oder großzügig die politische Linie formuliert ist. Eine ernsthafte bayrische Strategie muss daher die kommunale Ebene nicht nur finanziell entlasten, sondern organisatorisch stärken.

Gerade hier zeigt sich die Grenze politischer Symbolik. Maßnahmen, die in der öffentlichen Debatte hohe Aufmerksamkeit erzeugen, sind nicht automatisch diejenigen mit der größten Vollzugswirkung. Für die kommunale Praxis sind oft unspektakuläre Reformen entscheidend: verbindliche Prozesshandbücher, schnellere richterliche Terminierung, funktionierende Datenflüsse, standardisierte Passersatzverfahren oder mobile Unterstützungsstrukturen für besonders belastete Standorte. Eine strategische Migrationspolitik für Bayern muss deshalb das Sichtbare und das Wirksame systematisch zusammenführen.

## **2. Mittel- und langfristige Strategie**

### **Monitoring, Evaluation und evidenzbasierte Steuerung**

Eine nachhaltige Migrationspolitik braucht ein belastbares Steuerungswesen. Politische Debatten sind häufig von Einzelfällen, Stimmungen oder symbolischen Konflikten geprägt. Für die tatsächliche Wirksamkeit von Maßnahmen ist jedoch entscheidend, welche Instrumente unter welchen Bedingungen funktionieren. Bayern benötigt daher ein institutionell verankertes Monitoring entlang der gesamten Migrationskette. Relevante Indikatoren sind unter anderem Verfahrensdauer, Dauer der Identitätsklärung, Quote erfolgreicher Passersatzbeschaffung, Zahl und Grund gescheiterter Rückführungen, Auslastung von Ausreise- und Hafteinrichtungen, kommunale Belastungskennziffern sowie Rücknahmebereitschaft wichtiger Herkunftsstaaten.

Evaluation ist dabei nicht als rein technischer Berichtsvorgang zu verstehen. Sie erfüllt eine politische Doppelfunktion.

Erstens schafft sie Transparenz darüber, ob Maßnahmen tatsächlich wirken. Zweitens erlaubt sie eine differenzierte Priorisierung knapper Ressourcen. Wenn sich zeigt, dass bestimmte Vollzugshindernisse regelmäßig an denselben Schnittstellen entstehen, lassen sich Reformen gezielter ansetzen. Evidenzbasierung bedeutet also nicht Entpolitisierung, sondern bessere politische Steuerung.

### Strategische Perspektiven für Bayern

Für Bayern ergibt sich aus alledem eine klare strategische Linie.

- a. Migrationspolitik muss entlang der gesamten Prozesskette gedacht werden
- b. Der Freistaat muss dort, wo er unmittelbar zuständig ist, auf Verwaltungsfähigkeit setzen, also Spezialisierung, Ausreisezentren, digitale Schnittstellen, Haft- und Vollzugskapazitäten sowie kommunale Entlastung.
- c. Bayern muss auf Bundes- und EU-Ebene auf eine stärkere Verknüpfung von Rückübernahme, Visa, Entwicklungskooperation und Sicherheitszusammenarbeit drängen.
- d. Politische Kommunikation muss klar zwischen Schutzgewährung und Aufenthaltsbeendigung unterscheiden, um die Akzeptanz des Systems zu stabilisieren.

Asylpolitik der Zukunft ist damit weder ein bloß moralisches noch ein bloß ordnungspolitisches Projekt. Sie ist ein Staatsorganisationsprojekt. Sie verlangt ein System, das humanitären Schutz glaubwürdig gewährt, Irregularität begrenzt, Fehlanreize reduziert und vollziehbare Entscheidungen tatsächlich umsetzt. Genau darin liegt die Herausforderung und die Chance für Bayern: Humanität und Ordnung.

Erfolgreich ist eine solche Politik nur dann, wenn sie nicht zwischen Humanität und Durchsetzung künstlich wählt, sondern beide als Funktionsbedingungen desselben Systems begreift. Ein starker Rechtsstaat zeigt sich weder in bloßer Härte noch in bloßer Gesinnung, sondern in der Fähigkeit, Verfahren fair zu führen, Entscheidungen zügig zu treffen und sie anschließend auch praktisch umzusetzen. Gerade darin liegt für Bayern der politische und administrative Maßstab der kommenden Jahre (Tabelle 1).

Tabelle 1: Zentrale Stellschrauben bayerischer Migrationspolitik

Handlungsfeld	Kerninstrument	Primäre Wirkung	Zentraler Zielkonflikt
<b>Rückführung</b>	Ausreisezentren, Dokumentenmanagement, Haft bei Fluchtgefahr	höhere Vollzugswahrscheinlichkeit	Rechtsschutz vs. Beschleunigung
<b>Leistungsrecht</b>	Bezahlkarte, Mitwirkungspflichten, standardisierte Leistungen	weniger Fehlanreize, mehr Verfahrensklarheit	Steuerung vs. soziale Härte
<b>Sicherheit</b>	Schleuserbekämpfung, Grenzraumkontrollen, Kooperation mit Bund/EU	Störung krimineller Netzwerke	Verlagerungseffekte
<b>Kommunen</b>	digitale Standards, Spezialisierung, Entlastungsmechanismen	mehr Verwaltungsfähigkeit	Finanzierung und Personal

Quelle: Eigene Darstellung.

## Langfristige Perspektiven

Asylpolitik wird – auch wenn ideologische Kreise dies nicht akzeptieren wollen – weder das Fachkräfte- noch das Demographieproblem Deutschlands lösen.

Dies erfordert berufliche Zuwanderungsquoten für gut ausgebildete, in der Sprache Deutsch kundige Menschen, die in Deutschland eine Zukunftsperspektive sehen und hier beruflich schnell Fuß fassen können.

Ein wichtiger Aspekt wird auch in Zukunft die Schaffung von Arbeitsplätzen und Perspektiven in den Herkunftsländern durch Hilfe zur Selbsthilfe und Unterstützung durch Investitionen von Wirtschaftsunternehmen sein, um für die Menschen in diesen Ländern eine entsprechende Zukunftsperspektive vor Ort zu schaffen.

Eine Entwicklungspolitik der Zukunft schafft Hilfe zur Selbsthilfe und ertüchtigt die Menschen vor Ort, ihre Rohstoffe und Ressourcen mit uns gemeinsam für die Zukunft des eigenen Landes zu nutzen.

Gerade Bildung schafft Perspektive und hindert Menschen daran, ihr Land zu verlassen.



## Petra Guttenberger, MdL

ist Landtagsabgeordnete und Vorsitzende des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration des Bayerischen Landtags.