

Herausforderungen für die Verwaltungspraxis und die Rolle des  
Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

# Asylpolitik der Zukunft

Hans-Eckhard Sommer

Die Asylpolitik muss Humanität, Ordnung und staatliche Handlungsfähigkeit besser verbinden. Dafür braucht es schnellere Verfahren, resolute Rückführungen und eine stärkere europäische Steuerung.

## **Einleitung: Migration als Steuerungsaufgabe**

Die deutsche Asylpolitik steht spätestens seit der Fluchtmigration des Jahres 2015, infolge des syrischen Bürgerkrieges, unter dauerhaftem Anpassungsdruck. Die damals stark gestiegenen Zugangszahlen stellten Staat, Verwaltung und Gesellschaft vor erhebliche organisatorische und politische Herausforderungen und markierten eine Zäsur für das deutsche Migrationssystem. Für das BAMF bedeutete diese Phase einen tiefgreifenden organisatorischen Wandel. Die Behörde wurde personell erheblich ausgebaut, neue Außenstellen wurden bundesweit eingerichtet und

interne Verfahrensabläufe angepasst sowie zunehmend digitalisiert, um steigende Antragseingänge bewältigen zu können. Damit entwickelte sich das BAMF stärker als zuvor zu einer zentralen operativen Behörde der deutschen Migrationsverwaltung.

Migration blieb auch in den Jahren danach ein politisch und administrativ hoch dynamisches Handlungsfeld. Insbesondere der erneute Anstieg der Zugangszahlen in den Jahren 2022 und 2023 hat die Debatte über Funktionsfähigkeit, Belastbarkeit und Steuerungsfähigkeit des bestehenden Systems erneut intensiviert.<sup>1</sup> Länder und Kommunen stießen erneut an Belastungsgrenzen bei Unterbringung,

Integration und sozialer Infrastruktur. Zugleich hat sich die migrationspolitische Debatte deutlich verändert. Fragen der Migration werden zunehmend kontrovers und teilweise stark polarisiert diskutiert. Längst geht es in der Auseinandersetzung nicht mehr nur um Zahlen, Daten und Fakten, vielmehr werden grundlegende Fragen unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens aufgeworfen. Dabei richtete sich die Kritik weniger gegen das verfassungsrechtlich garantierte Asylgrundrecht selbst als gegen die praktische Funktionsfähigkeit seiner Umsetzung.

Das europäische und damit auch deutsche Migrationsverfahren, das auf individueller Prüfung, umfassendem Rechtsschutz und föderaler Vollzugsstruktur beruht, ist verfahrensintensiv. Steigen die Zugangszahlen deutlich an, geraten administrative Kapazitäten schnell an ihre Grenzen. Die daraus resultierende Wahrnehmung eingeschränkter Kontrollfähigkeit wirkt sich unmittelbar auf die politische Legitimität migrationspolitischer Entscheidungen aus.

Vor diesem Hintergrund lassen sich drei Entwicklungslinien identifizieren:

1. eine administrative Konsolidierung und Leistungssteigerung des Asylverfahrens, insbesondere durch das BAMF;
2. eine migrationspolitische Akzentverschiebung hin zu stärkerer Steuerung und Begrenzung irregulärer Migration, die im politischen Diskurs häufig unter dem Begriff „Migrationswende“<sup>2</sup> zusammengefasst wird;
3. eine weiter zunehmende Europäisierung der Asylpolitik im Zuge der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS).

Diese drei Ebenen sind eng miteinander verbunden und prägen gemeinsam die gegenwärtige Transformationsphase in der deutschen und europäischen Migrationsverwaltung.

## Die zentrale Rolle des BAMF im deutschen Asylsystem

Im institutionellen Gefüge der deutschen Migrationsverwaltung nimmt das BAMF eine Schlüsselrolle ein. Als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern ist das BAMF für die Durchführung der Asylverfahren sowie für zentrale Aufgaben der Integrationsförderung zuständig. Die Behörde verbindet dabei mehrere Funktionen innerhalb des deutschen Migrationssystems:

- Durchführung der Asylverfahren und Entscheidung über Schutzstatus
- Organisation staatlicher Integrationsangebote, insbesondere Integrations- und Berufssprachkurse
- Zusammenarbeit mit Sicherheitsbehörden im Bereich migrationsbezogener Sicherheitsfragen
- Kooperation mit europäischen Partnerinstitutionen im Rahmen des europäischen Asylsystems, insbesondere Dublin-Verfahren
- Durchführung migrationsbezogener Forschung und Analyse.

Diese Aufgabenbereiche sind in der Verwaltungspraxis eng miteinander verknüpft. Entscheidungen im Asylverfahren wirken unmittelbar auf Integrationsstrukturen, kommunale Unterbringungssysteme sowie sozialstaatliche Leistungen. Zugleich beeinflussen migrationspolitische Entwicklungen auf europäischer Ebene zunehmend die operativen Abläufe nationaler Asylverfahren.

Das BAMF fungiert damit nicht nur als reine Entscheidungsbehörde im Asylverfahren, sondern zugleich als zentraler operativer Knotenpunkt der deutschen Migrationsverwaltung. Seine organisatorische Leistungsfähigkeit und institutionelle Entwicklung sind daher maßgeblich für die Funktionsfähigkeit des deutschen Asylsystems insgesamt.

## Aktuelle Migrationslage

Die Asyllage in Deutschland hat sich nach den hohen Zugangszahlen der Jahre 2015/2016 sowie erneut in den Jahren 2022 und 2023 stabilisiert. Die Zahl der beim BAMF anhängigen Verfahren hat sich seitdem deutlich verringert. Im Jahr 2024 wurden insgesamt rund 229.751 Erstanträge und 21.194 Folgeanträge registriert, was einen Rückgang von rund 30 Prozent gegenüber dem Vorjahr bedeutet.<sup>3</sup> Auch im Jahr 2025 setzte sich der Trend fort: Die Erstanträge gingen um nahezu 50 Prozent zurück. Diese Entwicklung wird in der politischen Debatte häufig als Hinweis auf eine stärkere migrationspolitische Steuerung interpretiert, insbesondere im Zusammenhang mit verschärften Grenzkontrollen und einer intensiveren europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Migrationspolitik. Gleichzeitig zeigen einzelne Veränderungen innerhalb der Herkunftsländerstruktur, dass migrationspolitische Dynamiken weiterhin stark von internationalen Konflikten und rechtlichen Entwicklungen geprägt sind. So ist etwa ein deutlicher Anstieg von Folgeanträgen zu beobachten. Zwischen Januar 2025 und Januar 2026 stieg die Zahl der Folgeanträge um rund 127 Prozent. Ein wesentlicher Grund hierfür sind vermehrte Folgeanträge afghanischer Frauen, die im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes vom 04. Oktober 2024<sup>4</sup> stehen, nach der afghanischen Frauen Flüchtlingschutz zuzuerkennen ist.

Vor dem Hintergrund des insgesamt stabilisierten Aufgabenvolumens im Asylbereich treibt das BAMF derzeit den Abbau der anhängigen Verfahren – aus den starken Zugangsjahren 2022 und insbesondere 2023 – voran. Von einem Höchststand von 246.000 Verfahren im Januar 2024 sind aktuell noch etwa 64.000 Verfahren<sup>5</sup> anhängig. Ziel ist es, den Bestand der anhängigen Verfahren bis Mitte 2026 weiter deutlich zu reduzieren, um mit Inkrafttreten der GEAS-Reform am 12. Juni 2026 möglichst wenige Parallelverfahren nach altem und neuem Recht bearbeiten zu müssen. Die Erfolge im Abbau der anhängigen Verfahren dürfen dabei keinesfalls die angespannte Situation bei den Verwaltungsgerichten unberücksichtigt lassen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer in erster Instanz lag im Dezember 2025 bei 14,3 Monaten, wobei Anzeichen der Entspannung aufgrund der hohen Abbautätigkeit des BAMF nicht zu erwarten sind.

Die Entwicklung in den unterschiedlichen Herkunftsländern wird durch das BAMF engmaschig beobachtet. Besonders auffällig ist der deutliche Rückgang des Asylyzugangs aus dem Herkunftsland Syrien. Im Januar 2026 wurden 940 Erstanträge registriert, was einen Rückgang von rund 70 Prozent gegenüber Januar 2025 mit rund 3.100 Erstanträgen entspricht. Gleichzeitig beobachtet das BAMF eine zunehmende Zahl freiwilliger Rückkehrer nach Syrien. Seit Januar 2026 sind bereits 1.671 erfolgte Ausreisen zu verzeichnen. Humanitäre Förderprogramme wie REAG/GARP (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme), die finanzielle Unterstützung für freiwillige Rückkehr und Weiterwanderung von Drittstaatsangehörigen bieten, stellen hierbei ein wichtiges Instrument der migrationspolitischen Steuerung dar.

Ungeachtet dieser Entwicklungen bleibt die migrationspolitische Lage komplex. Insbesondere der weiterhin hohe Zugang von Schutzsuchenden aus der Ukraine stellt Verwaltung und Kommunen vor erhebliche Herausforderungen, auch wenn diese Personen aufgrund des durch die EU gewährten vorübergehenden Schutzes nach der Massenzustrom-Richtlinie in der Regel nicht das reguläre Asylverfahren durchlaufen. Bis Ende Dezember 2025 sind rund 1,33 Millionen ukrainische Staatsangehörige nach Deutschland gereist.<sup>6</sup> Der Zugang ist weiterhin hoch, da die kriegerischen Auseinandersetzungen anhalten und zunehmend auch die zentrale Infrastruktur in der Ukraine gefährdet ist.

Die hohen Zugangszahlen der vergangenen Jahre haben das Integrationskurssystem stark unter Druck gesetzt. Bund, Länder, Kommunen sowie die Träger der Integrationskurse berichteten zunehmend über Belastungsgrenzen bei der Bereitstellung von Kursplätzen, Personal und Infrastruktur. Gleichzeitig sind erhebliche finanzielle Herausforderungen entstanden. In den vergangenen Jahren mussten wiederholt überplanmäßige Haushaltsmittel für Integrationskurse bereitgestellt werden, um den gestiegenen Bedarf zu decken. Vor diesem Hintergrund wird derzeit eine Reform des Integrationskurssystems vorbereitet, die eine stärkere Steuerung des Zugangs mit einer Orientierung an den im Bundeshaushalt verfügbaren finanziellen Mitteln und die Nutzung zielgruppengerechter Angebote jenseits des Integrationskurssystems, wie die der Erstorientierungskurse für Asylsu-

chende, vorsieht. Die Diskussion verdeutlicht, dass Integrationspolitik eine gesamtstaatliche Aufgabe ist, bei der Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen gefordert sind, tragfähige Strukturen für Sprachförderung, gesellschaftliche Teilhabe und Arbeitsmarktintegration zu gewährleisten.

Diese Faktoren verdeutlichen, dass die aktuelle Stabilität der Asyllage nicht von dauerhafter Migrations-  
tranquillität zeugt, sondern von einem Zusammenspiel administrativer Konsolidierung und temporär stabiler geopolitischer Faktoren. Die strukturelle Belastung des Systems bleibt grundsätzlich bestehen, da neue Konfliktdynamiken jederzeit eine erneute Belastung auslösen können.

## **Administrative Resilienz und strukturelle Grenzen**

Die Leistungsfähigkeit des BAMF entscheidet maßgeblich über Verfahrensdauer, Entscheidungsqualität und öffentliche Wahrnehmung staatlicher Handlungsfähigkeit. Die Vervielfachung des Aufgabenvolumens im Jahr 2015 und in den Jahren darauf führte zu wachsenden Aktenbeständen und verlängerten Verfahrenszeiten.

In Reaktion darauf wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um das hohe Aufgabenvolumen bewältigen zu können. Ein zentraler Faktor für die Stabilisierung der Verfahrensabläufe war die umfassende Digitalisierung des Asylverfahrens. Durch den Ausbau digitaler Aktenführung, standardisierter Verfahrensschritte sowie die verstärkte Nutzung moderner IT-Infrastrukturen konnten Entscheidungsprozesse beschleunigt und Bearbeitungszeiten reduziert werden. Insbesondere die intelligente Nutzung blockchainbasierter Infrastrukturen zur sicheren Dokumentation und zum Datenaustausch zwischen den am Asylverfahren beteiligten Behörden von Bund und Ländern hat dazu beigetragen, Informationsflüsse effizienter zu gestalten und Medienbrüche im Verwaltungsverfahren zu verringern. Dadurch wurde die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und weiteren beteiligten Institutionen spürbar verbessert.

Darüber hinaus war die Behörde aufgrund der dynamischen Migrationslage mit außergewöhnlichen organisatorischen Herausforderungen konfrontiert. In kurzer Zeit mussten große Personalkapazitäten aufgebaut, neue Mitarbeitende eingestellt und für hochkomplexe asylrechtliche Entscheidungsverfahren qualifiziert werden. Die Fähigkeit, Personal schnell zu gewinnen, zu schulen und organisatorisch zu integrieren, erwies sich dabei als zentraler Erfolgsfaktor für die Sicherstellung eines rechtssicheren und qualitativ hochwertigen Asylverfahrens.

Als besonders prägend für die institutionelle Entwicklung des BAMF gilt in diesem Zusammenhang das Konzept der „Flexiblen Behörde“. Mithilfe dieses Strategieprojekts können organisatorische Strukturen und Personalressourcen innerhalb der Behörde kurzfristig an stark schwankende Zugangszahlen angepasst werden. Diese Flexibilität hat es ermöglicht, auf dynamische migrationspolitische Entwicklungen zu reagieren und gleichzeitig die Leistungsfähigkeit des Asylsystems aufrechtzuerhalten.

Gleichwohl bleiben strukturelle Begrenzungen bestehen. Erstens ist das Asylverfahren rechtlich stark individualisiert. Es basiert auf Art. 16 a GG, der Genfer Flüchtlingskonvention und unionsrechtlichen Vorgaben.<sup>7</sup> Jede Entscheidung bedarf einer einzel-fallbezogenen Prüfung; gerichtlicher Rechtsschutz ist zudem umfassend gewährleistet. Zweitens verlängern verwaltungsgerichtliche Verfahren faktisch die Gesamtverfahrensdauer deutlich. Drittens ist die Durchsetzung negativer Entscheidungen – insbesondere Rückführungen – föderal organisiert, rechtlich hoch komplex und abhängig von Kooperationsbeziehungen mit Herkunftsstaaten.

Die administrative Konsolidierung stellt daher eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für dauerhafte Systemstabilität dar. Steuerungsfähigkeit entsteht nicht allein durch Verfahrensbeschleunigung, sondern durch Kohärenz zwischen Entscheidung, Vollzug und gesellschaftlicher Akzeptanz.

## Die „Migrationswende“ als politischer Steuerungsanspruch

Parallel zur administrativen Anpassung entwickelte sich eine politische Neuakzentuierung, die in der öffentlichen Debatte als „Migrationswende“ bezeichnet wird.<sup>8</sup> Dieser Begriff beschreibt weniger ein einzelnes Gesetzgebungsvorhaben als eine strategische Leitlinie: irreguläre Migration begrenzen, Verfahren beschleunigen und Rückführungen effektiver durchsetzen.

Zu den zentralen Maßnahmen zählen gesetzliche Änderungen zur Erleichterung von Abschiebungen, die Ausweitung sicherer Herkunftsstaaten sowie Anpassungen im Leistungsrecht.<sup>9</sup> Hinzu tritt eine stärkere Differenzierung zwischen Schutzmigration und arbeitsmarktbezogener Zuwanderung.

Migrationspolitik ist ein hochsensibles Politikfeld, in dem der Eindruck von Kontrollverlust unmittelbare Auswirkungen auf Vertrauen in staatliche Institutionen hat. Sinkende Zugangszahlen werden daher nicht nur statistisch, sondern auch symbolisch interpretiert: als Indikator von Handlungsfähigkeit.

Migration unterliegt aber naturgemäß auch externen Einflussfaktoren – geopolitische Konflikte, wirtschaftliche Disparitäten, Klimawandel sowie migrationspolitische Entscheidungen anderer Staaten. Nationale Politik kann Anreize verändern, ist jedoch nicht autonom gegenüber globalen Dynamiken. Die Analyse der Herkunftsländer zeigt insbesondere die langfristige Wirkung der globalen Konflikte. Der Bürgerkrieg in Syrien war für die hohen Asylzahlen der vergangenen Jahre ursächlich; die anhaltende Instabilität in Afghanistan trägt ebenfalls zu Migration nach Deutschland bei. Auch der Iran bleibt ein relevanter Herkunftsstaat, dessen Lage engmaschig beobachtet wird, da politische Entwicklungen dort unmittelbare Auswirkungen auf Fluchtbewegungen in die Region und auf sekundäre Migrationsströme nach Deutschland haben können.

## Europäisierung durch das GEAS

Eine zentrale strukturelle Neuerung stellt die Reform des GEAS dar, auf die sich Rat und Parlament der Europäischen Union im Jahr 2024 verständigten.<sup>10</sup> Ziel der Reform ist eine stärkere Harmonisierung der Asylverfahren, die Reduktion von Sekundärmigration innerhalb der EU sowie eine teilweise Vorverlagerung von Prüfverfahren an die Außengrenzen.

Kernelemente sind verpflichtende Grenzverfahren für bestimmte Antragstellergruppen, verkürzte Fristen, ein Solidaritätsmechanismus zwischen Mitgliedstaaten sowie besondere Regelungen für Krisensituationen.<sup>11</sup> Damit verschiebt sich die Steuerungslogik: Nationale Systeme sollen entlastet werden, indem Zuständigkeitsklärung und Schutzprüfung früher erfolgen.

Institutionell betrachtet bedeutet dies eine noch stärkere Europäisierung administrativer Verantwortung. Die Wirksamkeit des neuen Systems hängt entscheidend von der Umsetzung ab: von ausreichenden Kapazitäten an den Außengrenzen, von politischer Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten und von der Einhaltung rechtsstaatlicher Standards. Das GEAS reduziert nationale Belastungen nur dann nachhaltig, wenn es praktisch funktionsfähig ist.

## Persistente Herausforderungen

Trotz erkennbarer Konsolidierung bleiben mehrere strukturelle Spannungsfelder bestehen:

### 1. Integrationskapazitäten

Selbst bei sinkenden Zugangszahlen wirken die Integrationsanforderungen fort. Sprachförderung, Bildungsintegration und Wohnraumbereitstellung bleiben zentrale Aufgabefelder.<sup>12</sup>

### 2. Rückführungsdefizite

Die Zahl vollziehbar ausreisepflichtiger Personen übersteigt regelmäßig die Zahl tatsächlich durchgesetzter Rückführungen bei weitem.<sup>13</sup> Ursachen liegen in fehlenden Rücknahmeabkommen, Identitätsklärungsproblemen, humanitären Abschiebungshindernissen sowie hochkomplexen rechtlichen Vorgaben.

### 3. Demographische Ambivalenz

Deutschland ist langfristig auf qualifizierte Zuwanderung angewiesen. Zugleich erzeugt irreguläre Migration politische Spannungen. Die klare funktionale Trennung zwischen Schutz- und Erwerbsmigration bleibt daher ordnungspolitisch zentral.

### 4. Legitimitätsanforderungen

Ein individualrechtlich gebundenes Schutzsystem muss Effizienz und Rechtsstaatlichkeit gleichermaßen gewährleisten. Wird eines von beidem vernachlässigt, drohen entweder Akzeptanzverluste oder rechtliche Erosion.

## Perspektiven einer nachhaltigen Asylordnung

Die gegenwärtige Reformphase ist nicht als Bruch, sondern als das Finden einer neuen Balance zu verstehen. Ziel ist es, Humanität und Ordnung institutionell auszubalancieren. Eine nachhaltige Stabilisierung setzt drei Bedingungen voraus:

1. Verfahrensdifferenzierung und Beschleunigung, insbesondere bei klarer Bleibeperspektive oder offensichtlicher Unbegründetheit.
2. Konsequente, rechtsstaatlich abgesicherte Rückführung bei fehlendem Schutzanspruch.
3. Effektive europäische Implementierung der GEAS-Reform.

Langfristig stellt sich die grundlegende Frage, wie ein individualrechtlich geprägtes Schutzsystem unter Bedingungen globaler Mobilität dauerhaft steuerbar bleibt. Die Antwort liegt weder in einer Relativierung des Schutzanspruchs noch in rein symbolischer Begrenzungs politik, sondern in institutioneller Kohärenz. Humanitäre Verpflichtung und staatliche Ordnung sind keine Gegensätze, sondern funktionale Voraussetzungen füreinander.

Die Zukunft der Asylpolitik entscheidet sich daher nicht allein an Zugangszahlen, sondern an der Fähigkeit, normative Bindung und administrative Durchsetzbarkeit dauerhaft miteinander zu verbinden.



## Dr. Hans-Eckhard Sommer

ist seit 2018 Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Von 1997 bis 2018 war er am Bayerischen Staatsministerium des Innern in verschiedene Funktionen tätig. Seit 1996 ist er Lehrbeauftragter für Verwaltungsrecht an der Technischen Universität München.

## Anmerkungen:

- 1 Vgl. „Das Bundesamt in Zahlen 2024 – Asyl, Migration und Integration“, S. 16.
- 2 „Mit Humanität und Ordnung: Die Migrationswende“, vgl. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/schwerpunkte/DE/migration-dobrindt/migration-dobrindt-schwerpunkt.html>, Stand: 02.03.2026.
- 3 Vgl. BAMF, Asylgeschäftsstatistik 2024, Nürnberg 2025.
- 4 Vgl. <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=EuGH&Datum=31.12.2222&Aktenzeichen=C-608/22>, Stand: 09.03.2026.
- 5 Vgl. BAMF, Aktuelle Zahlen Asyl, Stand: 31.05.2026.
- 6 Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/ukraine.html#:~:text=In%20Deutschland%20wurden%20im%20Dezember,Vorjahresmonat%20Dezember%202024%2015%20000.,> Stand: 09.03.2026.
- 7 Vgl. Art. 16 a Grundgesetz; Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951; Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 18.
- 8 „Mit Humanität und Ordnung: Die Migrationswende“, vgl. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/schwerpunkte/DE/migration-dobrindt/migration-dobrindt-schwerpunkt.html>, Stand: 02.03.2026.
- 9 Gesetz zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz), BGBl. I 2024 Nr. 54 vom 26.02.2024.
- 10 Vgl. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/>, Stand: 02.03.2026.
- 11 Vgl. ebenda.
- 12 Vgl. Positionspapier vom 06.03.2023 des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zu „Migrationspolitik neu aufstellen“, <https://www.dstgb.de/publikationen/positionspapiere/migrationspolitik-neu-aufstellen/pp-migration-2023-neu.pdf?cid=v0v>, Stand: 02.03.2026.
- 13 Vgl. Bericht vom 04.06.2024 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Prüfung der Frage, ob Abschiebungen unmittelbar aus dafür zu schaffenden Einrichtungen an großen deutschen Flughäfen erfolgen können, in denen der Bund die Länder bei der Rückführung von Personen im Wege der Amtshilfe unterstützt, [https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2024-06-21-19/Anlage\\_TOP\\_3\\_Ausreisezentren.pdf?](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2024-06-21-19/Anlage_TOP_3_Ausreisezentren.pdf?)