

# AKTUELLE ANALYSEN

 Hanns  
Seidel  
Stiftung

No. 105 / Juni 2026

Markus Ferber / Susanne Schmid (Hrsg.)

## Die Asylpolitik der Zukunft

Markus Ferber / Susanne Schmid (Hrsg.)

# Die Asylpolitik der Zukunft



**Markus Ferber, MdEP,**  
ist Vorsitzender der  
Hanns-Seidel-Stiftung,  
München

**D**ie Asyl- und Migrationspolitik steht seit Langem wie kaum ein anderes Aufgabengebiet im Zentrum politischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzungen. Sie berührt fundamentale Fragen staatlicher Handlungsfähigkeit, sozialen Zusammenhalts und humanitärer Verantwortung. Die Erfahrungen von 2015 haben deutlich gemacht, wie notwendig eine kohärente und umfassende Migrations- und Asylpolitik ist – sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch im Verhältnis zu Drittstaaten. Die Steuerung irregulärer Migration ist dabei eine der zentralen politischen Aufgaben unserer Zeit.

Im Kern offenbart sich darin ein grundlegender Zielkonflikt zwischen Humanität und Ordnung: Einerseits verpflichten völkerrechtliche Normen zur Aufnahme Schutzsuchender, andererseits besitzt der Staat ein legitimes Interesse daran, Art, Umfang und Bedingungen von Zuwanderung selbst zu bestimmen. Eine nachhaltige Migrationspolitik kann daher nicht allein von moralischen Imperativen geleitet sein, sondern muss stets in einem verantwortungsvollen Verhältnis zur staatlichen Steuerungs- und Leistungsfähigkeit stehen. Ordnung ist in diesem Verständnis kein Gegenpol zur Humanität, sondern ihre notwendige Voraussetzung.

Ein dauerhaft hoher Zuzug von Geflüchteten überfordert die Aufnahme- und Integrationskapazitäten einer Gesellschaft. In vielen Ländern und Kommunen sind die Belastungsgrenzen hinsichtlich Unterbringung, Versorgung, finanzieller Ressourcen und Integrationsleistungen bereits erreicht oder überschritten. Diese Realität erfordert eine nüchterne Analyse und politisches Handeln, das sowohl wirksam als auch umsetzbar ist.

Vor diesem Hintergrund hat es sich die Hanns-Seidel-Stiftung zur Aufgabe gemacht, gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus Politik, Wissenschaft und Verwaltung Handlungsoptionen für eine praktikable und weitsichtige Asyl- und Migrationspolitik zu erarbeiten. Im Mittelpunkt standen dabei folgende Fragen: Wie lässt sich irreguläre Migration nach Deutschland und Europa wirksamer steuern und begrenzen? Welche Reformen sind im deutschen Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht notwendig? Und wie können nationale sowie regionale Aufnahme- und Integrationsgrenzen bestimmt werden?

Diese Fragen sind komplex und lassen sich nicht einfach beantworten. Sie verlangen eine offene, sachliche und lösungsorientierte Auseinandersetzung. Nur auf dieser Grundlage lassen sich tragfähige Wege finden, die sowohl dem Schutzbedürfnis von Menschen auf der Flucht gerecht werden als auch den berechtigten Erwartungen der Gesellschaft an Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und die Belastbarkeit staatlicher Strukturen.

Mit dieser Veröffentlichung möchte die Hanns-Seidel-Stiftung einen Beitrag zu einer zukunftsfesten Asyl- und Migrationspolitik leisten. Denn nur mit klaren Entscheidungen und politischem Gestaltungswillen wird es gelingen, Migration zu steuern, Schutz zu gewähren und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in einen handlungsfähigen Rechtsstaat zu stärken.

Ich wünsche Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre.

Handwritten signature of Markus Ferber in blue ink.

**Markus Ferber, MdEP**

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>2</b>
Markus Ferber	
<b>Wie gelingt eine praktikable und zukunftsfeste Asylpolitik?</b>	<b>8</b>
Einführung	
Susanne Schmid	
<b>I. Die Asylpolitik der Zukunft: Kurz-, mittel- und langfristige Handlungsoptionen</b>	
<b>Die Migrationswende</b>	<b>20</b>
Neue Wege zur Begrenzung der illegalen Migration in Deutschland und Europa	
Alexander Dobrindt	
<b>Asyl- und Migrationspolitik der Zukunft: kurz-, mittel- und langfristig</b>	<b>28</b>
Strategische Perspektiven für Bayern	
Petra Guttenberger	
<b>Ein großes Versprechen</b>	<b>36</b>
Warum es auf sichere Drittstaaten ankommt	
Gerald Knaus	
<b>Europäische Menschenrechtskonvention</b>	<b>46</b>
Mehr Spielraum, weniger Stillstand	
Daniel Thym	

## **II. Irreguläre Migration steuern und begrenzen**

<b>Wie Europa zu einer praktikablen und krisenfesten Asyl- und Migrationspolitik kommt</b>	<b>56</b>
Handlungsfähig statt überfordert Lena Düpont	
<b>Migration neu denken</b>	<b>62</b>
Siegfried Walch	
<b>Kann Deutschland in der Asyl- und Migrationspolitik von Dänemark und Schweden lernen?</b>	<b>68</b>
In den Norden schauen Bernd Parusel	
<b>Illegale Migration steuern und begrenzen</b>	<b>76</b>
Hans-Jürgen Papier	

### **III. Das Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsgesetz reformieren**

<b>Die Funktionalität des Rechts wiederherstellen</b>	<b>84</b>
Zur Reform des Asyl- und Aufenthaltsrechts Thomas Silberhorn	
<b>Die Reform des Asylrechts hat höchste Priorität</b>	<b>92</b>
Holger Dremel	
<b>Schlussfolgerungen aus dem Massenzustrom</b>	<b>98</b>
Stefan Luft	
<b>Asylpolitik der Zukunft</b>	<b>102</b>
Herausforderungen für die Verwaltungspraxis und die Rolle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Hans-Eckhard Sommer	

## **IV. Leistungs- und Integrationsgrenzen am Beispiel Bayerns benennen**

### **Der bayerische Weg für eine gelingende Integration 112**

Grenzen erkennen, Chancen nutzen  
Joachim Herrmann

### **Geordnet und mit Haltung 118**

Karl Straub

### **Wenn Kommunen an Grenzen stoßen 124**

Dauerbetrieb statt Notfallmodus  
Thomas Karmasin

### **Migration und Integration 126**

Beiträge aus der amtlichen Statistik  
Thomas Göbl

### **Integrationsmonitoring 140**

Definitionen, Daten, Beispiele, Einschränkungen  
Sonja Haug

## **V. Erkenntnisse**

### **Die Asylpolitik der Zukunft – umsetzbar, vorausschauend und krisenfest 150**

Erkenntnisse der „Runden Tische Asyl- und Migrationspolitik“  
Susanne Schmid

Einführung

# Wie gelingt eine praktikable und zukunftsfeste Asylpolitik?

Susanne Schmid

Die Hanns-Seidel-Stiftung hat gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus Politik, Wissenschaft und Verwaltung Handlungsoptionen für eine umsetzbare und krisenfeste Asylpolitik erarbeitet. Die angedachten Maßnahmen werden hier themenspezifisch vorgestellt.

Kaum ein Politikfeld steht derzeit in einem so intensiven Spannungsfeld wie die Asyl- und Migrationspolitik. Humanitäre Verpflichtungen, sicherheitspolitische Herausforderungen und gesellschaftliche Akzeptanz müssen immer wieder neu austariert werden. Die Steuerung irregulärer Migration ist dabei eine der zentralen politischen Aufgaben unserer Zeit.

Aktuelle Statistiken belegen, dass die Zahl der Asylbeanträge sowie der irregulären Einreisen nach Deutschland und in die Europäische Union rückläufig ist. Diese Entwicklung zeigt, dass erste Maßnahmen der migrationspolitischen Neujustierung Wirkung entfalten. Zugleich bleibt die Lage vor Ort angespannt: Länder und Kommunen stoßen bei der Unterbringung und Integration geflüchteter Menschen weiterhin an ihre Belastungsgrenzen. Die verfügbaren Kapazitäten sind limitiert – infrastrukturell ebenso wie gesellschaftlich. Entsprechend zugespitzt und kontrovers werden die politischen Debatten geführt.

## 1. Entwicklung der Asylgesuche in Deutschland seit 1953

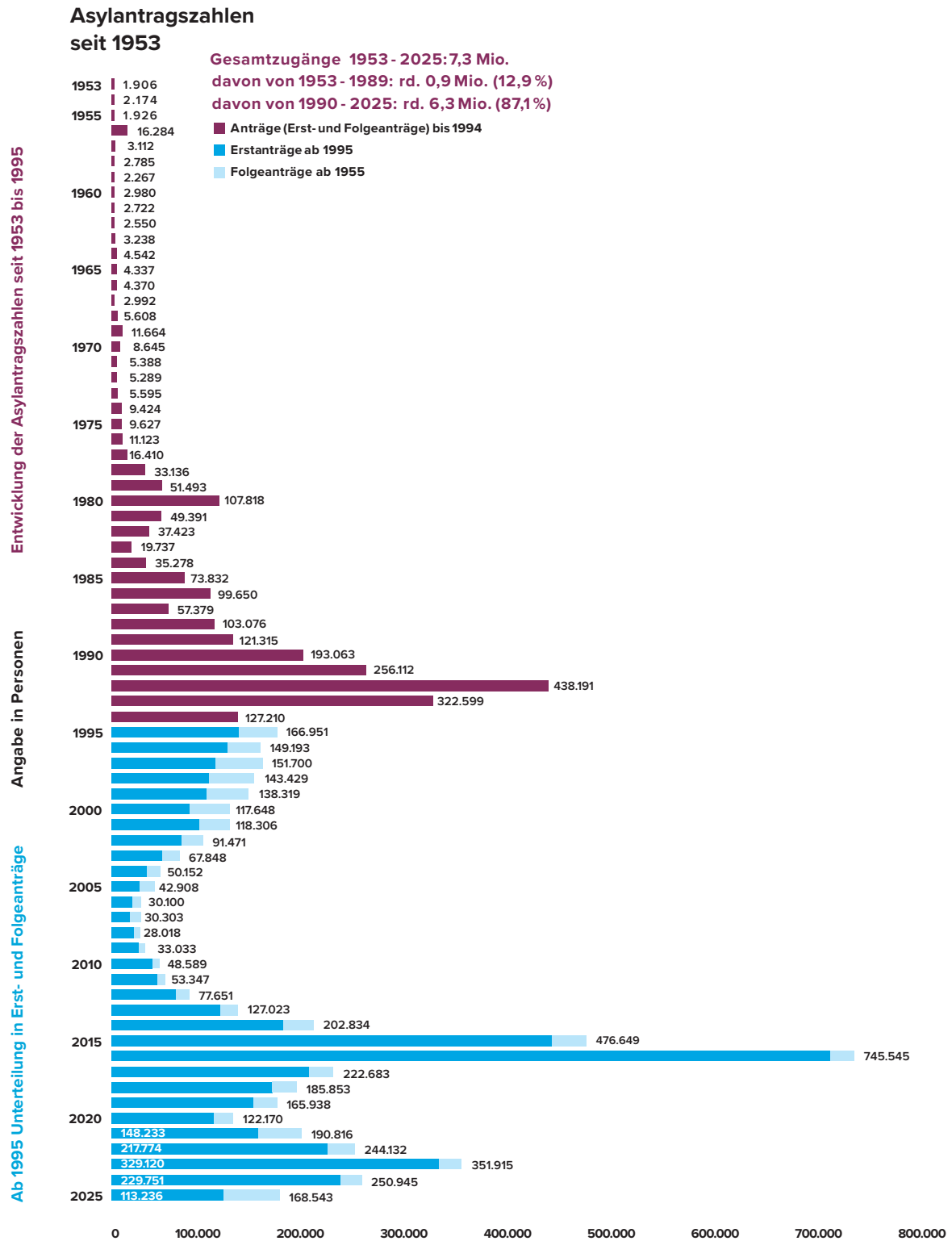
Die Voraussetzungen für die Aufnahme politisch Verfolgter sowie anderer schutzsuchender Personen sind in Deutschland in Art. 16 a Grundgesetz (GG), im Asylgesetz (AsylG) sowie in § 60 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) geregelt. Über die Asylanträge entscheidet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Seit seinem Bestehen (1953) stellten rund 7,3 Millionen Menschen in Deutschland einen Asylantrag, davon 6,3 Millionen seit dem Jahr 1990. Deutschland war auch 2025 wieder Hauptzielland für Asylanträge in der EU.

Abbildung 1 veranschaulicht die historische Entwicklung der Asylgesuche charakterisiert durch zwei große „Ausschläge“: Im Jahr 1992 wurden aufgrund des Zerfalls der Sowjetunion und des Jugoslawienkrieges erstmals in Deutschland rund 440.000 Asylanträge registriert. Nach einer Grundgesetzänderung (Art. 16 a GG) im Zuge des sogenannten Asylkompromisses von 1993 verringerten sich die Anträge Mitte der 1990er-Jahre erheblich. Der niedrigste Wert wurde im Jahr 2008 mit rund 28.000 Asylanträgen (Erst- und Folgeanträge) verzeichnet. In den Folgejahren zeigte sich erneut eine deutliche Steigerung der jährlichen Zugänge. Der höchste Jahreswert seit BAMF-Gründung wurde 2016 mit insgesamt knapp 746.000 Asylanträgen registriert. Nach einem anschließenden Rückgang bis 2020, stiegen die Asylzugangszahlen bis 2023 erneut, während sie ab 2024 wieder rückläufig waren.

Im Jahr 2024 haben insgesamt rund 251.000 Personen in Deutschland Asyl beantragt. Im Vergleich zum Vorjahr (352.000) ergab sich ein Rückgang um fast 30 Prozent. Dennoch ist der Jahreswert 2024 der siebthöchste seit 1953. Im Jahr 2025 war eine erneute Abnahme der Asylzahlen um 33 Prozent (169.000) gegenüber 2024 zu verzeichnen. Begründen lässt sich der Rückgang mit einer restriktiveren Migrationspolitik und internationalen politischen Entwicklungen, wie dem Sturz von Baschar al-Assad in Syrien. Die rund 1,3 Millionen Kriegsgeflüchteten aus der Ukraine mussten in Deutschland kein Asylverfahren durchlaufen, weshalb sie in der Asylstatistik nicht ausgewiesen werden.

Die Zahl der Asylersuchen und der irregulären Einreisen nach Deutschland und in die Europäische Union sind aktuell rückläufig, was als Erfolg der Migrationswende gedeutet werden kann. Irreguläre Migration zu steuern und zu begrenzen erfordert – wie bereits 1993 – Mut, Weitsicht und Kompromissbereitschaft. Die Herausforderung besteht darin, die Prinzipien von Humanität und Ordnung in einer ausgewogenen Migrationspolitik zu vereinen und globale Verantwortung, Rechtsstaatlichkeit und sozialen Zusammenhalt gleichermaßen zu berücksichtigen.

Abbildung 1: Anzahl der in Deutschland gestellten Asylanträge seit 1953, in absoluten Zahlen



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aktuelle Zahlen (12/2025), 2026, S.5. © BAMF.

## 2. Der Runde Tisch Asyl- und Migrationspolitik

Um sich dem vielschichtigen Themenkomplex von Migrations- und Asylpolitik stellen zu können, ist ein multiperspektivischer, interdisziplinärer und offener Diskurs unabdingbar. Gefragt sind hierbei ehrliche Analysen und eine Politik mit Augenmaß. Die Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung hat es sich daher zur Aufgabe gemacht, gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus Politik, Wissenschaft und Verwaltung Maßnahmen für eine praktikable und zukunftssichere Asyl- und Migrationspolitik zu erarbeiten. Anhand von vier „Runden Tischen Asyl- und Migrationspolitik“ wurde sich von Juli 2025 bis Januar 2026 eingehend mit den Handlungsoptionen hin zu einer umsetzbaren und krisenfesten Asyl- und Migrationspolitik befasst. Ziel war es, die Asylpolitik der Zukunft zu skizzieren und die dafür nötigen Handlungsschritte zu eruiert.

In den Sitzungen des Runden Tisches wurden folgende Fragen behandelt:

- Wie lässt sich irreguläre Migration nach Deutschland und Europa wirksamer steuern und begrenzen?
- Wie kann man das Asyl- und Migrationsmanagement in der EU und in Deutschland verbessern?
- Was kann Deutschland von anderen Ländern lernen?
- Wie sollte man das Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsgesetz reformieren?
- Wie lassen sich Leistungs- und Integrationsgrenzen am Beispiel Bayerns benennen?

Schlagworte waren: Fluchtursachenbekämpfung und Reduzierung von Pull-Faktoren, Umsetzung des EU-Asyl- und Migrationspakts, Asylverfahren an den EU-Außengrenzen oder in sicheren Drittstaaten, Grenzkontrollen und Zurückweisungen sowie Rücknahmeabkommen, Rückführungen und Return Hubs, ferner Änderungen im Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht sowie regionale Aufnahme- und Integrationskapazitäten.

Die **Auftaktveranstaltung** des „Runden Tisches Asyl- und Migrationspolitik“ befasste sich im Juli 2025 eingehend mit den kurz-, mittel- und langfristigen Handlungsoptionen hin zu einer umsetzbaren und nachhaltigen Asylpolitik. Der **erste Runde Tisch** behandelte im September die Frage, wie man irreguläre Migration nach Deutschland und Europa wirksamer steuern und begrenzen kann. Der **zweite Runde Tisch** lotete im November die Reformoptionen im Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht aus. Der **dritte Runde Tisch** thematisierte im Januar 2026 „Leistungs- und Integrationsgrenzen am Beispiel Bayerns benennen“.

In diesem Sammelband finden sich die Beiträge der am Runden Tisch beteiligten Fachleute. Die Kapitel entsprechen den jeweiligen Runden Tischen.

### 2.1. Die Asylpolitik der Zukunft: Kurz-, mittel- und langfristige Handlungsoptionen

*Kapitel 1* thematisiert die kurz-, mittel- und langfristigen Handlungsoptionen hin zu einer praktikablen Asylpolitik. Die Fragestellung an die Expertinnen und Experten lautete:

- Welche Maßnahmen sind entscheidend für eine umsetzbare und krisenfeste Asylpolitik?
- Wie kann man das Asyl- und Migrationsmanagement in der EU und in Deutschland verbessern?
- Welcher einzelnen Schritte bedarf es zur Steuerung und Begrenzung irregulärer Migration?

Ziel war die Benennung von Maßnahmenbündeln und deren Einbettung in ein praktikables Gesamtkonzept.

Der Bundesminister des Innern, **Alexander Dobrindt, MdB**, stellt in seinem Beitrag aktuelle und künftige migrationspolitische Weichenstellungen seines Hauses auf nationaler und europäischer Ebene vor: Unter dem Motto „Kontrolle, Kurs und klare Kante“ wurde seit Amtsantritt der Bundesregierung im Mai 2025 irreguläre Migration wirksam begrenzt und das Migrationsgeschehen wieder stärker staatlich gesteuert. Zentrale Elemente der Migrationswende auf nationaler Ebene sind intensivierete Kontrollen an den deutschen Grenzen und eine Reduzierung der Pull-Faktoren mittels: (1) Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten, (2) Abschaffung der Turbo-Einbürgerung sowie (3) Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen für Rückführungen – auch nach Afghanistan. Auf EU-Ebene ist Deutschland der Motor einer europäischen Migrationswende, basierend auf der GEAS-Reform. Diese gilt es weiterzuentwickeln durch: (1) Drittstaatenmodelle und Return-Hubs, (2) Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten, (3) Förderung freiwilliger Rückkehr, (4) Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und (5) Integration von Schutzberechtigten. Das Fazit lautet: Mit der Migrationswende wurde der Grundstein für eine funktionierende nationale und europäische Migrationssteuerung gelegt und gleichzeitig das Vertrauen der Menschen in die Handlungsfähigkeit des Staates gestärkt.

**Petra Guttenberger, MdL**, Vorsitzende des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration des Bayerischen Landtages analysiert in einem ersten Schritt Ausgangssituation und aktuelle Handlungslage, darauf aufbauend benennt sie mittel- und langfristige Strategien für Bayern. Sie vertritt folgende Leitthese: Zukunftsfähige Asylpolitik sichert Schutz für tatsächlich Verfolgte, reduziert irreguläre Migration durch klare Verfahren und macht staatliche Entscheidungen im Vollzug sichtbar. Für die Autorin bedeutet die Asylpolitik der Zukunft 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.

**Prof. Dr. Daniel Thym**, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Konstanz und Leiter des dortigen Forschungszentrums Ausländer- und Asylrecht (FZAA), benennt als Voraussetzungen für einen asylpolitischen Neustart: (1) Gesetzgebung entschlacken, (2) Vollzugsdefizite beheben und (3) Grundrechte zeitgemäß interpretieren. Letzteres würde – wie bereits von mehreren EU-Staaten gefordert – eine engere Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ermöglichen und so politische Autonomie zurückgewinnen helfen. Ziel wäre der Rück- oder Umbau europäischer Asylzusätze, bei Aufrechterhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Der Vorschlag des Autors: Ein Zusatzprotokoll Nummer 17 zur EMRK, das von möglichst viele EU-Staaten unterzeichnet oder ratifiziert würde, wodurch sich die geänderte EMRK-Auslegung auf die Europäische Grundrechtecharta übertragen ließe. Europas Flüchtlingsschutz könnte so zukunftsfest gemacht werden.

**Gerald Knaus**, Migrationsforscher und Gründungsvorsitzender der Europäischen Stabilitätsinitiative (ESI) plädiert dafür, mit Inkrafttreten der GEAS-Reform für die fünf Haupttrouten irregulärer Migration in die EU Abkommen mit sicheren Drittstaaten abzuschließen. Eine solche Vereinbarung erfülle alle Anforderungen des europäischen und internationalen Flüchtlingsrechts. Ein EU-Erstankunftsstaat würde hierbei eine Vereinbarung mit einem sicheren Drittstaat außerhalb Europas unterzeichnen. Ab Sommer 2026 könnte mit der Migrationsroute zwischen Griechenland und Libyen begonnen werden. Ruanda käme eventuell für ein „Drittstaatenmodell“ in Frage.

## 2.2. Irreguläre Migration steuern und begrenzen

Der Fokus von *Kapitel 2* liegt auf der Steuerung und Begrenzung irregulärer Migration. Folgende Fragen werden von den Fachleuten eingehend behandelt:

- Wie lässt sich irreguläre Migration nach Deutschland und Europa wirksamer steuern und begrenzen?
- Wie steht es diesbezüglich um die Umsetzung der GEAS-Reform?
- Was kann Deutschland von Dänemark und Schweden lernen?

Mit Blick auf die GEAS-Reform schreibt die innenpolitische Sprecherin der EVP-Fraktion **Lena Düpont, MdEP**: „ein gutes Regelwerk bleibt wirkungslos, wenn es nicht konsequent umgesetzt, operativ unterlegt und politisch weiterentwickelt wird.“ Daher muss eine zukunftsfeste, praktikable und krisenfeste Asyl- und Migrationspolitik an fünf Punkten ansetzen: (1) an funktionierenden Außengrenzen, (2) an schnellen und rechtsstaatlichen Verfahren, (3) an einer wirksamen Rückkehrpolitik, (4) an einer glaubwürdigen externen Dimension sowie (5) an einer engeren Verzahnung von Migrations- und Sicherheitspolitik. Zur erfolgreichen Umsetzung und Weiterentwicklung der GEAS-Reform bedarf es politischen Mut, operative Konsequenz und die Bereitschaft, Europas Handlungsfähigkeit zum Maßstab zu machen.

**Dr. Bernd Parusel**, Senior Researcher beim Schwedischen Institut für Europapolitische Studien (SIEPS), befasst sich in seinem Beitrag mit der Frage, was Deutschland asylpolitisch von Schweden und Dänemark lernen kann. In einem ersten Schritt betrachtet er, wie sich die dortige Asyl- und Migrationspolitik seit 2015 entwickelt hat. Anschließend wird untersucht, welche Besonderheiten es zu berücksichtigen und welche Fallstricke es zu vermeiden gilt. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass beide Länder aufgrund ihrer geografischen Lage und wegen des dänischen EU-Sonderstatus migrationspolitisch nur bedingt mit Deutschland vergleichbar sind. Als Folgen deren stark restriktiver Asylpolitik benennt er Sekundärmigration und den wachsenden Widerstand von Bürgern, Kommunen und Wirtschaft.

**Siegfried Walch, MdB**, Mitglied des Innenausschusses des Deutschen Bundestages verdeutlicht, dass nur eine gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik eine nachhaltige Reduzierung und optimierte Steuerung der Migration nach Deutschland und in die EU erreichen kann. Als Landrat des Landkreises Traunstein hat er ab 2015 logistische, sicherheitspolitische, wirtschaftliche und kulturelle Überforderung erlebt. Bezugnehmend darauf, zeigt er praktikable Lösungsoptionen auf. Er fordert, Deutschland zu einem attraktiven Zielland für Leistungserbringer und Unterstützer einer freien, demokratischen, westlichen Gesellschaft zu machen.

**Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier**, ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts, unterstreicht die Dysfunktionalität des geltenden Asylrechts und fordert grundlegende Reformen. Er schlägt unter anderem vor: (1) Der EU-Gesetzgeber solle das Migrations- und Flüchtlingsrecht umfassend neu und dann präzise, ohne große Auslegungsspielräume, regeln. (2) Das neue Asylrecht solle Asylverfahren bzw. ihre Durchführung in Drittstaaten vorsehen. (3) Der europäische Gesetzgeber solle die Kategorie des subsidiären Schutzes als Bestandteil eines subjektiven Schutzanspruchs aufgeben. (4) Ein elektronisches Einreiseerlaubnisverfahren solle eingeführt werden, in dem auch über eine Einreise aus Asylgrund befunden werden kann. Der Autor befasst sich des Weiteren mit Rechtsfragen zur Einreiseverweigerung und dem Kernbereich staatlicher Souveränität. Demnach setzt der im Grundgesetz verankerte Identitätsvorbehalt der Integration durch EU-Recht gewisse Grenzen.

### 2.3. Das Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsgesetz reformieren

Um die Attraktivität Deutschlands als Zielland irregulärer Migration zu reduzieren, Asylverfahren zu beschleunigen und mehr Rückführungen zu ermöglichen, bedarf es Gesetzesänderungen. **Kapitel 3** zielt darauf, Reformoptionen im Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht auszuloten und die damit einhergehenden Effekte zu erörtern. Die Experten beantworten folgende Schlüsselfragen:

- Welche Änderungen im deutschen Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht sind nötig, um unter anderem Pull-Faktoren zu reduzieren, die Asylverfahren zu beschleunigen und mehr Rückführungen zu ermöglichen?
- Sollte man das Individualrecht auf Asyl abschaffen und Aufnahmekontingente einführen?
- Wie sollten angemessene Einbürgerungsvoraussetzungen aussehen?

**Thomas Silberhorn, MdB**, Mitglied des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, zeigt die Kluft zwischen dem geschriebenen Asyl- und Aufenthaltsrecht und seiner gelebten Wirklichkeit auf. Für die Dysfunktionalität ursächlich seien demnach gescheiterte EU-Verordnungen, eine überkomplexe Gesetzgebung und strukturelle Vollzugsdefizite. Als Folgen der Dysfunktionalität im Asyl- und Aufenthaltsrecht benennt er: (a) Verlust von staatlicher Steuerungsfähigkeit und gesellschaftlicher Akzeptanz, (b) Verwundbarkeit durch Kriminalität und hybride Kriegsführung sowie (c) Vernachlässigung der Schutzbedürftigsten. Um Humanität und Ordnung in der Migrationspolitik zu gewährleisten, bedarf es eines Asyl- und Aufenthaltsrechts, das seinen Funktionen – Ordnung, Steuerung, Gerechtigkeit, Legitimität und gesellschaftliche Integration – gerecht werde. Der Autor plädiert dafür, die Funktionalität des Rechts wiederherzustellen, erörtert die Reformschritte seit dem Regierungswechsel 2025 auf nationaler und europäischer Ebene und zeigt den verbleibenden Handlungsbedarf auf.

**Holger Dremel, MdL**, Innenpolitischer Sprecher der CSU-Landtagsfraktion, betrachtet die Entwicklung der Asylbewerberzahlen seit Einführung des Grundrechts auf Asyl im Jahr 1949 bis heute und unterstreicht, dass Deutschland bei der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen bereits weit mehr als andere EU-Staaten geleistet hat. Er fordert ein System, das Humanität und Ordnung wieder in Einklang bringt und führt aus, warum Änderungen im deutschen Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht dringend notwendig sind. Der Autor begrüßt die Migrationswende der Bundesregierung und die Umsetzung der GEAS-Reform, verlangt aber noch weitere Maßnahmen zur Begrenzung der illegalen Migration auf Bundes- und EU-Ebene.

Migrationsforscher **PD Dr. Stefan Luft** befasst sich in seinem Beitrag mit zwei Fragen: Welche Schlussfolgerungen sind aus der hohen Fluchtmigration von Syrern seit 2014 nach Deutschland zu ziehen? Welche Parallelen bestehen zu anderen Fluchtbewegungen? – Parallelen wären: (1) Einflussnahme fremder Mächte, (2) mangelnde Hilfe für Anrainerstaaten, (3) dysfunktionales Asylsystem (4) Deutschlands Anziehungskräfte, (5) Pufferstaat Türkei sowie (6) widersprüchliche politische Signale. Das Resümee des Autors: Von den USA angeführte Militärinterventionen erzeugten große Flüchtlingsquantitäten in Europa. Ziel sollte es sein, in der Region selbst vorübergehend Schutz zu finden und dort einen Neustart zu beginnen. Erstaufnahmestaaten sollten daher zu wirksamer und nachhaltiger Hilfe ermächtigt werden.

*Dr. Hans-Eckhard Sommer*, Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), informiert über die Herausforderungen für die Verwaltungspraxis und die zentrale Rolle seiner Behörde im deutschen Asylsystem. Als strukturelle Spannungsfelder benennt er Integrationskapazitäten, Rückführungsdefizite, Zuwanderungsdruck versus -bedarf sowie Legitimitätsanforderungen. Ein individualrechtlich gebundenes Schutzsystem müsse Effizienz und Rechtsstaatlichkeit gleichermaßen gewährleisten. Ferner bedürfe es einer klaren funktionalen Trennung zwischen Schutz- und Erwerbsmigration. Integrationskapazitäten im Bereich Sprache, Bildung und Wohnraum gelte es auszubauen sowie Rückführung bei fehlendem Schutzanspruch konsequent durchzusetzen. Er unterstreicht: „Die Leitungsfähigkeit des BAMF entscheidet maßgeblich über Verfahrensdauer, Entscheidungsqualität und öffentliche Wahrnehmung staatlicher Handlungsfähigkeit.“

## **2.4 Leistungs- und Integrationsgrenzen am Beispiel Bayerns benennen**

Der starke Zuzug von Geflüchteten überfordert die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit Deutschlands und Bayerns. Mit Blick auf Kosten, Unterbringung, Versorgung und Integration ist die Belastungsgrenze in den meisten Ländern und Kommunen erreicht.

*Kapitel 4* widmete sich daher dem Thema „Leistungs- und Integrationsgrenzen am Beispiel Bayerns benennen“. Folgende Fragen werden von den Autorinnen und Autoren eingehend behandelt:

- Wann ist keine angemessene Unterbringung, Versorgung und Integration mehr möglich?
- Wie kann man Leistungs- und Integrationsgrenzen frühzeitig erkennen?
- Wie steht es um die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter?
- Wie kann man das Integrationsmonitoring verbessern?

Der Bayerische Staatsminister des Innern, für Sport und Integration, *Joachim Herrmann, MdL*, setzt sich in seinem Beitrag intensiv mit dem Integrationsverständnis und den Integrationsmaßnahmen der Bayerischen Staatsregierung auseinander. Sein Resümee: Erfolgreiche Integration gelingt nur durch den engen Schulterschluss aller beteiligten Akteure, durch klare Zuständigkeiten und verlässliche, leistungsstarke Strukturen. Der beste Weg, Integrationsgrenzen und drohende Überlastung frühzeitig zu erkennen, ist der fortlaufende Dialog mit den Praktikern vor Ort. Eine vorausschauende Migrations- und Integrationspolitik muss daher Leistungsgrenzen berücksichtigen, um so Überlastungen zu vermeiden, Handlungsfähigkeit zu sichern und nachhaltige Integrationsperspektiven zu schaffen.

**Karl Straub, MdL**, Integrationsbeauftragter der Bayerischen Staatsregierung, verdeutlicht, dass die migrationspolitischen Herausforderungen Bayerns sehr groß, aber gestaltbar sind. Um den gesellschaftlichen Frieden zu wahren, benötigt Migration Ordnung, Struktur und ausgeglichene Kommunikation. Als zentrale politische Handlungsfelder benennt Straub: (1) den interreligiösen Dialog als Kitt einer pluralen Gesellschaft, (2) die gezielte Gewinnung von Fachkräften ohne Fehlanreize im Asylsystem und (3) die dringend notwendige strukturelle Entlastung eines chronisch überlasteten öffentlichen Apparats. Für eine gelingende Umsetzung bedarf es einer Migrations- und Integrationspolitik, die die Unterscheidung zwischen Fachkräftezuwanderung und Asyl konsequent kommuniziert, den gesellschaftlichen Zusammenhalt als echte Priorität behandelt und Menschen ohne Bleiberecht konsequent abschiebt.

**Thomas Karmasin**, Präsident des Bayerischen Landkreistages und Landrat des Landkreises Fürstentum, betont, dass Integration nur gelingen kann, wenn Bund, Land und Kommunen zusammenarbeiten und die kommunalen Grenzen ernst nehmen. Leistungsgrenzen werden sichtbar, wenn das System dauerhaft am Limit arbeitet. Zentrale Indikatoren hierfür sind Wohnraummangel, Infrastrukturüberlastung und die Ermüdung Ehrenamtlicher. Migration kann nur dann eine Chance für den ländlichen Raum, den Arbeitsmarkt und die demografische Stabilität sein, wenn Integration gelingt und Kommunen die nötige Unterstützung erhalten.

Der Präsident des Bayerischen Landesamts für Statistik, **Dr. Thomas Gößl**, informiert über die Datenangebote der amtlichen Statistik bezüglich (1) Schutzsuchender, (2) Einwanderung nach Bayern seit den 1950er Jahren, (3) räumlicher Verteilung der Zuwanderer, (4) Kosten der Asylbewerberleistungen und (5) Nettoneuverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in Bayern. Ferner stellt er die Datenquellen Ausländerzentralregister, Bevölkerungsfortschreibung, Mikrozensus und Zensus vor, welche einen wichtigen Beitrag zur Migrations- und Integrationssteuerung liefern. Die direkte Messung integrationsbezogener Leistungsgrenzen ist mangels geeigneter und definierter Indikatoren nicht möglich, teilweise können jedoch einordnende Aussagen getroffen werden.

**Prof. Dr. Sonja Haug** von der Fakultät für Sozial- und Gesundheitswissenschaften an der Ostbayerischen Technische Hochschule (OTH) Regensburg, stellt Konzepte der Integrationsberichterstattung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene vor und diskutiert deren Möglichkeiten, Integrationsgrenzen aufzuzeigen. Sie resümiert: Kommunales Integrationsmonitoring kann anhand nachvollziehbarer Indikatoren Entwicklungen aufzeigen. Hierbei bestehen jedoch viele Einschränkungen, wie beispielsweise fehlende Angaben zum Asylstatus. Eine Bezifferung der Integrationsbelastung von Kommunen lässt sich ohne Änderung im Indikatorenset nicht erreichen, wichtig wäre auch ein kürzerer Veröffentlichungsrhythmus. Des Weiteren sollte die Integrationsberichterstattung in einen verbindlichen Rahmen mit klaren Zielsetzungen und Prioritäten eingebunden sein, um so einen Beitrag zu effektiver Migrations- und Integrationssteuerung zu leisten.

## 2.5 Erkenntnisse und Fazit

In *Kapitel 5* werden die gewonnenen Erkenntnisse aus den vier Runden Tischen Asyl- und Migrationspolitik zusammengefasst.

Die Beiträge zeigen deutlich auf: Eine nachhaltige Reform der Asyl- und Migrationspolitik erfordert starken Gestaltungswillen, transparente Kommunikation, rasche Umsetzung und langen Atem, denn die Erfolge stellen sich erst mittel- bis langfristig ein. Umso wichtiger ist es, jetzt die richtigen Weichen zu stellen und die Voraussetzungen für eine praktikable, krisenfeste und vorausschauende Migrationspolitik zu schaffen.

Aufgrund geopolitischer Konfliktlagen, bestehender Wohlstandsunterschiede und klimatischer Veränderungen wird es in Zukunft nicht weniger, sondern mehr Gründe für irreguläre Migration geben. Darauf gilt es vorbereitet zu sein.



### Dr. Susanne Schmid

ist seit 2012 Referatsleiterin für „Gesellschaftliche Entwicklung, Migration, Integration“ der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanss-Seidel-Stiftung. Ferner leitet sie seit 2009 den Arbeitskreis „Migration, Integration und Weltbevölkerung“ der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD). Als wissenschaftliche Mitarbeiterin war sie von 2008 bis 2011 beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und von 2000 bis 2007 beim Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) tätig. Sie promovierte an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M. und studierte Soziologie an der Ludwig-Maximilians-Universität München und der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.



# I. Die Asylpolitik der Zukunft: Kurz-, mittel- und langfristige Handlungsoptionen

Neue Wege zur Begrenzung der illegalen Migration  
in Deutschland und Europa

# Die Migrationswende

Alexander Dobrindt

Die Wende in der deutschen Asylpolitik zeigt klare Ergebnisse:  
Weniger Anträge, mehr Ordnung, klare Regeln. Mit Grenzkontrollen, Rückführungen  
und der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems  
stehen Humanität und Ordnung wieder im Gleichklang.  
Das Ziel ist Vertrauen durch Steuerung – national gefestigt, europäisch abgestimmt.

## 1. Kontrolle, Kurs und klare Kante

Die Migrationswende ist ein zentrales Anliegen dieser Bundesregierung. Sie wurde mit Amtsantritt im Mai 2025 unmittelbar eingeleitet. Unter dem Motto **„Kontrolle, Kurs und klare Kante“** wird seitdem irreguläre Migration wirksam begrenzt und das Migrationsgeschehen wieder stärker staatlich gesteuert. Die Migrationswende hat die hohen Zugangszahlen der letzten Jahre bereits deutlich reduziert. Ziel ist, die rückläufige Entwicklung der Asylantragstellungen weiter zu fördern und konsequent dafür zu sorgen, dass Personen, die sich ohne Recht in Deutschland

aufhalten, in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Dadurch soll die Überlastung der Kommunen beendet und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger gestärkt werden, dass der Staat in der Lage ist, Migration wirksam zu steuern. Dieses Vertrauen ist wichtig, auch um die zunehmende Polarisierung in Deutschland zu stoppen.

Die Bilanz der ergriffenen Maßnahmen ist überaus erfolgreich: 2025 rund 51 Prozent weniger Asylerstanträge als 2024 und minus 66 Prozent im Vergleich zu 2023. Auch 2026 gehen die Asylerstanträge weiter zurück.<sup>1</sup>

## 2. Grenzkontrollen

Ein zentrales Element der Migrationswende sind *intensivierte Grenzkontrollen an den deutschen Grenzen*.

Die Binnengrenzkontrollen wurden zuletzt durch die Bundesregierung bis Mitte September 2026 verlängert. Durch die Maßnahmen konnten seit Mai 2025 über 32.000 illegale Einreisen unmittelbar verhindert, Schleuserkriminalität eingedämmt und das Asylsystem spürbar entlastet werden.

## 3. Reduzierung der Pull-Faktoren

Ergänzend zu den Grenzkontrollen wurden die *Pull-Faktoren*, die Menschen dazu bewegt haben, sich auf die gefährlichen Fluchtrouten nach Deutschland zu begeben, stark reduziert. Mit diesen Maßnahmen wird das klare Signal in die Welt gesendet: Die Migrationspolitik in Deutschland hat sich grundlegend geändert. Unser Land hat aufgehört, ein starker Migrationsmagnet für illegale Zuwanderung zu sein.

### Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

So wurde der *Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten*<sup>2</sup> ausgesetzt. Dazu verabschiedeten die regierungstragenden Fraktionen wenige Monate nach der Konstituierung des 21. Deutschen Bundestages ein Gesetz, das ein wesentlicher Baustein zur Entlastung und Neuordnung des Asylsystems ist.

Aufgrund dieses Gesetzes wird der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aktuell nicht mehr gewährt.

Zusätzlich wurde das Ziel der Begrenzung des Zugangs wieder in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen.

Mit der Aussetzung des Familiennachzugs wird dem Geschäftsmodell krimineller Schleuserbanden entgegengewirkt, wonach ein subsidiär Schutzberechtigter in Deutschland angekommen sein muss, damit die gesamte Familie auch ohne Asylanerkennung nachziehen kann. Dieser erhebliche Pull-Effekt wurde beseitigt und dadurch die Aufgabenlast von Ländern und Kommunen bei der Unterbringung und Integration reduziert.

Die Verfassungsmäßigkeit der Aussetzung wurde in nunmehr ständiger Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bestätigt. Den verfassungs-, völker- und europarechtlichen Vorgaben wird dadurch entsprochen, dass in Härtefällen Familienzusammenführungen möglich bleiben.<sup>3</sup> In Einzelfällen kann daher das Ergebnis der individuellen Prüfung bedeuten, dass ein Recht auf Familiennachzug besteht. Ein generelles Recht auf Familienzusammenführung gibt es indes nicht mehr.

### Abschaffung der Turbo-Einbürgerung

Darüber hinaus wurde die von der Ampel-Koalition eingeführte *Turbo-Einbürgerung*, die den Erhalt des deutschen Passes nach nur drei Jahren Aufenthalt in Deutschland ermöglichte, abgeschafft.<sup>4</sup>

Mit der Abschaffung der Turbo-Einbürgerung ist künftig grundsätzlich eine Aufenthaltszeit von mindestens fünf Jahren Voraussetzung für die Erlangung der Staatsangehörigkeit. Dadurch wird die ganz klare Botschaft gesendet: Die Einbürgerung steht erst am Ende einer erfolgreichen Integration. Insbesondere ist der Weg zur deutschen Staatsangehörigkeit kein Automatismus. Die Gesetzesreform folgt der festen Überzeugung, dass bei konsequenter Anwendung des vorhandenen Rechtsrahmens nur eingebürgert werden kann, wer sich tatsächlich zu unseren Werten bekennt und mit den hiesigen Lebensverhältnissen vertraut ist.

### Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen für Rückführungen

Ein weiteres wesentliches Ziel ist die *Steigerung der Zahl der Rückführungen ausreisepflichtiger Personen*. Dazu wurden erste gesetzliche Maßnahmen verabschiedet. So wurde der Pflichtbeistand in Abschiebungshaftsachen wieder abgeschafft. Darüber hinaus soll die Bundespolizei die Kompetenz erhalten, für vollziehbar ausreisepflichtige, nicht geduldete Ausländer, die sie in ihrem Zuständigkeitsbereich feststellt, Abschiebungshaft oder Ausreisegewahrsam zu beantragen, um ihre Abschiebung sicherzustellen. Weitere, umfangreichere gesetzgeberische Maßnahmen werden folgen.

## Rückführungen nach Afghanistan

Die im Sommer 2021 ausgesetzten *Rückführungsverfahren* nach Afghanistan wurden wie im Koalitionsvertrag vereinbart wieder aufgenommen.

Dabei hat die Bundesregierung die zuständigen Länder in dieser Legislaturperiode bereits bei der Rückführung von ausreisepflichtigen afghanischen Staatsangehörigen nach Afghanistan unterstützt, die in Deutschland strafrechtlich in Erscheinung getreten sind.

## 4. Humanität und Ordnung

Die zuvor beschriebenen Maßnahmen dienen dem Ziel, dass bei der Steuerung der Migration nach dem Grundsatz „Humanität und Ordnung“ wieder **mehr Acht auf die Ordnung** gelegt wird. Deutschland steht zu seinen humanitären Verpflichtungen. Durch die Migrationswende kommen aber nunmehr Humanität und Ordnung wieder in einen angemessenen Ausgleich. Dies führt im Ergebnis dazu, dass

- die Zahl irregulärer Migration deutlich zurückgeht,
- die Belastung des Staats und vor allem der Kommunen organisatorisch und finanziell sinkt und
- die Akzeptanz für berechnigte Asylbegehren in der Bevölkerung nicht verloren geht.

## 5. Die europäische Säule

Von Anfang an stand die Migrationswende auf zwei Säulen: Auf der nationalen Säule und gleichzeitig auf der europäischen Säule. Die Migrationswende wird nur in Abstimmung mit unseren europäischen Partnern gelingen: Sie ist sowohl für Deutschland als auch für Europa wichtig. Denn ganz Europa profitiert vom Rückgang der illegalen Migration nach Deutschland. Deswegen hat Deutschland bei der Bekämpfung illegaler Migration eine Führungsrolle in Europa übernommen.

Die dauerhafte Begrenzung der illegalen Migration kann nur erreicht werden, wenn auch die europäische Säule gestärkt wird.

## Deutschland als Motor einer europäischen Migrationswende

Die Migrationswende zielt daher auf Kooperation, auf Konsequenz und Klarheit: Kooperation mit unseren europäischen Partnern, Konsequenz bei der Reduzierung von Pull-Faktoren und Klarheit mit dem Signal in die Welt: Die Migrationspolitik in Deutschland hat sich grundlegend verändert.

Der Abstimmung weiterer begrenzender Maßnahmen diente im Juli 2025 ein **Treffen der zuständigen Minister wesentlicher Partnerländer auf der Zugspitze**. Dort wurde eine erneute Fortentwicklung des europäischen Asylsystems im Sinne einer härteren und besser abgestimmten Linie gegen irreguläre Migration gemeinsam beschlossen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Beschleunigung von Asylverfahren, die konsequentere Durchführung von Rückführungen sowie eine engere Zusammenarbeit bei Grenzschutz und Schleuserbekämpfung.

Beim **Munich Migration Meeting** im Oktober 2025 wurde dieser Kurs weiter konkretisiert. Die Innenminister diskutierten neue innovative Lösungen wie Rückkehrzentren („Return Hubs“) außerhalb der EU, engere Kooperationen mit Herkunfts- und Transitländern sowie technische Maßnahmen zur besseren Kontrolle der Außengrenzen. Der Gipfel unterstrich, dass Deutschland bereit ist, eine führende Rolle bei der Ausgestaltung der europäischen Migrationspolitik zu übernehmen.

Beim Treffen des **EU-Ministerrats am 8. Dezember 2025** einigten sich die Mitgliedstaaten schließlich auf die Einführung eines Solidaritätspools ab 2026, der besonders belastete Länder unterstützen wird. Zudem konnten Fortschritte bei der gemeinsamen Rückführungspolitik und bei der Festlegung sicherer Herkunftsländer erzielt werden. Diese Beschlüsse sind ein elementarer Schritt zur pragmatischen Umsetzung des neuen europäischen Asylsystems.

Ziel ist, die Sekundärmigration zu reduzieren und das europäische Asylsystem insgesamt effizienter auszugestalten. Dabei erfährt Deutschland seitens der EU-Kommission und von vielen Nachbarstaaten Lob und Anerkennung für die eingeleiteten Begrenzungsmaßnahmen.

## Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Kernstück der europäischen Säule ist das *neue Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)*, das ab dem 12. Juni 2026 europaweit Anwendung findet. Das GEAS bildet die Grundlage, um die Migrationswende in Europa zu verwirklichen. Es schafft ein neues Gleichgewicht aus Ordnung, Humanität und Solidarität: Schutz der europäischen Außengrenzen, Lastenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten und Senkung der Sekundärmigration.

Die GEAS-Reform enthält elf Rechtsakte, die in allen EU-Mitgliedstaaten angewendet werden müssen. Sie soll eine Blaupause für weitere europäische Vorhaben sein.

GEAS sieht unter anderem Asylverfahren an den *EU-Außengrenzen* sowie eine bessere Registrierung von Migranten vor. Bei einer Einreise über die EU-Außengrenze<sup>5</sup> ist beispielsweise bei Identitätstäuschern oder einer Herkunft aus einem Land mit geringer Schutzquote verpflichtend ein Asylgrenzverfahren innerhalb von zwölf Wochen durchzuführen. Wird kein Schutz gewährt, schließt sich unmittelbar ein Rückkehrverfahren an, das ebenfalls binnen zwölf Wochen durchzuführen ist. Damit soll gewährleistet werden, dass Personen ohne Verzögerung in die jeweiligen Herkunftsstaaten oder sonstige Drittstaaten zurückgeführt werden. Während der Verfahren gelten Personen als nicht eingereist und dürfen sich nicht frei innerhalb des Landes bewegen<sup>6</sup>:

Alle Personen, die sich irregulär nach Europa Zutritt verschafft haben, werden künftig direkt gescreent. Dies umfasst die Identifikation von Personen, Gesundheits-, Vulnerabilitäts- und Sicherheitskontrollen sowie die Abnahme von biometrischen Daten. Um verlässliche Datengrundlagen zu schaffen und insbesondere Wanderbewegungen besser nachzuvollziehen, fließen diese Informationen in eine *gemeinsame europäische Migrationsdatenbank*<sup>7</sup>, in der künftig neben den biometrischen Daten auch Identitäts- und Reisedokumente hinterlegt sind.

Die Verfahren, in denen Schutzsuchende bereits in einem anderen Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt haben, werden beschleunigt und Zuständigkeiten klarer geregelt. Außerdem werden *Überstellungen* in bestimmten Fällen länger möglich sein, etwa wenn sich Schutzsuchende diesen entziehen oder renitent verhalten.

Außerdem wird die Verantwortung innerhalb der EU solidarischer verteilt. EU-Mitgliedstaaten, die unter Migrationsdruck stehen, sollen von anderen EU-Mitgliedstaaten entlastet werden, indem diese entweder Asylsuchende aufnehmen oder durch finanzielle und operative Beiträge *Solidarität* leisten. Zudem wird die Rückführung abgelehnter Asylbewerber stärker europäisch koordiniert.

Das Bundesministerium des Innern arbeitet mit hoher Priorität an der Umsetzung der GEAS-Reform. Dazu hat das Bundeskabinett bereits im September 2025 zwei Gesetzentwürfe<sup>8</sup> zur Schaffung der Voraussetzungen im nationalen Recht beschlossen, die am 27. Februar 2026 vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurden. Die Behandlung im Bundesrat erfolgte am 27. März 2026.

Die Gesetze vollziehen die Prioritätensetzung in der Migrationspolitik: Migration besser steuern und ordnen und gleichzeitig humanitäre Standards und europäische Zusammenarbeit behalten. Für die Anwendbarkeit der neuen Regelungen der GEAS-Reform ab Juni 2026 ist Deutschland mit dieser erfolgreichen rechtlichen Umsetzung gut aufgestellt.

## 6. GEAS härten und schärfen

Neben den bereits beschlossenen Maßnahmen der GEAS-Reform soll gemeinsam mit Partnerländern innerhalb der EU der Rahmen des europäischen Asylrechts weiter geschärft und gehärtet werden.

### Drittstaatenmodell und Return-Hubs

Deutschland geht dabei zusammen mit anderen Mitgliedstaaten bei innovativen *Drittstaatenmodellen und Return Hubs* voran. Denn nur wenn Rückführungen effektiv umgesetzt werden, funktioniert GEAS insgesamt.

Dabei sollen partnerschaftliche Lösungen mit Drittstaaten und eine Rückführung in heimatnahe Zentren zum Tragen kommen. Die Entwicklung von solchen innovativen Drittstaatenmodellen ist ein starker Beitrag zur Ordnung, Kontrolle und Konsequenz in der europäischen Migrationspolitik.

Bereits seit längerem gibt es hierzu einen regelmäßigen Austausch von 22 EU-Mitgliedstaaten. Die Entscheidungsprozesse müssen aber beschleunigt werden. Ende Januar haben sich daher fünf EU-Staaten auf Initiative Deutschlands und der Niederlande in einer Arbeitsgruppe zusammengeschlossen, die bei diesem Thema weitergehende Lösungen erarbeiten wollen. Gemeinsam mit den Niederlanden, Dänemark, Österreich, Griechenland und mit Unterstützung der EU-Kommission wird in diesem Verbund ein Plan erarbeitet, der praktische und rechtssichere Lösungen für Drittstaatenmodelle und insbesondere Return Hubs aufzeigen wird. Insbesondere sollen Return Hubs nur in solchen Drittstaaten eingerichtet werden, in denen Menschen- und Völkerrecht eingehalten werden.

### Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten auf EU-Ebene

Darüber hinaus hat die EU eine *Liste sicherer Herkunftsstaaten* beschlossen. EU-Beitrittskandidaten sind damit grundsätzlich sichere Herkunftsstaaten.<sup>9</sup> Zudem wurden weitere Länder als sichere Herkunftsstaaten deklariert. Diese europäische Maßnahme flankiert ein zentrales Versprechen aus dem Koalitionsvertrag, wonach sichere Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung festgesetzt werden sollen. Das umsetzende Gesetz, das nunmehr diese Ermächtigung für die Bundesregierung einräumt, ist am 1. Februar 2026 in Kraft getreten. Damit wird der hohen Zahl von erfolglosen Asylanträgen aus sicheren Herkunftsstaaten entgegengewirkt. Zudem werden die Behörden von Bund, Ländern und Kommunen entlastet. Die entsprechende Rechtsverordnung, mit der die bisher gesetzlich eingestufteten Herkunftsstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Ghana, Kosovo, Republik Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Senegal und Serbien nun auch per Rechtsverordnung als sichere Herkunftsländer eingestuft wurden, ist am 2. Februar 2026 in Kraft getreten.

Im Koalitionsvertrag ist darüber hinaus vorgesehen, weitere Länder als sichere Herkunftsstaaten einzustufen.<sup>10</sup> Dabei liegen Staaten, deren Anerkennungsquote seit mindestens fünf Jahren unter fünf Prozent liegt, im Fokus. Die Staaten Indien, Marokko und Tunesien, auf die dies zutrifft, sind bereits auf der EU-Liste aufgeführt. Ab 12. Juni 2026 gelten diese Staaten als sicherer Herkunftsstaat auf Unionebene.

### Rückkehr fördern

Für Personen ohne Bleibeperspektive gibt es die Möglichkeit der *freiwilligen und selbstbestimmten Rückkehr* in das Herkunftsland oder einen aufnahmebereiten Drittstaat.

Zur Umsetzung des Koalitionsvertrages, der eine Stärkung der freiwilligen Rückkehr und Rückkehrberatung vorsieht<sup>11</sup>, arbeitet das Bundesministerium des Innern gemeinsam mit den Ländern an einer umfassenden Optimierung der Förderprogramme im Bereich freiwillige Rückkehr und Reintegration. Im Fokus steht dabei insbesondere Syrien.

## Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber

Eine weitere Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag, wonach Hürden für Flüchtlinge bei der Beschäftigungsaufnahme abgebaut werden sollen, wird mit dem Ende Februar vorgestellten „**Sofort-in-Arbeit-Plan**“ erfüllt.

Mit dem GEAS-Anpassungsgesetz wurden die Regelungen zum Arbeitsmarktzugang so geändert, dass Asylbewerber künftig schon nach drei Monaten in Deutschland arbeiten können;<sup>12</sup> auch wenn ihr Asylverfahren noch läuft. Bisher mussten Antragsteller vielfach länger warten, bevor sie eine Beschäftigung aufnehmen konnten. Demgegenüber lautet jetzt das neue Ziel: Teilhabe durch Tätigkeit. Wer hierherkommt, soll schnell arbeiten können, da die beste Integration die Arbeitswelt ist.

Ausgenommen sind insbesondere Personen mit bereits bestandskräftig abgelehntem Asylantrag, Personen aus sicheren Herkunftsstaaten sowie Personen, die im Verfahren nicht mitwirken, etwa wenn sie ihre Identität verschleiern oder unzutreffende Angaben zu ihren Fluchtgründen machen. Entsprechendes gilt für Geduldete, sofern deren Identität geklärt ist.

Die Neuregelung hat keinen Einfluss auf Ablauf oder Ausgang des Asylverfahrens.

## Integration von Schutzberechtigten

Die Migrationswende wird durch eine Reform der deutschen Integrationspolitik flankiert. Integration soll weiterhin gefördert, aber intensiver als bisher eingefordert werden.

Der **Integrationskurs** ist eine staatliche Maßnahme des Bundes zum Spracherwerb für Zugewanderte. Er vermittelt die deutsche Sprache, die Rechtsordnung, Kultur und Geschichte Deutschlands.

Es geht aber um mehr: Nicht nur Worte, sondern auch Werte! Wie wir zusammen leben in Deutschland. Auch in diesem Feld muss der Kurs für den Alltag der Menschen Mehrwert und Orientierung bringen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass diese Kurse teuer sind und die Ausgaben in den letzten Jahren massiv gestiegen sind: Von unter 500 Millionen Euro im Jahr 2021 bis hin zu über 1,3 Milliarden Euro in 2025.<sup>13</sup>

Diese Dynamik der Kostensteigerung kann nicht aufrechterhalten werden. Um dem System eine Atempause zu verschaffen, die den nötigen Raum für weitere Reformen schafft, ist es notwendig, die Teilnehmerzahl in Integrationskursen wegen der Überjährigkeit der Kurse zu reduzieren. Nur sofortige Maßnahmen sichern die nötigen Spielräume in 2027. Damit wird die Reform der Integrationskurse zügig auf den Weg gebracht.

Grundsätzlich werden auch zukünftig Integrationskurse in erheblichen Umfang zur Verfügung stehen. In Zukunft konzentrieren sich allerdings Integrationskurse auf Menschen, die eine positive Bleibeperspektive in Deutschland haben. Dieser Grundsatz galt im Kern bereits bis 2022 und er steht jetzt wieder im Einklang mit den migrationspolitischen Prioritäten der Bundesregierung. Die Priorität liegt dabei auf den Personen, die dauerhaft mit Aufenthaltsrecht in Deutschland bleiben, um Ihnen durch den erfolgreichen Spracherwerb die Integration in den Arbeitsmarkt und in das gesellschaftliche Leben zu erleichtern.

## 7. Fazit: Vertrauen durch Steuerung

Die Migrationswende ist ein Paradigmenwechsel: Migration wird wieder stärker als ordnungs- und sicherheitspolitische Aufgabe begriffen, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Nationale Grenzkontrollen und strengere Asylverfahren gehen Hand in Hand mit dem Ansatz, die europäische Zusammenarbeit zu vertiefen. Der Erfolg dieses Ansatzes liegt darin, dass sich Kontrolle, Humanität und europäische Solidarität dauerhaft und effektiv miteinander verschränken und in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. So wird mit der Migrationswende der Grundstein für eine funktionierende nationale und europäische Steuerung der Migration gelegt und gleichzeitig das Vertrauen der Menschen in die Handlungsfähigkeit des Staats gestärkt.



**Alexander Dobrindt,  
MdB**

ist seit Mai 2025  
Bundesminister des Innern.

## Anmerkungen:

- 1 Im ersten Quartal 2026 lag die Anzahl von Asylerstanträgen (22.491) weit unter dem Niveau des ersten Quartals 2025 (36.136). Insgesamt wurden 2025 113.226 Asylerstanträge in Deutschland gestellt. EU-weit wurden 2025 ca. 822.000 Asylanträge gestellt, deutlich weniger als im Vorjahr und so niedrig wie seit 2021 nicht mehr.
- 2 Subsidiären Schutz erhalten Menschen, denen weder Asyl noch Flüchtlingsschutz gewährt werden kann, die aber in ihrem Herkunftsland ernsthafter Gefahr für Leib oder Leben ausgesetzt wären – etwa durch Folter oder die Todesstrafe (§ 4 Asylgesetz).
- 3 Bis einschließlich 23. Juli 2027.
- 4 Das Gesetz ist am 30. Oktober 2025 in Kraft getreten.
- 5 Im Falle Deutschlands: Flug- und Seehäfen.
- 6 Sogenannte „Fiktion der Nicht-Einreise“.
- 7 EURODAC.
- 8 GEAS-Anpassungsgesetz und dem GEAS-Anpassungsfolgegesetz.
- 9 Mit Ausnahme der Ukraine.
- 10 Zeilennummer 2996 – 3000.
- 11 Zeilennummer 3024 – 3025.
- 12 Statt bisher: 6 Monate.
- 13 Von 474,9 Millionen Euro in 2021 auf 1,329 Milliarden Euro in 2025.

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.

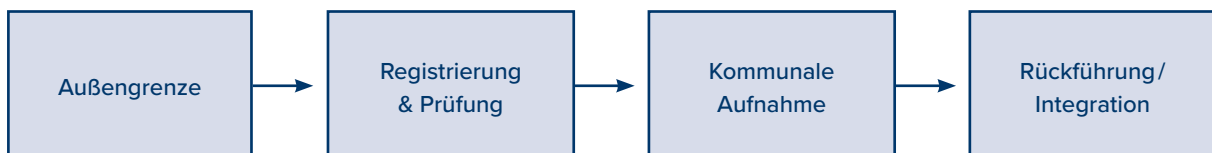
## 1. Ausgangslage und aktuelle Handlungslage

### 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 Transitdynamiken, 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.

Warum es auf sichere Drittstaaten ankommt

# Ein großes Versprechen

Gerald Knaus

Die EU kann ab 2026 durch Abkommen mit sicheren Drittstaaten irreguläre Migration stark senken und zugleich Menschenrechte wahren. Dafür braucht es funktionierende Asylsysteme in den Partnerstaaten, die Unterstützung durch EU und UNHCR, außerdem eine vermehrte legale Flüchtlingsaufnahme.

In diesem Sommer 2026 tritt der EU-Migrationspakt in Kraft. Dieses Gesetzespaket macht ein großes Versprechen: Nach mehr als einem Jahrzehnt voller Dramen rund um das Thema der irregulären Migration versprechen die EU und ihre Mitgliedstaaten diese auf nachhaltige Weise in den Griff zu bekommen. Sie versprechen gleichzeitig dabei die Menschenrechtsbestimmungen im EU-Recht und in gültigen internationalen Konventionen weiterhin zu achten. Gelingt dies, würde daraus eine neue Perspektive für den globalen Flüchtlingsschutz entstehen, in Partnerschaft mit einem wiedererstarkten UNHCR. Kaum ein Land hätte daran ein größeres Interesse als Deutschland, das in den letzten zehn Jahren mit der größten Asylbehörde der Welt (dem BAMF)

und als einer der wichtigsten Unterstützer des UNHCR eine globale Sonderrolle eingenommen hat. Und wo zwischen 2015 und 2024 fast die Hälfte aller positiven Asylentscheidungen in der EU getroffen wurden.

Das konkrete Versprechen, das sich an den Migrationspakt knüpft, ist, dass es in den nächsten Jahren keine Wiederholung der zwölf außergewöhnlichen Monate 2015/16 geben wird, als eine Million Menschen die Ägäis nach Griechenland überquerten (und 1.100 Menschen ertranken); ebenso wenig wie eine Wiederholung der drei Jahre 2014 bis 2016, als fast eine halbe Million Menschen nach Italien gelangten (und mehr als 11.000 ertranken). Die Zahl

der Menschen, die Außengrenzen der EU irregulär überqueren, soll rasch sinken und dauerhaft auf einem niedrigen Niveau bleiben. Die EU-Außengrenze soll auch nicht länger die tödlichste Grenze der Welt bleiben, an der seit 2015 allein im Mittelmeer 30.000 Migranten ums Leben gekommen sind.

Dies hätte eine große politische Bedeutung. Es würde allen Parteien der politischen Mitte eine überzeugende Vision eines humanen Asylsystems und demokratischer Kontrolle bieten, als menschenrechtskonforme Alternative zur Politik von US-Präsident Donald Trumps „performativer Grausamkeit“, die darauf beruht, Menschenrechte zu verletzen, um potenzielle Migranten und Asylsuchende durch Schrecken einzuschüchtern. Das würde auch klar machen, dass es natürlich nie eine „Verschwörung der Eliten“ gegeben hatte, um einen „großen Austausch“ zu begünstigen, einer der politisch gefährlichsten rechtsextremen Mythen heute. Eine Wende in diesem Sommer würde eine rationalere Debatte über das ermöglichen, was in Deutschland im Bereich Flucht und Asyl seit 2015 geschah. Bei den historisch hohen Asylzahlen seit 2015 handelte es sich vor allem um Folgen einer historisch großen Flüchtlingskrise (in Syrien), die auf einen unzureichenden Rechtsrahmen in der EU und auf lange unzureichende politische Maßnahmen traf. Daraus wurden Lehren gezogen. Nun würde eine neue Ära beginnen.

Stellen wir uns also vor, dass dieser Sommer einen historischen Wendepunkt markiert. Von nun an führt EU-Politik zu einem dramatischen nachhaltigen Rückgang der irregulären Ankünfte *und* der Todesfälle auf dem Meer. Im Jahr 2024 gab es 200.000 Ankünfte über das Mittelmeer und 3.600 Tote und Vermisste. Im Jahr 2025 gab es 154.000 Ankünfte und 3.000 Tote und Vermisste. Der Sommer 2026 würde den Beginn eines dramatischen Rückgangs markieren, und 2027 würden es weniger als 50.000 irreguläre Ankünfte und weniger als 500 Tote und Vermisste im Mittelmeer sein. Nur unter diesen Bedingungen werden auch andere Bestimmungen des EU-Migrationspakts umsetzbar: Das Dublin-System und die europäischen Solidaritätsmechanismen. Die Integrität des Schengen-Raums könnte vollständig wiederhergestellt, und alle Kontrollen an den Binnengrenzen ohne Kontrollverlust abgeschafft werden.

Ist das nur eine Utopie? Tatsächlich wäre es erreichbar. Wir wollen hier beschreiben wie.

## Wendepunkt: Abkommen über sichere Drittstaaten

Der zentrale Mechanismus zur Erreichung dieses Ziels stützt sich auf die ab 12. Juni 2026 im EU-Recht verfügbare Möglichkeit, für jede der wichtigsten irregulären Migrationsrouten in die EU erstmals Abkommen mit sicheren Drittstaaten abzuschließen.

Ein EU-Erstankunftsstaat (EAS) schließt eine Vereinbarung mit einem sicheren Drittstaat (SDS) außerhalb Europas. Eine solche Vereinbarung erfordert Folgendes:

1. Das Wichtigste: ein Stichtag. Ab diesem Datum würde *jeder*, der das Land der ersten Ankunft (EAS) auf dieser Route irregulär erreicht, in Gewahrsam genommen und im Einklang mit EU-Recht in das sichere Drittland (SDS) überstellt werden. Wer Asyl beantragt, tut dies dann im SDS und bleibt dort. Allen anderen wird eine unterstützte freiwillige Rückkehr in ihr Heimatland angeboten. Klare, glaubwürdige Kommunikation vom ersten Moment an ist entscheidend. Die Botschaft: *„Steigt hier nicht in Boote nach Europa – ihr werdet nicht in der EU bleiben können.“*
2. Vorbereitungen im Erstaufnahmeland hinsichtlich der Infrastruktur und der administrativen Ressourcen für schnelle Entscheidungen zur Unzulässigkeit von Anträgen innerhalb von vier Wochen wie für das Festhalten von Asylbewerbern für die Dauer dieses Verfahrens, um eine rasche Überstellung nach dessen Abschluss zu ermöglichen.
3. Eine Vereinbarung zwischen dem EAS und dem SDS, die festlegt:
  - a. Angemessene Aufnahmebedingungen im SDS für alle Überstellten.
  - b. Eine Verpflichtung seitens des SDS, dass jeder, der im Rahmen dieses Programms überstellt wird, Aufenthaltsrechte und die einem anerkannten Flüchtling zustehenden Leistungen erhält; unter Ausschluss der Möglichkeit der Zurückweisung (refoulement).
  - c. Dazu die Möglichkeit, dort den Flüchtlingsstatus zu beantragen.
  - d. Einen Mechanismus zur Überwachung der Umsetzung dieser Bedingungen.

4. Eine Vereinbarung zwischen dem SDS und dem UNHCR, wonach das UNHCR die Asylverfahren im SDS unterstützt und deren Qualität überwacht.
5. Eine Koalition von EU-Staaten, die sich verpflichtet, den SDS mit konkreten Vorteilen zu unterstützen. Dazu Hilfen durch die EU-Kommission.
6. Eine Koalition von EU-Staaten, die sich verpflichtet, in Zusammenarbeit mit dem UNHCR ab dann eine bestimmte Anzahl von Flüchtlingen auf legalem Weg umzusiedeln. Legale Aufnahmen sollen irreguläre Ankünfte dauerhaft ersetzen.

Eine solche Vereinbarung erfüllt alle Anforderungen des europäischen und internationalen Flüchtlingsrechts. Es bräuchte bis 2028 im Idealfall fünf solche Abkommen für die Hauptrouten für irreguläre Migration in die EU: Die zentrale Mittelmeerroute von Libyen nach Griechenland; die zentrale Mittelmeerroute nach Italien; die östliche Mittelmeerroute von der Türkei nach Griechenland; die westliche Mittelmeer- und Atlantikroute nach Spanien; die osteuropäische Landroute nach Polen, in die baltischen Staaten und nach Finnland. Dieser Vorschlag sieht vor, diese durch „Sichere Drittland“-Vereinbarungen in fünf Schritten zu „schließen“.

## Erster Schritt im Sommer 2026: von Libyen nach Griechenland

Um dies zu erreichen, ist unerlässlich, von Beginn des Inkrafttretens des Migrationspakts an zu zeigen, dass solche Abkommen über sichere Drittstaaten funktionieren können. Der beste Ort dafür wäre im Sommer 2026 die Migrationsroute zwischen Griechenland und Libyen.

Es handelt sich um eine wichtige Route. 2025 verließen rund 20.000 Migranten Libyen und wurden gerettet und auf die Inseln Kreta und Gavdos gebracht. Diese Route macht derzeit die Hälfte aller Ankünfte in Griechenland auf dem Seeweg aus. Es ist eine gefährliche Route. Es gab schreckliche Unfälle (in der Nähe von Pylos in Griechenland kamen 2023 Hunderte Menschen ums Leben). Die griechische Küstenwache rettet auch heute ständig Menschen vor dem Tod. Eine Unterbindung der Abfahrten würde Leben retten.

Für Griechenland und die EU besteht überdies derzeit ein politisches Risiko. Ausgangspunkt dieser Route ist Ostlibyen, das unter der Kontrolle des Kriegsherrn Khalifa Haftar steht. Haftar stand in der Vergangenheit Putins Russland nahe. Es besteht immer die Gefahr, dass Migration genutzt wird, um politischen Druck auf die EU auszuüben. Ein Abkommen mit einem sicheren Drittland würde eine solche Instrumentalisierung ausschließen.

Es gibt überdies ein potenzielles sicheres Drittland, das wohl bereits in diesem Sommer für eine solche Zusammenarbeit bereit ist: Ruanda. Schweden und Dänemark könnten Mittel für eine solche Initiative bereitstellen, ebenso Deutschland, Österreich und andere EU-Länder. Das Gleiche gilt für die Europäische Kommission.

Die griechische Regierung hat die Idee von Vereinbarungen über sichere Drittstaaten stets unterstützt. Es liegt im Interesse Griechenlands zu zeigen, dass man solche Abkommen mit Nicht-Transitländern schließen kann, um nicht erneut von einem einzelnen Nachbarn abhängig zu sein. Sobald sich zeigt, dass dies funktioniert und die Ankünfte in Griechenland auf nahezu null sinken, sollte diese Strategie auf die gesamte zentrale Mittelmeerroute ausgeweitet werden, einschließlich der Ankünfte in Italien. Für diese zweite Phase sollten die Vorteile für das sichere Drittland erhöht und neue EU-Partner, darunter Italien, mit ins Boot geholt werden.

## Zur Umsetzung der europäischen Migrationswende

Es gibt einen offensichtlichen Grund, warum eine scheinbar ähnliche Vereinbarung zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda aus dem Jahr 2022 scheiterte. Entscheidend war damals ein Urteil des Obersten Gerichtshofs des Vereinigten Königreichs, der 2023 gegen Überstellungen nach Ruanda entschied und feststellte, dass ein MoU (Memorandum of Understanding) von 2022 zwischen der ruandischen und der britischen Regierung nicht die notwendigen Garantien dafür bot, dass Asylanträge der nach Ruanda Überstellten genügend professionell bearbeitet würden, da das Asylsystem Ruandas unerfahren und unterentwickelt sei.<sup>1</sup> Dadurch bestand in den Augen des Gerichts ein reales Risiko der Zurückweisung (refoulement).

Um nach EU-Recht als sicheres Land zu gelten, muss ein Land wie Ruanda

- a) über ein angemessenes Asylentscheidungssystem verfügen, um vor dem Risiko der Zurückweisung zu schützen; und
- b) die Menschenrechte der Überstellten achten, einschließlich grundlegender Aufnahme Standards und Sozialleistungen bei der Ankunft und danach.

In seinen Argumenten vor dem britischen High Court im August 2022 argumentierte das UNHCR, dass „dem System zur Feststellung des Flüchtlingsstatus in Ruanda die unverzichtbaren Mindestkomponenten eines zugänglichen, zuverlässigen, fairen und effizienten Asylsystems fehlen.“<sup>2</sup> Der Oberste Gerichtshof des Vereinigten Königreichs schloss sich 2023 dieser Auffassung an: „Nach dem derzeitigen Stand der Dinge liefern die Beweise stichhaltige Gründe für die Annahme, dass ein reales Risiko besteht, dass Asylanträge nicht ordnungsgemäß geprüft werden und dass Asylsuchende infolgedessen Gefahr laufen, direkt oder indirekt in ihr Herkunftsland zurückgeschickt zu werden.“<sup>3</sup> Weiter hieß es: „Die strukturellen Veränderungen und der Kapazitätsaufbau, die zur Beseitigung dieses Risikos erforderlich sind, *mögen in Zukunft umgesetzt werden*, doch wurde nicht nachgewiesen, dass sie zum Zeitpunkt der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Politik im Rahmen dieses Verfahrens bereits vorhanden waren.“ Dazu stellte das UNHCR fest:<sup>4</sup> „Die Strukturen zur Feststellung der Asylberechtigung befinden sich in Ruanda noch im

Aufbau und haben bisher vor allem Asylsuchenden aus Nachbarländern auf der Grundlage einer vorläufigen Anerkennung Schutz gewährt.“

Danach aber geschah etwas Grundlegendes. Als Reaktion auf das Urteil unterzeichneten Ruanda und das Vereinigte Königreich im November 2023 einen Vertrag, der eine Reihe zusätzlicher Garantien festlegte. Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Memorandums im Jahr 2022 wurde die Asylentscheidung in Ruanda von einem Ausschuss zur Feststellung des Flüchtlingsstatus (RSDC) getroffen, der sich aus Beamten verschiedener Ministerien zusammensetzte.

Nun einigten sich das Vereinigte Königreich und Ruanda auf eine umfangreiche Liste von Garantien hinsichtlich der Kapazitäten und der vom Ausschuss zur Feststellung des Flüchtlingsstatus (RSDC) zu befolgenden Verfahren. Dazu gehörten Anforderungen in Bezug auf Anhörungen, Länderkompetenz, schriftliche Begründungen für Entscheidungen, die Kompetenz der Ausschussmitglieder, Rechtsbeistand, Übersetzung sowie die Anwesenheit eines unabhängigen Experten für Flüchtlingsrecht und -standards bei Berufungsverfahren vor dem RSDC. Im Jahr 2024 nahm Ruanda wesentliche Änderungen an seinem Asylentscheidungssystem vor, um diese Standards zu erfüllen. Am 19. April 2024 verabschiedete das ruandische Parlament ein neues Gesetz, das das Asylentscheidungssystem in erster Instanz reformierte und ein neues Berufungsverfahren einführte.<sup>5</sup> Es legte zudem eine Reihe von Verfahrensgarantien fest, die faire und effiziente Asylentscheidungen gewährleisten sollen. Dazu gehörten beispielsweise:

### Artikel 11:

- (2) Die Anhörung des Antragstellers auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus muss –
  - (a) vollständig transkribiert oder elektronisch aufgezeichnet werden. Wird die Anhörung transkribiert, erhält der Antragsteller auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus die Möglichkeit, diese zu überprüfen, und gegebenenfalls werden Fehler korrigiert;
  - (b) unter Bedingungen durchgeführt werden, die es dem Antragsteller auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ermöglichen, die Gründe für seinen Antrag umfassend darzulegen;

- (c) die persönlichen und allgemeinen Umstände des Antrags berücksichtigen, einschließlich der kulturellen Herkunft, des Geschlechts und aller sonstigen Umstände des Antragstellers;
- (d) von einer Person des gleichen Geschlechts durchgeführt werden, wenn der Antragsteller auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft dies beantragt, es sei denn, es besteht Grund zu der Annahme, dass ein solcher Antrag auf Gründen beruht, die nicht mit Schwierigkeiten des Antragstellers auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zusammenhängen, die Gründe für seinen Antrag umfassend darzulegen;
- (e) in Anwesenheit eines Dolmetschers durchgeführt werden, der eine angemessene Kommunikation zwischen dem Antragsteller auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und dem Befragenden gewährleisten kann; und
- (f) in der vom Antragsteller auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft bevorzugten Sprache durchgeführt werden.

Etc. ...

Die am 20. April 2024 verabschiedeten Standardarbeitsanweisungen zur Entscheidungsfindung in Asyl- und humanitären Schutzangelegenheiten enthalten zusätzliche Anweisungen.<sup>6</sup> Diese verpflichten die Directorate-General of Immigration und Emigration (DGIE) dazu:

- (a) Anträge auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus und humanitären Schutzes zu registrieren, zu erfassen und zu bearbeiten und unparteiische, qualitativ hochwertige und begründete Entscheidungen darüber zu treffen;
- ...
- (d) sicherzustellen, dass alle an der Feststellung des Flüchtlingsstatus beteiligten DGIE-Beamten eine angemessene Schulung erhalten haben
  - (e) den Schutz der im Rahmen der Asyl- und Flüchtlingsstatusverfahren erhobenen Informationen gemäß den Datenschutz- und Vertraulichkeitsanforderungen im Einklang mit internationalen rechtlichen Verpflichtungen und einschlägigen nationalen Gesetzen zu gewährleisten ...

Das Gesetz hat zudem ein neues Berufungsgericht eingerichtet, das die Berufungen an den Minister für Notfallmanagement ersetzt. Das Berufungsgericht wurde am selben Tag per Präsidialerlass eingerichtet.<sup>7</sup> Das Gericht besteht aus mindestens sechs Mitgliedern mit „Kenntnissen und Erfahrungen in Angelegenheiten im Zusammenhang mit – (i) Flüchtlings- und humanitärem Schutzrecht; oder (ii) Einwanderungsrecht“.<sup>8</sup>

Gleichzeitig wurde ein Handbuch zu den Standardarbeitsanweisungen des Refugee Appeal Tribunal verabschiedet.<sup>9</sup> Dazu wurde festgelegt, dass sich dieses Tribunal aus internationalen und nationalen Richtern zusammensetzen würde:

- (i) einem ruandischen und einem weiteren Ko-Präsidenten aus einem Commonwealth-Staat mit Erfahrung im Bereich Asyl/ humanitärer Schutz.
- (ii) Richtern verschiedener Nationalitäten, die von den Ko-Präsidenten ausgewählt und ordnungsgemäß ernannt werden; und

Mit dem Auslaufen des Abkommens zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda wurde diese Bestimmung hinfällig. Im März 2026 wurden sechs ruandische Mitglieder ernannt.<sup>10</sup>

Der Vertrag zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda führte zu erheblichen Verbesserungen im ruandischen Asylsystem, die bis heute Bestand haben.<sup>11</sup> Weitere Verbesserungen und Garantien könnten in ein Abkommen zwischen Griechenland und Ruanda aufgenommen werden, das die Asylreformen Ruandas festigen und die rechtlichen Anforderungen in Europa erfüllen würde. Eine davon, die auch im Vertrag zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda enthalten war: Die Verpflichtung der ruandischen Regierung, niemanden, der nach Ruanda überstellt würde, je in ein anderes Land als das Vereinigte Königreich abzuschieben – und allen Überstellten einen dauerhaften Aufenthalt und Unterstützung zu gewähren, unabhängig von einem Antrag oder dem Ausgang ihres Asylverfahrens. Eine solche Bestimmung würde jegliches Risiko der Zurückweisung beseitigen.

Im Jahr 2023 wurde sogar mit Ruanda vereinbart, einen ehemaligen Präsidenten des britischen First-tier Immigration and Asylum Tribunal als einen der beiden Ko-Präsidenten des Berufungsgerichts zu ernennen. Griechenland und Ruanda könnten sich auf die Ernennung eines europäischen Richters von ähnlichem Rang einigen.<sup>12</sup> Ein Abkommen zwischen Griechenland und Ruanda könnte auch die Einbindung des UNHCR in das ruandische System zur Feststellung des Status vorsehen. Dafür gibt es historische Präzedenzfälle, da das UNHCR schon lange Staaten bei ihrer Entwicklung unterstützt. Das Beispiel Italiens ist aufschlussreich. Als die Zahl der Asylbewerber noch gering war, wurde der Flüchtlingsstatus mehrere Jahrzehnte lang von einem Ad-hoc-Ausschuss verliehen, der sich aus Vertretern des Innen- und des Außenministeriums zusammensetzte.<sup>13</sup> Damals stand das UNHCR diesem Gremium beratend zur Seite. 1990 wurden mit der Schaffung der Zentralen Kommission für die Anerkennung des internationalen Schutzes ein neuer institutioneller Rahmen und neue Verfahren eingeführt. Dieses Gremium setzte sich weiterhin aus Beamten verschiedener Ministerien zusammen. Dieses System ähnelt dem Verfahren zur Feststellung des Status in Ruanda und dessen Ausschuss zur Feststellung des Flüchtlingsstatus. Das UNHCR hatte einen formellen Beraterstatus. Als Reaktion auf die steigende Zahl von Antragstellern wurden im Rahmen einer umfassenden Reform des italienischen Asylsystems im Jahr 2002 rund 20 territoriale Kommissionen eingerichtet, die Asylanträge prüfen sollten. Zwischen 2002 und 2017 war das UNHCR als stimmberechtigtes Mitglied in diesen Kommissionen vertreten, die sich weiterhin aus Beamten mit anderen Hauptaufgaben zusammensetzten. Das UNHCR spielte eine entscheidende Rolle bei der Bereitstellung von Leitlinien, Informationen über Herkunftsländer und rechtlichen Standards und glich damit den Mangel an Fachwissen der anderen Kommissionsmitglieder aus. 2017 stellte Italien auf ein System um, bei dem Vollzeitfachleute mit Asylfachwissen in den Territorialkommissionen sitzen; zu diesem Zeitpunkt kehrte das UNHCR zu einer beratenden Rolle im Hintergrund zurück.

Ein ähnlicher Weg ist in Ruanda (und anderswo) denkbar. Kurzfristig könnte das UNHCR eingeladen werden, als (stimmberechtigter) Experte an der Entscheidung über Asylanträge durch die DGIE in erster Instanz mitzuwirken. Langfristig würde dies den Aufbau eines nationalen Expertensystems zur Statusbestimmung vorantreiben, wie es andernorts unter dem Impuls und der Anleitung des UNHCR bereits geschehen ist. Im Jahr 2013 fasste das UNHCR in einer Mitteilung die Anforderungen für Überstellungen in ein sicheres Drittland zusammen:

„Zusammenfassend muss bei Überstellungsvereinbarungen für Asylsuchende im Rahmen der Asylbearbeitung Folgendes berücksichtigt und sichergestellt werden: Die geltenden Standards des Flüchtlings- und Menschenrechtsrechts werden eingehalten, wie in Absatz (3) dargelegt; die Feststellung des Flüchtlingsstatus und/oder andere Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes erfolgen fair und effizient; der Zugang zu Asyl und/oder dauerhaften Lösungen wird innerhalb einer angemessenen Frist gewährleistet; und/oder die Vereinbarung verbessert die Asylkapazitäten im Aufnahmestaat, im Überstellungsstaat und/oder in der Region insgesamt.“<sup>14</sup>

Ein stärkeres Engagement bei der Asylentscheidung und beim Aufbau von Kapazitäten im Asylsystem in Ruanda würde erheblich zu diesen Anforderungen und Zielen beitragen.

Ein sicheres Drittland muss nicht nur eine faire und effiziente Asylentscheidung sowie Schutz vor Zurückweisung gewährleisten, sondern auch in der Lage sein, den Überstellten angemessene Aufnahmebedingungen und Lebensbedingungen zu garantieren. Auf der Grundlage des 2022 unterzeichneten Memorandum of Understanding zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda hat die ruandische Regierung eine Reihe von Unterbringungsmaßnahmen für die Überstellten eingeführt. Der 2024 geschlossene Vertrag zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda legt eine Reihe von Anforderungen sehr detailliert fest. Die umfangreiche Liste umfasst beispielsweise „Unterkunft und Unterstützung, die ausreichen, um die Gesundheit, Sicherheit und das Wohlergehen der umgesiedelten Person zu gewährleisten“; drei Mahlzeiten pro Tag; lebensnotwendige Güter; Zugang zu Gesundheitsversorgung sowie zu allen Bildungs- und Ausbildungsstufen zu denselben Bedingungen wie für ruandische Staatsangehörige.

## Voraussetzungen

Sichere Drittstaaten sind *der* Schlüssel für humane Kontrolle lebensgefährlicher Außengrenzen. Sie können dazu beitragen, irreguläre Migration drastisch zu reduzieren. Sie können so Tausende Leben retten. Die Idee schneller Abschiebungen *ab einem Stichtag* zur effektiven *Entmutigung zukünftiger* irregulärer Migration bei *langfristigem* Interesse aller Beteiligten an erfolgreicher Umsetzung muss dabei im Zentrum aller Planungen stehen.

Die Kriterien für sichere Drittstaaten sind bekannt. UNHCR beschreibt sie in seinen Dokumenten. Es gibt viele relevante Urteile von Gerichten in ganz Europa (EuGH, EGMR, die höchsten Gerichte im Vereinigten Königreich), die definieren, wann Abschiebungen grundsätzlich legal und wann sie illegal sind. *Wo immer* ein sicherer Drittstaat diese Kriterien erfüllt, verstößt der Transfer eines Asylsuchenden *nicht* gegen internationales Recht.

Es gibt ein irreführendes verbreitetes Argument: Dass es weltweit gar keine Staaten gäbe, die *willens* wären, sich als sichere Drittstaaten anzubieten. Das Gegenteil ist wahrscheinlicher: Dass es, sobald es funktionierende sichere Drittstaatsabkommen gibt, die offensichtlich im beiderseitigen Interesse sind, mehr Staaten geben wird, die dabei kooperieren wollen. Das sollte von Anfang an ein Ziel einer solchen Strategie sein. Als Drittstaaten haben sich seit 2000 sehr unterschiedliche Staaten angeboten: kleine Inseln (wie Nauru, 10.000 Einwohner, sogar zweimal: 2001 und 2012) und große Länder (wie die Türkei 2016), Staaten so unterschiedlich wie Malaysia (2011), Papua-Neuguinea (2001 und 2012), die USA (als sicherer Drittstaat für Kanada) und Ruanda (2019 mit UNHCR und erneut 2022).

Manchmal sind diese Länder von sich aus an andere mit dem Angebot herangetreten, bei sich Asylverfahren durchführen zu lassen. Ein solches Angebot ist dann Ausgangspunkt für Verhandlungen. Nehmen wir an, der Ausgangspunkt von Verhandlungen ist, dass ein Staat von sich aus anbietet, einige Tausend Asylsuchende ab einem Stichtag sehr schnell aufzunehmen (auch wenn diese Zahl aus guten Gründen nur implizit festgelegt und nicht kommuniziert wird), wenn dieser im Gegenzug Hunderte Millionen (Ruanda)/ einige Milliarden (Türkei) Euro an Finanzhilfen erhält, dazu Erleichterungen beim Reisen für die eigenen Staatsbürger bis hin zu möglicher Visaliberalisierung) und, wo relevant, Flüchtlingsaufnahme durch Resettlement. Warum sollte es bei einem solchen Angebot nicht gelingen, Partnerländer zu finden, die bereit sind zu verhandeln?

In der Geschichte der Europäischen Union gab es einmal solche konkreten Verhandlungen (mit der Türkei, nachdem diese im März 2016 von sich aus so ein Angebot gemacht hatte), und sie führten zu einer schnellen Einigung.

Andere behaupten sinngemäß, dass es in absehbarer Zeit fast undenkbar wäre zu erwarten, dass selbst willige Partnerstaaten, etwa in Afrika, die notwendigen Kriterien erfüllen könnten. Diese Position ist dreifach widersprüchlich.

Erstens: die Position ist eurozentrisch. In Europa, wo europäische Gerichte (der EuGH, der EGMR, deutsche Verwaltungsgerichte) die Überstellung von Asylsuchenden und sogar von anerkannten Flüchtlingen in andere europäische Länder immer wieder unterbunden haben, bleibt die vernünftige Antwort der Politik und Zivilgesellschaft darauf, dies *nicht* als unabänderbar zu akzeptieren, sondern daran zu arbeiten, dass in naher Zukunft auch diese Länder alle notwendigen Standards erfüllen. Dafür gehen NGOs vor Gericht, dafür sollten sich andere Staaten auch Anreize und Unterstützung (etwa für Griechenland) überlegen. Die Grundannahme ist: Es handelt sich um eine Frage des politischen Willens und der Interessen der Regierenden. Wer würde erklären es sei *undenkbar*, dass Regierungen in Griechenland oder Ungarn die Standards der EMRK einhalten, wenn sie dies wollten?

Dann stellt sich die Frage: Warum soll man bei Europäern annehmen, es käme auf den politischen Willen an, aber nicht bei Ländern in Afrika? Brutalität gegen Flüchtlinge gab und gibt es in Europa. Humane Bedingungen bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Zugang zu Schutz gab und gibt es wiederum auch in Staaten in Afrika. Entscheidend ist, hier wie dort, der politische Wille der Regierenden. Wer sich für *globalen* Flüchtlingsschutz einsetzt, der wird nicht akzeptieren, dass dessen Zukunft darin liegt, dass es Flüchtlingen irgendwie gelingt in eine seit Jahren kleiner werdende Zahl (meist) Mittel- und Nord-europäischer Länder zu gelangen, und nicht, dass effektiver Flüchtlingsschutz weltweit schnell ausgebaut wird.

Zweitens: Im Interesse der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes ist es wichtig, sich mit Nachdruck dafür einzusetzen, dass es weltweit mehr sichere Staaten für Asylverfahren und die Aufnahme von Flüchtlingen gibt. Hieran scheitern internationale Organisationen derzeit, gerade in Asien, wo fast die Hälfte der Weltbevölkerung lebt. Es sollte eine Kernaufgabe internationaler Organisationen, insbesondere des UNHCR, sein, Vorschläge zu machen und Strategien zu entwickeln für eine Welt mit *mehr* für Asylsuchende und Flüchtlinge sicheren Staaten, und Staaten, die sich (wie heute Ruanda) dazu bereit erklären sichere Drittstaaten sein zu wollen dabei zu *unterstützen*. Wenn das zu einem Transfer von Geldern aus reicheren in ärmere Länder (für sinnvolle Projekte) führt, ist das kein Nach- sondern ein zusätzlicher Vorteil. Ruanda ist bereits seit 2019 bereit, mit dem UNHCR gemeinsam Asylsuchende aus Libyen nach Ruanda zu bringen, wo diese sicher sind und wo deren Asylverfahren stattfinden. Diese Verfahren führt derzeit der UNHCR in Ruanda durch. Die Afrikanische Union hat dieses Projekt 2019 mitinitiiert und lobt es, es läuft seit Jahren erfolgreich.

Drittens: es wird in dieser Debatte oft suggeriert, das Ziel von Überstellungen in sichere Drittstaaten wäre es, Flüchtlingen den *Zugang zu Asyl zu verbauen*. Dabei werden Abschiebungen in Drittstaaten durch europäische Gerichte nur dann zugelassen, wenn dort die notwendigen Standards für Schutzgewährung erfüllt sind. Bei sicheren Drittstaatsabkommen haben allerdings beide Seiten ein Eigeninteresse daran, diese Standards auch zu erfüllen. Tun sie es nicht, kommt es auch nicht zu Überstellungen, scheitert die Kooperation.

Tatsächlich gibt es keine guten Argumente dagegen, mit Nachdruck zu versuchen, in willigen Staaten mit diesen gemeinsam die notwendigen Standards zu erfüllen, Leben zu retten und irreguläre Migration zu kontrollieren und durch legale Aufnahmen in Kooperation mit dem UNHCR zu ersetzen. Man müsste es nur wollen, dann würde 2026 eine tatsächliche Migrationswende in Europa erleben.



## Gerald Knaus

ist Gründungsvorsitzender der European Stability Initiative (ESI), einer in Berlin ansässigen Denkfabrik mit Schwerpunkt auf Migration, Menschenrechten und europäischer Stabilität. ESI entwickelte 2016 die Grundlage für die EU-Türkei-Erklärung zur Migration. Seither arbeitet Knaus an Vorschlägen für eine humane Asyl- und Migrationspolitik in der EU, zuletzt zu Abkommen über sichere Drittstaaten in Zusammenarbeit mit Ruanda, dem UNHCR und Regierungen in der EU. Knaus ist regelmäßiger Dozent für Südosteuropa am NATO Defense College in Rom und war Fellow an der Harvard Kennedy School und am Institut für die Wissenschaften vom Menschen in Wien. Zu seinen Büchern zählen „Can Intervention Work?“ (2011, mit Rory Stewart), der Spiegel-Bestseller „Welche Grenzen brauchen wir?“ (2020), „Wir und die Flüchtlinge“ (2022) sowie „Welches Europa brauchen wir?“ (2025, mit Francesca Knaus). Er lebt in Berlin.

## Anmerkungen:

- 1 Absichtserklärung zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda – GOV.UK.
- 2 RWA CPIN UNHCR-Beweismaterial.
- 3 R (auf Antrag von AAA und anderen) (Beklagte/Berufungsbeklagte) gegen den Innenminister (Berufungskläger/Berufungsbeklagter) – Der Oberste Gerichtshof.
- 4 UNHCR-Analyse der Rechtmäßigkeit und Angemessenheit der Überstellung von Asylsuchenden im Rahmen des Abkommens zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda.
- 5 Gesetz Nr. 042/2024 vom 19.04.2024 über Flüchtlinge und Antragsteller auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus in Ruanda.
- 6 Standardverfahren für Entscheidungen über Asyl und humanitären Schutz, 20. April 2024.
- 7 Präsidialverordnung Nr. 051/01 vom 19.04.2024 über das Berufungsgericht für Flüchtlinge und Personen, die den Flüchtlingsstatus beantragen
- 8 Artikel 5 und 6(c).
- 9 Handbuch zu den Standardarbeitsanweisungen des Berufungsgerichts für Flüchtlinge.
- 10 Ruanda: Edda Mukabagwiza zur Ko-Präsidentin des Berufungsgerichts für Flüchtlinge ernannt – allAfrica.com.
- 11 UNHCR, Jahresbericht 2024 Ruanda.
- 12 Michael Clements war elf Jahre lang Präsident des First-tier Tribunal (Kammer für Einwanderung und Asyl) im Vereinigten Königreich und trat im November 2022 von diesem Amt zurück.
- 13 *Commissione paritetica di eligibilità*, gegründet 1952.
- 14 UNHCR, Leitfaden zu bilateralen und/oder multilateralen Überstellungsvereinbarungen für Asylsuchende, Mai 2013.

Mehr Spielraum, weniger Stillstand

# Europäische Menschenrechtskonvention

Daniel Thym

Immer mehr Staaten wollen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) strenger auslegen, um politische Autonomie zurückzuerlangen.

In Deutschland wird das bisher kaum beachtet, dabei kann so Europas Flüchtlingschutz zukunftsfest gemacht werden.

## **Grundsatzreform statt pfadabhängiges „Durchwursteln“**

Dieser Beitrag präsentiert einen konkreten Vorschlag, der von der Annahme ausgeht, dass die europäische Asylpolitik jenseits der pfadabhängigen Veränderungen der letzten Jahre mittelfristig eine nachhaltige Neuaufstellung benötigt, die zwei Strukturdefizite überwindet: Erstens enthalten die Gesetze unzählige Prüfpflichten mit Verfahrensgarantien und Ausnahmen für die Dublin-Zuständigkeit, die Feststellung von Vulnerabilität, Haft, reduzierte Sozialleistungen, et cetera. Die jüngste Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) erhöht diese Komplexität noch.

Zweitens ist bei der Verwaltung zu viel Sand im Getriebe. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist nach den massiven Investitionen der letzten Jahre halbwegs effizient, aber darüber hinaus gelingen schnelle und faire Verfahren nur partiell. Viele Ausländerbehörden sind notorisch überlastet und die Gerichte entscheiden über die Klagen von Asylbewerbern im Bundesdurchschnitt erst nach eineinhalb Jahren.<sup>1</sup> Solch lange Verfahren sind eine selbsterfüllende Prophezeiung, die dazu führt, dass die gesetzliche Ausreisepflicht häufig nur auf dem Papier steht.

Diese beiden Strukturdefizite durchziehen die Asylpraxis. Unser Asylrecht gleicht einem Schneeball: Alles wurde im Laufe der Jahre immer komplizierter. Was nach der Jahrtausendwende bei niedrigen Antragszahlen noch halbwegs funktionierte, besteht den Praxistest seit zehn Jahren kaum.<sup>2</sup> Verwaltung, Ministerien und Gerichte geben ihr Bestes, allein das System gibt viel mehr nicht her. Der jüngste Rückgang der Asylanträge verschafft der Bundesregierung eine Verschnaufpause. Die gewonnene Zeit muss genutzt werden, um die Grundlage für einen Neustart zu legen. Ansonsten wäre die „Asylwende“, auf die die Bundesregierung zu recht stolz ist, schnell entzaubert, wenn die Antragszahlen früher oder später wieder steigen.

Um den Gordischen Knoten zu durchschlagen, braucht es einen Neustart: bei der Verwaltung und der Gesetzgebung. Einzig die administrativen Defizite kann die Bundesregierung zumindest für rein innerstaatliche Sachverhalte im Alleingang angehen. Bund und Länder sollten die „Prüfaufträge“ im Koalitionsvertrag für eine erweiterte Bundeszuständigkeit für Abschiebungen ernst nehmen. Der geplante „Abschiebungsterminal“ am Münchener Flughafen könnte als Pilotprojekt wichtiges Lehrmaterial bereitstellen. Dagegen muss die Reform der Gesetzgebung im ur-eigensten deutschen Interesse europäisch ansetzen.

Der aktuelle Fokus auf nationalen Maßnahmen darf nicht verdecken, dass das internationale Fluchtgeschehen aus strukturellen Gründen an den grünen Landgrenzen in Mitteleuropa nicht effektiv gesteuert und begrenzt werden kann. Dafür braucht es Maßnahmen entlang der Reiserouten. Der deutsche „Asylkompromiss“ von 1993 war nur erfolgreich, weil die damalige Bundesregierung die Grundgesetzänderung um innerstaatliche Maßnahmen und ein ganzes Netz an zwischenstaatlichen Vereinbarungen ergänzte, die die spätere Europäisierung der Asylpolitik vorbereiteten und vorwegnahmen. Heute braucht Europa das funktionale Äquivalent der deutschen Verfassungsänderung aus der Zeit nach dem Mauerfall: ein Zusatzprotokoll zur EMRK.

### 30 Jahre dynamische Menschenrechtsauslegung

In den 1990er Jahren besaß die Politik in Deutschland und Europa noch eine Entscheidungsfreiheit, die sie heutzutage nicht mehr besitzt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat bei der Migration den früheren Spielraum nachhaltig eingeschränkt. Dem zugrunde liegt die durchaus richtige Idee, dass die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) als „lebendiges Instrument“<sup>3</sup> (living instrument) dynamisch auszulegen ist, sich die Interpretation im Laufe der Zeit also ändern kann. Allerdings darf diese Dynamik keine Einbahnstraße darstellen. Ebenso wie nach der Jahrtausendwende die Rechte von Migranten ausgeweitet wurden, benötigen aktuell die Staaten einen größeren Handlungsspielraum.<sup>4</sup>

Worum es konkret geht, zeigt eine Erinnerung an die Rechtslage vor 20 Jahren, als die ersten EU-Rechtsakte zum Asylrecht angenommen wurden. In Deutschland trat damals nach einem parteiübergreifenden Kompromiss das Zuwanderungsgesetz in Kraft. Damals besaßen die Staaten noch Spielräume, die sie heute nicht mehr besitzen.

Erstens durften Asylbewerber, die innerhalb Europas illegal weiterreisten, aufgrund des Dublin-Systems in die an sich zuständigen EU-Staaten zurückgeführt werden, ohne dass die Gerichte dem vorher zustimmen mussten. Das änderte sich nach einem EGMR-Urteil von 2011, das die EU-Gesetzgebung mit deutscher Zustimmung geflissentlich übererfüllte.<sup>5</sup> Allein 2024 entschieden deutsche Verwaltungsgerichte ungefähr 50.000 Eilverfahren in Dublin-Fällen, davon war rund ein Viertel erfolgreich.<sup>6</sup>

Zweitens können in Deutschland bisher Asylverfahren im Transitbereich von Flughäfen durchgeführt werden, ohne dass die Gerichte dies als Haft einstufen, die juristisch streng reglementiert ist. Das bestätigte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ausdrücklich.<sup>7</sup> Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte akzeptierte Freiheitsbeschränkungen in Transitzonen früher für mehrere Monate, wurde zuletzt jedoch strenger.<sup>8</sup> Allerdings gilt das nur für die Einreise. Danach greift, auch für Straftäter, beim Vollzug der Ausreisepflicht immer eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Drittens wurde der subsidiäre Schutz für Bürgerkriegsflüchtlinge durch den EU-Gesetzgeber im Jahr 2005 einstimmig eingeführt, obwohl die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) diesen nicht garantiert. Heute könnte der subsidiäre Schutz im Wege einer EU-Gesetzesänderung aber nicht mehr eingeschränkt oder abgeschafft werden, ohne dass zugleich die Menschenrechte strenger gehandhabt würden. Der EGMR wurde auch insoweit großzügiger.

Viertens interpretiert der Straßburger Menschenrechtsgerichtshof das abstrakte Verbot von Folter und erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung in Art. 3 EMRK so, dass selbst eine drohende krasse Armut ein Abschiebungsverbot begründen kann.<sup>9</sup> Davon profitierten bis Ende 2023 viele Afghanen, bevor das BAMF seine Praxis änderte.<sup>10</sup> Aktuell ist diese Frage zentral dafür, bei wie vielen Syrern der Schutzstatus nach dem Sturz des Assad-Regimes widerrufen werden darf.

### **„Lock-in-Effekt“ der Menschenrechtsjudikatur**

Was hat das mit der Gegenwart zu tun? Sehr viel! Selbst wenn in Berlin oder Brüssel eine politische Mehrheit bereitstünde, um bei den genannten Beispielen im Wege einer Gesetzesänderung zum Status quo ante von 2005 zurückzukehren, wäre dies unmöglich. Warum? Die großzügige Interpretation der Menschenrechte hindert die Politik daran, die alte Gesetzeslage wiederherzustellen. Politisch aktivistisch im Sinn einer höchstrichterlichen Erfindung neuer Standards war dies selten. Häufig bestätigten Gerichte schlicht, was die Gesetze damals sagten.

Allein diese Hochzonzung asylpolitischer Weichenstellungen auf die Ebene der Menschenrechte bewirkt eine Änderungssperre. In Brüssel und Berlin wird die Politik schwerlich eine umstrittene Grundsatzreform beschließen, wenn die Kritik diese als menschenrechtswidrig brandmarken kann. Ein langfristiger Neustart muss daher bei den Grundrechten ansetzen. Die Berufung auf die Menschenrechte klingt zeitlos und universell, obwohl die maßgeblichen Urteile erst wenige Jahre alt sind. Sie versteinern die Gesetzgebung und entziehen diese der politischen Gestaltung.<sup>11</sup>

Eine geänderte Interpretation der Menschenrechte setzt im ersten Zugriff zweckmäßigerweise dort an, wo die Dynamik entstanden war: bei der Auslegung durch den Straßburger Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Dessen Urteile sind auch innerstaatlich extrem wichtig, denn deutsche Gerichte wenden das Europarecht traditionell streng an. Wenn man bei der EMRK zum Status quo ante der Jahrtausendwende zurückkehrte, würde das also unmittelbar auf die deutsche Praxis durchschlagen – und wo das Bundesverfassungsgericht die neue Strenge verweigerte, hätten wenigstens die Länder an der EU-Außengrenze mehr Spielraum, wovon mittelbar auch Deutschland profitierte.

Diese innerstaatliche Anwendung der EMRK erklärt zugleich, warum Statistiken wenig aussagekräftig sind, wonach die Migration nur einen geringen Umfang der jüngeren EGMR-Urteile ausmachte und die Staaten in Straßburg in den letzten fünf Jahren selten verurteilt wurden.<sup>12</sup> Tatsächlich kam dort die Dynamik seit der Flüchtlingskrise von 2015/16 weitgehend zum Stillstand. Das ändert aber nichts an der Fortwirkung der früheren Urteile, die Gerichte in Deutschland und andernorts konsequent einfordern. Es geht also um die ungleichzeitige Fortwirkung einer früheren Dynamik in der Gegenwart, nicht um den Vorwurf, dass die Richter in der aktuellen Situation politische Autonomie übermäßig einschränkten.

## Gelegenheitsfenster für eine Richtungsänderung

Das Thema landete im Herbst des vergangenen Jahres unversehens weit oben auf der europapolitischen Agenda. Am 10. Dezember 2025 vereinbarten die 46 Mitglieder des Europarats, der die EMRK verantwortet, beim nächsten offiziellen Treffen in Moldau im Mai 2026 eine politische Erklärung über die Migration zu verabschieden, die den Menschenrechtsgerichtshof zur strengeren Auslegung anhalten dürfte.<sup>13</sup> Gleichzeitig veröffentlichten 27 kritische Regierungen eine Stellungnahme, welche Rechtsprechungslinien sich ändern sollen.<sup>14</sup> Die Bundesregierung, vertreten durch Justizministerin Hubig (SPD), unterzeichnete dieses Schreiben nicht.

Bei der förmlichen Verabschiedung der „Erklärung von Chişinău“ am 15. Mai 2026 war dies anders – nicht nur weil die Bundesrepublik durch das Auswärtige Amt vertreten wurde.<sup>15</sup> Die Staaten hatten in intensiven Debatten die Grundsatzkritik in die etablierten Bahnen der bisherigen Rechtsprechung gelenkt. Die Erklärung betont deren restriktive Elemente und fordert unterschwellig deren staatenfreundliche Fortentwicklung.<sup>16</sup> Direkte Vorgaben oder Erwartungen enthält sie sich jedoch. Darauf hatte, wie man hört, in Deutschland auch das Justizministerium bestanden.

Allerdings sind politische Meinungen aller Vertragsstaaten zwar völkerrechtlich relevant, allerdings ist der Gerichtshof nicht verpflichtet, der Staatenmeinung zu folgen. So dürften die Regierungen nach der Erklärung von Chişinău zwar durchaus einige symbolische „Erfolge“ verzeichnen, wenn einzelne Urteile zu ihren Gunsten ausgehen. Grundlegende Veränderungen, die eine langjährige Urteilspraxis abändern, lassen sich im Wege einer politischen Erklärung aber kaum erreichen. Das zeigt nicht zuletzt die Erfahrung mit den früheren Erklärungen von Brighton und Kopenhagen, die zum aktuellen Stillstand der Dynamik beitrugen, frühere Innovationen aber nicht zurücknahmen.<sup>17</sup>

Die jüngste Erklärung von Chişinău sollte daher nur der Auftakt für eine Grundsatzreform in Form eines Zusatzprotokolls sein. Ein solches wäre, anders als politische Erklärungen, rechtsverbindlich, weil es eine bestimmte Interpretation autoritativ vorgibt. Das würde zugleich helfen, toxische öffentliche Debatten zu vermeiden, wenn die Staaten einzelne Urteile öffentlich kritisieren, was die Autorität des Straßburger Gerichtshofs nachhaltig beschädigen könnte. Das darf nicht passieren. Der Vorschlag eines Zusatzprotokolls verändert die Rechtsprechung, ändert aber nichts am Bekenntnis zum Menschenrechtsschutz und der Bedeutung des EGMR.

Wenn einige dies anders sehen, reduzieren sie den öffentlichen Diskurs auf ein schwarz-weißes Denkschema, wonach man entweder die migrationsfreundliche Judikatur der letzten Jahre für richtig hält und am besten noch fortsetzen möchte oder umgekehrt die liberale Demokratie und den europäischen Menschenrechtsschutz abschaffen möchte.<sup>18</sup> Das wäre jedoch zu einfach. Man muss zwischen einem „Weiter-so“ der fortgesetzten Dynamik, einer „Zerstörung“ der Menschenrechte und des Rechtsstaats à la Donald Trump und Victor Orbán und einer „Transformation“ unterscheiden, die die Urteilspraxis an die geänderten Umstände anpassen will.<sup>19</sup> Der international verbreitete Begriff des „Backlash“ gegen internationale Gerichte unterscheidet nicht hinreichend zwischen einer legitimen Urteilskritik und der illegitimen Infragestellung der Menschenrechte.<sup>20</sup>

## Was ein EMRK-Auslegungsprotokoll leistet

Die Erklärung von Chişinău sollte daher nur der erste Schritt auf dem Weg zu einem rechtsverbindlichen Zusatzprotokoll darstellen, das das völkerrechtliche Äquivalent einer Verfassungsänderung darstellt. Bisher gibt es bereits 16 Zusatzprotokolle zur EMRK, die die Arbeitsweise des Menschenrechtsgerichts ändern oder den Schutzzumfang ausweiteten. So wurden die Todesstrafe vollständig verboten oder andere neue Garantien eingeführt.<sup>21</sup> Diese Schutz- ausweitung im Wege von Zusatzprotokollen betraf nur ganz am Rande das Migrationsrecht.<sup>22</sup> Im Kern beruht die großzügige Auslegung der Menschenrechte auf höchstrichterlicher Dynamik.

Anders als die bisherigen Anwendungsbeispiele würde das Zusatzprotokoll Nr.17 den Schutzzumfang allerdings zurücknehmen. Dafür wäre es nicht notwendig, den Wortlaut der Menschenrechte zu ändern, weil die meisten dynamischen Urteile im Wortlaut allenfalls angedeutet sind. Stattdessen müsste „nur“ die Auslegung durch die Gerichte geändert werden. Es handelte sich gleichsam um ein „Auslegungsprotokoll“, das dem EGMR eine bestimmte Interpretation autoritativ vorgibt.<sup>23</sup>

So könnte man bei den vier eingangs aufgeführten Beispielen rechtsverbindlich vorgeben, dass der EGMR zu seiner früheren Rechtsprechung zurückkehrt. Im Dienste der Rechtssicherheit sollte das Protokoll eindeutige Vorgaben tätigen, um spätere Streitigkeiten über den Inhalt möglichst zu vermeiden. Bei der Erklärung von Chişinău war dies anders. Die Formulierungen sind – entgegen der teils heftigen Kritik in Blogbeiträgen – durchweg so gewählt, dass sie der bisherigen Judikatur nicht fundamental widersprechen. Die Staaten machen deutlich, dass sie eine subtile Akzentverschiebung wünschen, allerdings nur innerhalb der bestehenden Rechtsprechung, die sie damit zugleich im Grundsatz als legitim anerkennen.<sup>24</sup> So erleichtert man mehr Regierungen die Zustimmung, erreicht jedoch keinen verbindlichen Wandel.

## Inkrafttreten als zentrale Stellschraube

Anders als bei der EU-Gesetzgebung können die Staaten die Verhandlungen über ein Zusatzprotokoll Nr.17 vergleichsweise frei gestalten. Vorgegeben ist in der Satzung des Europarats nur, dass das Ministerkomitee das Ergebnis mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit annehmen muss, wobei jeder Staat eine Stimme hat.<sup>25</sup> Die Parlamentarische Versammlung (PACE) kann angehört werden, muss dies jedoch nicht. Allerdings treten Zusatzprotokolle, wie alle völkerrechtlichen Verträge, erst in Kraft, wenn die nationalen Parlamente ihre Zustimmung erteilt haben. In Deutschland geht das mit einfacher Mehrheit in Bundesrat und Bundestag.<sup>26</sup>

Ein zentraler Knackpunkt ist die Frage, ob ein Zusatzprotokoll von allen 46 Mitgliedern des Europarats ratifiziert werden muss, bevor es in Kraft tritt, oder ob eine „Koalition der Willigen“ voranschreiten kann. Nach Überzeugung des Verfassers wäre ein solches Voranschreiten im kleinen Kreis ungeachtet einiger offener Fragen prinzipiell denkbar. Dafür spricht unter anderem, dass alle bisherigen Zusatzprotokolle, die den Umfang des Menschenrechtsschutzes änderten, nach der Ratifikation durch ungefähr zehn Länder in Kraft traten – allerdings nur für diese. Eine Ratifikation durch alle Staaten erfolgte bisher nur, wenn der Wortlaut der EMRK geändert wurde. Darum ginge es bei meinem Vorschlag jedoch nicht. Das Folterverbot bliebe vollumfänglich erhalten, es würde nur anders ausgelegt.<sup>27</sup>

Mit dem sonstigen Völkerrecht wäre das Zusatzprotokoll vereinbar, solange die Änderungen das internationale Mindestschutzniveau beachten, so wie dieses insbesondere in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) niedergelegt ist. Damit bliebe der Kern des Flüchtlingsschutzes gewahrt, während die Politik europäische Zusatzgarantien einschränken oder abschaffen könnte. Diese abstrakten Überlegungen sind überaus praxisrelevant, weil in Deutschland und Europa seit vielen Jahren viele Personen einen „subsidiären Schutz“ wegen eines Bürgerkriegs erhalten, den die GFK nicht vorsieht. Gleiches gilt für Abschiebungsverbote wegen krasser Armut, von denen zuletzt viele Afghanen und perspektivisch auch Syrer profitieren.

## Genfer Flüchtlingskonvention als Mindestniveau

Doch selbst wenn das Zusatzprotokoll in Kraft treten sollte, nachdem einige Länder es ratifizierten, wäre perspektivisch eine möglichst breite Beteiligung anzustreben. Nur dann lässt sich das Ergebnis nämlich auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union übertragen, die dieselben Rechte garantiert wie die EMRK und im Lichte derselben auszulegen ist.<sup>28</sup> Für EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland, Österreich oder Polen wäre wenig gewonnen, wenn zwar die EMRK strenger ausgelegt wird, die Grundrechtecharta sich aber weiterhin an den alten EGMR-Urteilen orientiert.

Aus demselben Grund hätte für EU-Mitgliedstaaten ein eventueller EMRK-Austritt wenig rechtliche Konsequenzen, wie ihn seit Oktober letzten Jahres auch die britischen Konservativen, ebenso wie Reform UK und Nigel Farage, nach einer Regierungsübernahme anstreben.<sup>29</sup> An die Charta wären die EU-Mitglieder nach einem Austritt aus der Konvention weiterhin gebunden. Theoretisch könnte man auch ein Auslegungsprotokoll für die EU-Charta auflegen. Allerdings müssten alle Parlamente der 27 Mitgliedstaaten dieses ratifizieren, in Deutschland mit Zwei-Drittel-Mehrheit.<sup>30</sup>

Realistisch gangbar ist daher nur der Weg über ein EMRK-Zusatzprotokoll. Es lässt sich nicht sicher prognostizieren, wie viele EU-Mitglieder dieses ratifizieren müssten, damit der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in Luxemburg dessen Inhalte auf die EU-Charta projiziert.<sup>31</sup> Eventuell wäre ein solch kompliziertes Vorgehen gar nicht notwendig, wenn nämlich der EGMR von sich aus eine Angleichung vornimmt und den Inhalt des Protokolls für alle Länder in die reguläre EMRK hineinliest, weil das Ministerkomitee dieses zuvor mit deutlicher Mehrheit gebilligt hatte. Juristisch wäre ein solches Ergebnis problemlos möglich. Schließlich liegt es im Wesen eines Auslegungsprotokolls, dass der Wortlaut der Menschenrechte sich nicht ändert. Allein die mögliche Drohung mit einem Zusatzprotokoll könnte dabei helfen, dass die Richter von sich aus ihre Meinung ändern.

## Investition in die Zukunftsfähigkeit des Asylsystems

Nun könnten einige sagen, dass das einzuhaltende Verfahren zu kompliziert und die rechtlichen Risiken zu hoch seien. Allein dann lautet die Alternative, dass die europäische Asylpolitik im Status quo gefangen bleibt, soweit die Erklärung von Chişinău nicht doch wider Erwarten eine Trendumkehr bewirken sollte. Eine solche Wette auf die Leistungsfähigkeit des geltenden Rechts wäre hochriskant. Spätestens wenn die Asylzahlen irgendwann steigen sollten, zahlte die asylpolitische Erstarrung auf das Konto autoritärer Kräfte ein. Dann könnte auch die EMRK kurzerhand hinweggefegt werden.

Dasselbe gilt für das Gegenargument, wonach eine geänderte Grundrechtsauslegung in manchen Bereichen gar nichts ändert, weil die EU-Gesetzgebung dieselben Rechte enthält oder noch großzügiger ist. Praktisch relevant ist das zum Beispiel für den subsidiären Schutz bei Bürgerkriegsgefahren. Der Sinn und Zweck des Zusatzprotokolls besteht gerade darin, das Fundament für eine mittelfristige Neuausrichtung durch eine erneute EU-Reform zu bereiten. Kurzfristige Entlastungen verspricht ein solcher Ansatz nur in wenn auch wichtigen Randbereichen. Die wertvollsten Früchte würden frühestens am Ende der aktuellen Legislaturperiode geerntet, eventuell sogar später, wenn auf Grundlage des Zusatzprotokolls die EU-Gesetzgebung und die nationalen Asylgesetze entschlackt würden. Die Reform wäre jedoch eine Investition in die Zukunftsfähigkeit des Asylsystems. Recht, das sich unter geänderten Rahmenbedingungen als unbeweglich erweist, kann zerbrechen.



## Prof. Dr. Daniel Thym

ist Professor für Öffentliches  
Recht, Europa- und Völkerrecht  
an der Universität Konstanz und  
Leiter des dortigen Forschungs-  
zentrums Ausländer- und  
Asylrecht.

## Anmerkungen:

- 1 Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 20/15038 vom 03.03.2025, S.17f.
- 2 Zusammenfassend Thym, Daniel: Migration steuern. Eine Anleitung für das Hier und Jetzt, München 2025, S.146 ff.
- 3 EGMR, UrT. vom 25.04.1978, Nr.5856/72, Tyrer gegen Vereinigtes Königreich, Rn.31.
- 4 Näher Thym, Daniel: EGMR-Rechtsprechung zur Migration: Stillstand, Zerstörung oder Transformation?, im Erscheinen.
- 5 Hierzu Hruschka, Constantin/Maiani, Francesco: Dublin III Regulation (EU) No 604/2013, in: EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary, hrsg. von Daniel Thym und Kay Hailbronner, München 2022, Art. 27.
- 6 Siehe Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 20/14923 vom 21.03.2025, S. 41.
- 7 So BVerfGE 94, 166 (196 f.) – Flughafenverfahren.
- 8 Siehe Thym, Daniel: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags, in: Ausschuss-Drs. 21(4)086 A, 29.10.2025, S.15-17.
- 9 Anschaulich Feneberg, Valentin/Pettersson, Paul: Kollektive Gefährdungslage Corona, in: ZAR 2021, S.196-204.
- 10 Vgl. die Unterschiede bei BAMF, Asylgeschäftsstatistik 1-12/2023 und 1-12/2024.
- 11 Näher Thym, Daniel: Zurück zu den Ursprüngen, in: F.A.Z., 02.09.2024, S. 6.
- 12 So jedoch Focus On: Immigration, Factsheet vom Dezember 2025, online unter <https://is.gd/XBNYSk>.
- 13 Siehe Informal Ministerial Conference, Conclusions vom 10.12.2025, online unter <https://is.gd/HyFvbn>.
- 14 Vgl. Joint Statement to the Conference of Ministers of Justice of the Council of Europe, 10.12.2025, online unter <https://is.gd/MpE2ax>.
- 15 Council of Europe Committee of Ministers, Chişinău Declaration, CM(2026)99 v. 15.05.2026, <https://rm.coe.int/pdf/09125948802bc2cc>.
- 16 Näher Thym, Daniel: The Chişinău Declaration: Competing Trajectories, in: Strasbourg Observers.com, 09.06.2026.
- 17 Näher Thym: EGMR-Rechtsprechung, Abschn.III.2.
- 18 Exemplarisch Steininger, Silvia: What are Human Rights for?, in: Verfassungsblog, 02.06.2025.
- 19 Hierzu Thym, Daniel: Four Scenarios and a Proposal for the Future of the ECHR's Dynamic Case Law on Asylum, in: Verfassungsblog, 08.12.2025.
- 20 Ähnlich Rask Madsen, Mikael, Cebulak Pola und Wiebusch, Micha: Backlash against International Courts, in: International Journal of Law in Context 14/2018, S.197-220.
- 21 Siehe die Protokolle Nr. 6 & 13, European Treaty Series Nr.114 und 187.
- 22 Das gilt insbesondere für das Kollektivausweisungsverbot, das als solches unproblematisch ist – anders dessen dynamische Interpretation durch den EGMR, die faktisch ein Ersatzasylrecht einführte, das eine vorläufige Einreise garantiert, wenn kein illegales Refoulement droht.
- 23 Hierzu bereits Thym, Daniel: Menschenrechte strenger auslegen, in: F.A.Z., 01.12.2025, S. 6.
- 24 Näher Thym, Daniel: The Chişinău Declaration: Competing Trajectories, in: Strasbourg Observers.com, 09.06.2026.
- 25 Siehe Art.15 a, 20. d Satzung des Europarats vom 05.05.1949 (BGBl. 1950, 263) und Statutory Resolution Nr. (93)27 vom 14.05.1993
- 26 Vgl. Art.59 Abs.2 Grundgesetz (GG).
- 27 Ausführlicher, auch zu Gegenargumenten, Thym: EGMR-Rechtsprechung, Abschn.IV.
- 28 Vgl. Art.52 Abs.3 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. 2007 C 303/1).
- 29 Vgl. UK will leave ECHR if Tories win election, Badenoch says, BBC.com vom 4.10.2025, online unter <https://www.bbc.com/news/articles/c1mxy2j2elro>.
- 30 Art.23 Abs.1 S.3 GG.
- 31 Näher Thym: EGMR-Rechtsprechung, Abschn.IV.3.



## II. Irreguläre Migration steuern und begrenzen

Handlungsfähig statt überfordert

# Wie Europa zu einer praktikablen und krisenfesten Asyl- und Migrationspolitik kommt

Lena Düpont

Um erfolgreiche Asylpolitik zu betreiben, muss Europa seine Außengrenzen wirksam schützen, Verfahren beschleunigen, Rückkehr konsequent vollziehen und mit Drittstaaten verbindlich kooperieren.

Die europäische Asyl- und Migrationspolitik ist in den vergangenen Jahren zum Lackmустest für die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union geworden. Kaum ein Politikfeld führt uns deutlicher vor Augen, wie eng die Mitgliedstaaten tatsächlich miteinander verbunden sind, wie unmittelbar sich außenpolitische Krisen auf die innere Sicherheit auswirken und wie groß der Preis politischer Untätigkeit ist. Migration findet nicht im luftleeren Raum statt. Sie ist eingebettet in geopolitische Verwerfungen, staatliche Instabilität, organisierte Kriminalität, hybride Einflussnahme und in die Frage, ob Europa seine Außengrenzen, seine Freiheitsräume und seine rechtsstaatliche Ordnung wirksam schützen kann.

Gerade deshalb gilt: Humanität und Ordnung sind kein Widerspruch. Im Gegenteil. Nur ein geordnetes,

belastbares und durchsetzbares System kann denen Schutz gewähren, die ihn wirklich brauchen. Nur ein System, das zwischen Schutzbedürftigkeit und fehlendem Bleiberecht verlässlich unterscheidet, bleibt auf Dauer legitim. Und nur ein System, das Regeln nicht nur formuliert, sondern auch vollzieht, wird Akzeptanz in den Mitgliedstaaten, bei den Kommunen und in der Bevölkerung finden.

Europa hat in dieser und zum Ende der letzten Legislaturperiode wichtige Entscheidungen getroffen. Nach Jahren der Blockade ist mit dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem ein neues Fundament gelegt worden. Damit ist die Arbeit aber nicht beendet, sondern sie beginnt erst. Denn auch ein gutes Regelwerk bleibt wirkungslos, wenn es nicht konsequent umgesetzt, operativ unterlegt und politisch

weiterentwickelt wird. Eine praktikable und krisen- feste Asyl- und Migrationspolitik für die Zukunft muss deshalb an fünf Punkten ansetzen: an funktionierenden Außengrenzen, an schnellen und rechtsstaatlichen Verfahren, an einer wirksamen Rückkehrpolitik, an einer glaubwürdigen externen Dimension sowie an einer engeren Verzahnung von Migrations- und Sicherheitspolitik.

## **Europa braucht endlich ein System, das funktioniert**

Die europäische Debatte über Asyl und Migration war über viele Jahre von einem Grundfehler geprägt: Zu oft wurden politische Wunschbilder mit administrativer Realität verwechselt. Es wurden abstrakte Rechte diskutiert, ohne die praktische Vollziehbarkeit mitzudenken. Es wurden Kompromisse formuliert, ohne ihre Wirkung an der Außengrenze, in den Kommunen oder bei Rückführungsbehörden zu prüfen. Und es wurden nationale Signale ausgesendet, ohne die Folgen für die Partnerstaaten in der Union ausreichend zu berücksichtigen.

Die Folge war ein System, das in zentralen Bereichen dysfunktional geworden ist: zu langsame Verfahren, unzureichende Registrierung, zu viel Sekundärmigration innerhalb der Union, zu geringe Rückführungsquoten und ein erheblicher Vertrauensverlust zwischen den Mitgliedstaaten. Dieser Zustand war weder human noch fair noch nachhaltig. Denn er überlastet diejenigen, die Schutz organisieren müssen, untergräbt die Glaubwürdigkeit des Asylrechts und stärkt am Ende gerade jene, die aus Unordnung politisches Kapital schlagen.

Der entscheidende Maßstab für künftige Politik muss daher ein anderer sein, nicht die formschöne Regel auf dem Papier, sondern das in der Praxis funktionierende Verfahren. Europa braucht ein System, das frühzeitig Klarheit schafft, Verantwortung zuordnet und Entscheidungen auch durchsetzt. Genau darin liegt der eigentliche Paradigmenwechsel der vergangenen Jahre. Die europäische Asyl- und Migrationspolitik bewegt sich weg vom improvisierten Krisenmodus, hin zu einem Ordnungsrahmen, der Schutz organisiert, Missbrauch begrenzt und die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, handlungsfähig zu bleiben.

## **Der Asyl- und Migrationspakt ist ein Durchbruch – aber zugleich nur die Grundlage**

Mit dem Asyl- und Migrationspakt ist uns nach mehr als einem Jahrzehnt des Stillstands ein echter Durchbruch gelungen. Er bringt erstmals verbindliche Verfahren an den Außengrenzen, ein verpflichtendes Screening, eine bessere Erfassung und Zuordnung, schnellere Verfahren für Personen mit geringer Aussicht auf Schutz sowie einen neuen Rahmen für Solidarität und Verantwortung unter den Mitgliedstaaten. Das ist kein kleiner technischer Fortschritt, sondern die überfällige strukturelle Antwort auf eine politische Dauerkrise.

Mit dem Pakt erkennen wir an, dass eine gemeinsame europäische Asylpolitik nur dann bestehen kann, wenn die Union ihre Außengrenzen ernst nimmt. Wer irregulär in die EU einreist, muss registriert, überprüft und einem klaren Verfahren zugeführt werden. Das ist nicht Ausdruck mangelnder Humanität, sondern Voraussetzung für Humanität unter geordneten Bedingungen. Nur wenn Verfahren früh beginnen, wenn Identitäten gesichert und Sicherheitsrisiken erkannt werden und wenn zwischen Schutzbedürftigkeit und fehlendem Anspruch frühzeitig unterschieden wird, entsteht die notwendige Rechtssicherheit, für Schutzsuchende, für Mitgliedstaaten und für Kommunen.

Gleichzeitig dürfen wir uns nichts vormachen, der Pakt allein wird die Migrationsfrage nicht abschließend lösen. Er ist die Baseline, nicht das Ende der Debatte. Seine Wirkung hängt entscheidend von einer schnellen, einheitlichen und ambitionierten Umsetzung ab. Die Mitgliedstaaten müssen wie im Pakt vereinbart in wenigen Wochen nicht nur rechtlich, sondern auch organisatorisch, personell und digital in der Lage sein, die neuen Regeln anzuwenden. Es reicht nicht, Verordnungen zu verabschieden. Es bedarf Aufnahme- und Verfahrenskapazitäten, interoperable IT-Systeme, geschultes Personal, belastbare Koordinierung zwischen nationaler und europäischer Ebene und vor allem den politischen Willen, das neue Recht nicht wieder in alte Routinen absinken zu lassen.

Gerade hier liegt die nächste Bewährungsprobe. Denn Europa ist gut darin, Rechtsakte zu verhandeln. Schwieriger wird es, diese so umzusetzen, dass sie an den neuralgischen Punkten – Außengrenze, Verteilung, Rückführung, Sicherheit – tatsächlich greifen. Eine krisenfeste Politik entsteht deshalb nicht allein durch Gesetzgebung, sondern durch Vollzug.

## **Außengrenzschutz ist die Voraussetzung für einen offenen Schengen-Raum**

Wer den Schengen-Raum erhalten will, muss die Außengrenzen wirksam schützen. Diese Einsicht hat sich endlich wieder durchgesetzt. Offene Binnengrenzen und ungeschützte Außengrenzen sind auf Dauer nicht miteinander vereinbar. Wenn die Außengrenze nicht funktioniert, wächst der Druck auf nationale Kontrollen im Inneren. Das untergräbt einen der größten politischen und wirtschaftlichen Erfolge der europäischen Integration.

Eine praktikable Migrationspolitik beginnt deshalb mit einem funktionsfähigen europäischen Außengrenz-Management. Dazu gehören ein konsequentes Screening, biometrische Erfassung, Sicherheits- und Gesundheitschecks, digitale Interoperabilität der Systeme und die Fähigkeit, Verfahren an der Grenze tatsächlich durchzuführen. Dazu gehört aber ebenso eine deutlich stärkere operative Rolle der europäischen Agenturen, insbesondere von Frontex.

Frontex ist heute weit mehr als eine Unterstützungsstruktur. Die Agentur ist ein zentrales Rückgrat europäischer Handlungsfähigkeit an der Außengrenze. Sie muss dort einsatzfähig sein, wo der Druck am größten ist, Mitgliedstaaten praktisch entlasten und perspektivisch auch im Bereich Rückkehr noch stärker eingebunden werden. Wer europäische Lösungen will, muss auch europäische Instrumente stärken.

Zugleich müssen wir den Charakter der Bedrohung realistischer benennen. Es geht nicht allein um Migrationsmanagement im engeren Sinn. Wir erleben seit Jahren, dass Migration gezielt instrumentalisiert wird, von autoritären Regimen, von Schleusernetzwerken und von Akteuren, die Verwundbarkeiten offener Gesellschaften ausnutzen wollen. Außengrenzschutz ist deshalb immer auch Schutz vor hybriden Angriffen auf unsere Ordnung. Diese Realität muss sich stärker in unserer Gesetzgebung, in unserem Lagebild und in unserer operativen Vorsorge niederschlagen.

## **Ohne wirksame Rückführungen bleibt jedes Asylsystem unglaubwürdig**

Der vielleicht größte Schwachpunkt der europäischen Migrationspolitik liegt seit Jahren im Bereich der Rückkehr. Solange rechtskräftige Entscheidungen in großer Zahl folgenlos bleiben, verliert das gesamte System an Glaubwürdigkeit. Wer keinen Anspruch auf Schutz und kein Aufenthaltsrecht hat, muss die Europäische Union wieder verlassen. Das ist keine rhetorische Zuspitzung, sondern der Kern eines rechtsstaatlichen Ordnungsanspruchs.

Gerade in diesem Punkt hat Europa zu lange einen Zustand verwaltet, den niemand ernsthaft für tragfähig halten konnte. Lange Verfahren, fehlende Kooperation, Untertauchen, mangelnde Anerkennung von Entscheidungen zwischen Mitgliedstaaten und eine insgesamt zu schwache operative Verzahnung haben dazu geführt, dass Rückkehr in vielen Fällen eher Ausnahme als Regel war. Das hat nicht nur die Kommunen belastet, sondern auch das Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit des Staates beschädigt.

Umso entscheidender ist, dass wir in dieser Legislaturperiode auch hier geliefert haben. Mit der neuen europäischen Rückführungsverordnung schließen wir eine der zentralen Lücken des Migrations- und Asylpakts, gegen erhebliche politische Widerstände. Erstmals schaffen wir einen kohärenten europäischen Rahmen, der Rückkehrentscheidungen unionsweit wirksam macht, klare Pflichten für Rückkehrpflichtige definiert und den Mitgliedstaaten ein deutlich schärferes Instrumentarium an die Hand gibt. Wir stärken die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen, begrenzen missbrauchsanfällige Verfahrensschleifen, erschweren Untertauchen und Entziehung, definieren klare Kooperationspflichten und schaffen insgesamt die Voraussetzungen dafür, dass Rückkehr nicht länger am Vollzug scheitert. Auch die stärkere Einbindung europäischer Agenturen und neue Instrumente wie Rückkehrzentren sind Teil dieses Ansatzes. Damit wird Rückkehr erstmals als das behandelt, was sie ist: integraler Bestandteil eines funktionierenden Asylsystems.

Dabei gilt auch hier: Rechtsstaatlichkeit und Effektivität schließen sich nicht aus. Im Gegenteil. Ein System, das klare Verfahrensrechte mit tatsächlicher Vollziehbarkeit verbindet, ist belastbarer als eines, das in endlosen Schleifen hängen bleibt. Wer Schutz verdient, muss ihn verlässlich bekommen. Wer ihn nicht verdient, darf nicht dauerhaft über Verfahrenslücken oder Vollzugsdefizite im System verbleiben.

Zugleich darf Rückkehrpolitik nicht auf den letzten Akt eines gescheiterten Verfahrens reduziert werden. Sie muss von Anfang an mitgedacht werden, bei der Registrierung, bei der Identitätsfeststellung, bei der Datenlage, bei der Kooperation mit Herkunftsstaaten und bei der Priorisierung sicherheitsrelevanter Fälle. Rückkehr ist kein bloßer Vollzugsakt am Ende des Verfahrens, sondern strukturierendes Element eines glaubwürdigen und durchsetzbaren Systems.

### **Die externe Dimension ist kein Nebenschauplatz, sondern Teil der Lösung**

Europa wird Migration nur dann wirksam steuern, wenn es dort ansetzt, wo Migrationsbewegungen entstehen, nämlich außerhalb der Union. Die externe Dimension ist deshalb keine Auslagerung europäischer Verantwortung, sondern Ausdruck strategischer Verantwortung. Wer nur auf die Ankunft an der Außengrenze reagiert, handelt zu spät.

Wir brauchen belastbare und gegenseitig vorteilhafte Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten. Diese Partnerschaften müssen mehrere Ziele zugleich verfolgen: Bekämpfung von Schleuserkriminalität, bessere Grenzverwaltung, schnellere und konsequente Rückübernahme eigener Staatsangehöriger, Schutz für besonders verletzte Personen sowie legale und klar gesteuerte Wege dort, wo sie politisch und wirtschaftlich sinnvoll sind. Eine ernsthafte Migrationspolitik muss unterschiedliche Instrumente zusammenführen, statt sie gegeneinander auszuspielen.

Dazu gehört auch, die europäische Visa-, Handels- und Entwicklungspolitik strategischer zu nutzen. Kooperation darf nicht folgenlos bleiben, weder in die eine noch in die andere Richtung. Wer bei Rückübernahme, Grenzschutz oder Identitätsklärung kooperiert, muss auf verlässliche Partnerschaft bauen können. Wer sich systematisch verweigert, kann nicht gleichzeitig uneingeschränkt von europäischer Offenheit profitieren. Diese Ehrlichkeit braucht die Debatte.

Zentrales Element einer zukunftsfesten Politik ist außerdem das Konzept sicherer Drittstaaten und klare Regeln zu sicheren Herkunftsstaaten. Auch hier ist es uns in dieser Legislaturperiode gelungen, einen seit langem fehlenden Baustein des europäischen Asylsystems zu setzen. Beide Instrumente schaffen keine Entrechtung, sondern mehr Ordnung, mehr Vorhersehbarkeit und mehr Differenzierung. Sie helfen dabei, offensichtlich unbegründete Anträge schneller zu bearbeiten, Missbrauch zu begrenzen und Verfahren auf diejenigen zu konzentrieren, die tatsächlich Schutz benötigen. Wir schaffen die Grundlage für Partnerschaften mit Drittstaaten und senden das klare Signal, dass Schutz nicht automatisch an eine Einreise in die EU gebunden ist. Entscheidend ist dabei, dass europäische Regeln klar, rechtssicher und praktisch anwendbar sind. Genau deshalb war es richtig, hier auf europäische Kohärenz zu drängen statt auf einen Flickenteppich nationaler Ansätze.

## Migrationspolitik ist immer auch Sicherheitspolitik

Die europäische Migrationsdebatte war über Jahre zu häufig von der Vorstellung geprägt, Asyl- und Grenzpolitik ließen sich von innerer Sicherheit trennen. Diese Sicht greift zu kurz. Selbstverständlich darf Migration nicht pauschal mit Kriminalität gleichgesetzt werden. Ebenso klar ist aber, dass ein Staat, der nicht weiß, wer sein Territorium betritt, der Identitäten nicht frühzeitig feststellt und der Rückkehrentscheidungen nicht durchsetzt, Sicherheitsrisiken vergrößert.

Hinzu kommt die Rolle organisierter Kriminalität. Schleusernetzwerke sind keine bloßen Begleiterscheinungen irregulärer Migration, sondern hochprofessionelle und oft brutal agierende Geschäftsmodelle. Sie verdienen Milliarden, unterlaufen staatliche Kontrolle, gefährden Menschenleben und sind vielfach mit anderen Formen schwerer Kriminalität verknüpft, von Menschenhandel bis Geldwäsche. Wer irreguläre Migration ernsthaft bekämpfen will, muss deshalb Schleuserkriminalität als Teil einer europäischen Sicherheitsagenda behandeln.

Das erfordert mehr als einzelne Strafnormen. Es braucht einen deutlich engeren Informationsaustausch, gemeinsame Lagebilder, grenzüberschreitende Ermittlungen, eine bessere Vernetzung von Polizei, Justiz, Nachrichtendiensten und europäischen Agenturen sowie einen klaren „follow the money“-Ansatz. Europol, Eurojust, Frontex und die Asylagentur dürfen nicht nebeneinander arbeiten, sondern müssen Teil einer belastbaren Sicherheitsarchitektur sein.

Auch in diesem Punkt gilt: Eine glaubwürdige Migrationspolitik stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt, weil sie zeigt, dass der Staat schützt, differenziert und handelt. Sie ist damit auch ein Beitrag gegen Polarisierung und gegen die Erosion des Vertrauens in demokratische Institutionen.

## Krisenfest wird das System erst durch politischen Realismus

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass Europa keine statische Umgebung mehr hat. Kriege an der europäischen Peripherie, Instabilität in Afrika und im Nahen Osten, hybride Bedrohungen, gezielte Instrumentalisierung und der anhaltende Druck auf die Außengrenzen werden uns dauerhaft begleiten. Daraus folgt eine einfache, aber politisch anspruchsvolle Einsicht: Wir dürfen Migrationspolitik nicht mehr als Ausnahmezustand behandeln, sondern müssen sie strukturell krisenfest organisieren.

Krisenfestigkeit bedeutet erstens, europäische Instrumente so auszugestalten, dass sie auch unter hoher Belastung handlungsfähig bleiben. Zweitens bedeutet sie, nationale Alleingänge zu begrenzen, wo sie Partner destabilisieren und die gemeinsame Ordnung unterlaufen. Drittens bedeutet sie, in Szenarien zu denken: Welche Verfahren greifen bei plötzlichem Zustrom? Welche Kapazitäten stehen bereit? Wie reagieren wir auf staatlich gesteuerte Migrationsbewegungen? Welche Agenturen übernehmen welche Rolle? Und wie schützen wir gleichzeitig Grundrechte, Schengen und innere Sicherheit?

Vor allem aber verlangt Krisenfestigkeit politischen Realismus. Europa muss sich von der Vorstellung lösen, dass man komplexe Migrationsbewegungen allein moralisch oder allein administrativ beantworten kann. Nötig ist ein belastbares Zusammenspiel aus Humanität, Ordnung, Sicherheit und strategischer Interessenwahrnehmung. Eine Union, die ihre Außengrenzen schützt, Verfahren beschleunigt, Rückkehr vollzieht und mit Drittstaaten verbindlich kooperiert, handelt nicht gegen ihre Werte, sondern schafft die Voraussetzungen dafür, dass diese Werte bestehen können.

## Der nächste Schritt: vom Regelwerk zur Wirkung

Die europäische Asyl- und Migrationspolitik steht heute an einem entscheidenden Punkt. Die Phase des bloßen Problembewusstseins liegt hinter uns. Die Phase der ersten großen Reformschritte ebenfalls. Jetzt entscheidet sich, ob Europa aus Regeln Wirkung macht.

Die Leitfrage muss dabei lauten: Schaffen wir ein System, das Schutz gewährt, Kontrolle sichert und Krisen standhält? Wenn die Antwort Ja lauten soll, dürfen wir nicht in die Muster der Vergangenheit zurückfallen. Wir dürfen den Pakt nicht verwässern, die Außengrenzen nicht wieder alleinlassen, Rückkehr nicht weiter vertagen und die externe Dimension nicht aus falscher Scheu kleinreden. Ebenso wenig dürfen wir der Illusion erliegen, dass nationale Symbolpolitik die europäischen Realitäten ersetzen könnte.

Eine praktikable und krisenfeste Asyl- und Migrationspolitik ist möglich. Aber sie verlangt politischen Mut, operative Konsequenz und die Bereitschaft, Europas Handlungsfähigkeit zum Maßstab zu machen. Die Europäische Union wird auch in Zukunft Schutz gewähren müssen. Sie wird auch in Zukunft mit Flucht, Vertreibung und Migration umgehen müssen. Die entscheidende Frage ist, ob sie dies geordnet, fair und souverän tut oder ob sie erneut zwischen Überforderung, Improvisation und Vertrauensverlust pendelt.

Ich bin überzeugt: Europa kann es besser. Es kann seine Außengrenzen schützen, ohne seine Werte preiszugeben. Es kann Humanität sichern, ohne Kontrollverlust zu organisieren. Und es kann ein Asylsystem schaffen, das Schutzbedürftige schützt, Missbrauch begrenzt und die Mitgliedstaaten nicht überfordert. Genau darum muss es jetzt gehen.



## Lena Düpont, MdEP

aus Gifhorn ist seit 2019 Mitglied des Europäischen Parlaments (EP), aktuell in ihrer zweiten Amtszeit. Sie ist Mitglied in den Ausschüssen für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE), dem Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) sowie dem Sonderausschuss zum Europäischen Demokratieschild (EUDS). Seit Anfang 2025 ist sie Vorsitzende der Arbeitsgruppe für Schengen & Außengrenzen, was einen ihrer Hauptarbeitsbereiche Asyl und Migration unterstreicht. Sie ist zudem Koordinatorin der EVP-Fraktion für den Innenausschuss, sowie innen- und migrationspolitische Sprecherin der CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament. Bevor sie Europaabgeordnete wurde, arbeitete sie im EP und im Deutschen Bundestag als wissenschaftliche Mitarbeiterin verschiedener Abgeordneter sowie als Beraterin für EU-Angelegenheiten. Lena Düpont studierte Politikwissenschaften und christliche Publizistik und hat einen MBA in Public Affairs & Leadership.

# Migration neu denken

Siegfried Walch

Migration gehört zur Geschichte und Stärke unseres Landes, braucht aber klare Regeln, Kontrolle und eine gemeinsame europäische Steuerung, damit Integration gelingt. Irreguläre Migration, Kriminalität und Missbrauch des Systems müssen konsequent begrenzt werden.

Migration ist seit jeher Teil der Menschheitsgeschichte. Austausch und Kooperation zwischen Völkern und Kulturen ist Teil unserer Erfolgsgeschichte. Als Bayer muss ich das so sehen, als Chiemgauer ganz besonders. Sind wir doch aus einer Mischung all jener, die im römischen Imperium Handel trieben, entstanden. Zumindest aus jenen, die von Nord nach Süd oder umgekehrt gewandert sind. Wir Chiemgauer sagen, wir sind das Beste aus allen!

Migration ist heute erneut das Thema unserer Zeit. Gerade in der Zeit seit 2015 haben wir eine völlig ungesteuerte Migration in unseren Kulturraum erlebt. Dabei war Flucht vor Krieg und Vertreibung nur eine von vielen Ursachen. Als Landrat habe ich vor allem

in der Zeit seit 2015 erlebt, wie die jüngsten Wellen von Migration unser Land beeinflusst haben. Es hat unsere Debatten bestimmt, unseren Alltag verändert und unsere Gesellschaft vor neue Herausforderungen gestellt.

Ich habe in den letzten Jahren den Eindruck bekommen, dass wir Deutschen allzu oft in Schwarz-Weiß-Kategorien denken. Die Einen erkennen in jedem Migranten eine Gefahr, die Anderen in Jedem eine Bereicherung. Aus meiner Sicht wäre es gut zu einer reiferen, sachlicheren Sicht auf die Dinge zu kommen – im Sinne derer, die zu uns kommen wollen, aber auch im Sinne derer die schon hier leben, ganz gleich wie lange.

## Wir müssen Migration neu denken!

Dabei ist mir vorweg wichtig festzuhalten: Der Umgang mit dem Einzelnen und die Bewertung des Systems als Folge politischer Entscheidungen muss klar getrennt werden. Ich bin ein Verfechter einer restriktiven Einwanderungspolitik, aber auch ein klarer Vertreter eines fairen, freundschaftlichen und menschlichen Umgangs mit dem Einzelnen.

Es ist Aufgabe der Politik ein System zu schaffen, das die richtigen Anreize schafft und irreguläre Migration so weit wie möglich ausschließt, zugleich reguläre Migration in unseren Arbeitsmarkt ermöglicht.

Das Thema birgt eine gesellschaftliche Sprengkraft, wie in den letzten Jahrzehnten wohl kein weiteres. Das Gerechtigkeitsempfinden vieler Menschen wurde tiefgreifend angefasst und beeinträchtigt. Wenn Bürgerinnen und Bürger nicht mehr das Gefühl haben, dass der Staat geltendes Recht durchsetzt, wenn vollziehbar ausreisepflichtige Asylbewerber nach Jahren immer noch im Land bleiben und nicht abgeschoben werden, dann zerstört das das Vertrauen in den Rechtsstaat. Besonders dramatisch ist es dann, wenn diese Personen Straftaten oder Terrorakte begehen. Dies gefährdet auch die Zustimmung zu unserer Demokratie.

Daraus ergibt sich ein deutlicher und klarer Arbeitsauftrag an die jetzige Bundesregierung und an alle demokratischen Kräfte im Land. Gemeinsam müssen wir ein überfordertes System wieder in Ordnung bringen. Ziel muss es sein, die Zugänge zu begrenzen.

Die Sicherung unserer eigenen deutschen Grenzen in jüngster Zeit hat zu einem Dominoeffekt und seit Langem erstmals zu einer gemeinsamen europäischen Gesamtstrategie geführt. Heute ist der unkontrollierbare Übertritt auf europäischen Boden deutlich schwieriger als noch vor einem Jahr. Die Zahlen geben dem deutschen Bundesinnenminister recht.

Nur eine gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik hat das Potenzial, eine nachhaltige Reduzierung und optimierte Steuerung der Migration nach Deutschland und in die EU zu erreichen. Dies hat in den vergangenen Monaten bereits zu einem signifikanten Rückgang der Zuwanderung geführt. Stellten 2023 noch 329.120 Menschen in Deutschland einen Asylersuchen ein, waren es 2025 nur noch 113.236.<sup>1</sup>

Mit dem neuen Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) wird der europäische Zusammenhalt in diesem Bereich weiter forciert. Insbesondere im Hinblick auf eine nachhaltige Reduktion und Steuerung wird in Zukunft durch Sekundärmigrationszentren und sogenannte Return Hubs eine deutlich höhere Effizienz erzielt. Das individuelle Recht auf Asyl ist nicht als Recht zu verstehen, in ein Land seiner Wahl einzuwandern. Die EU hat diesbezüglich mit der Dublin-Verordnung eine klare Regelung getroffen. Mit der Implementierung der Sekundärmigrationszentren wird sichergestellt, dass Asylsuchende in das Land zurückgeführt werden, in das sie zuerst eingereist sind und das dementsprechend auch für sie zuständig ist.

Darüber hinaus ist eine verstärkte Forcierung von Abschiebungen erforderlich, und zwar für alle Personen, die sich illegal im Land aufhalten oder die geltende Regeln nicht einhalten. Personen, die in Deutschland zu Straftätern oder Gefährdern werden, müssen das Land umgehend verlassen, auch nach Syrien und Afghanistan. Erste Rückführungen wurden an dieser Stelle bereits mit Erfolg durchgeführt. Es ist nicht vermittelbar, dass jemand, der das Leben und die körperliche Unversehrtheit von Menschen in Deutschland gefährdet, nicht in sein Heimatland zurückgeführt wird, weil dort unsichere Verhältnisse herrschen. Die Gewährleistung der Sicherheit für Bürger sowie für vor Extremismus und Gewalt geflüchtete Migranten muss dabei eindeutig Priorität haben.

Zudem wird durch ein Außengrenzverfahren sichergestellt, dass bereits frühzeitig die Aussicht auf Erfolg eines Antrags überprüft werden kann, um dem Antragsteller in kürzerer Zeit verlässlich eine Entscheidung mitzuteilen. Erst wenn die Rechtmäßigkeit des Antrags festgestellt ist, darf die Einreise gewährt werden.

In wenigen Monaten hat diese Regierung und der Bundesinnenminister eine Vielzahl positiver Veränderungen erreicht. Es sei jedoch angemerkt, dass dies lediglich den Anfang darstellt und weitere, nachhaltige Schritte folgen müssen.

Die nachfolgende Betrachtung soll vier herausgearbeitete Arten der erlebten Überforderung aufzeigen. Diese sollen als Grundlage dienen, um zukünftige Handlungen anzupassen.

## Logistische Überforderung

Was banal klingt, ist in der Realität eine sehr konkrete und für die Menschen – Einheimische wie Zugewanderte – direkt spürbare Form der Überforderung.

Allein im Landkreis Traunstein gab es in der Hochphase der Flüchtlingspolitik Zuweisungen von 50 bis 100 Personen pro Woche. Die vor Ort zuständige Behörde musste medizinische Untersuchungen sicherstellen, Sicherheitsregistrierungen durchführen, Sozialleistungen beantragen und auszahlen. Es oblag ihnen, dafür Sorge zu tragen, dass eine Krankenversicherung für Zugewanderte existiert, ein Bankkonto eröffnet wird und die Unterbringung und Verpflegung sichergestellt wird. All das ist eine enorme Leistung der Behörden und der Gesellschaft.

In der Realität hat dies in vielen Teilen unseres Landes dazu geführt, dass Traglufthallen oder neue Mehrfamilienhäuser errichtet wurden, einzelne Häuser oder gar ganze Hotelkomplexe angemietet werden mussten. Wenn in einem Markt mit ohnehin angespannter Lage eine starke Nachfrage entsteht, die nur schwer zu befriedigen ist, führt dies zu einem Verdrängungswettbewerb. Zu oft hat die Anmietung von bestehendem Wohnraum ohne festen preislichen Rahmen in der Vergangenheit dazu geführt, dass Einheimischen dieser Wohnraum fehlte. Die Kommunen waren in einer äußerst schwierigen Lage, die Menschen schnellstmöglich unterzubringen, denn sie wussten, dass die nächste Zuweisung von Personen kommen würde.

Darüber hinaus sehen sich unsere Jugendämter mit völlig neuen Herausforderungen konfrontiert. Pädagogisches Fachpersonal muss beispielsweise mit Situationen wie Zwangshochzeiten umgehen können, die in unserem normalen Alltag keine Rolle spielten. Auch Kitas, Kindergärten und Schulen sind gefordert, sich auf die völlig neuen Situationen einzustellen. All das muss vor Ort organisiert werden.

Die Kritik soll mitnichten den Kommunen und Bundesländern zukommen. Jede Instanz befand sich in einer vergleichbaren Notlage. Zudem mussten viele Behörden sämtliche „anderen Dienstleistungen“ des Staates hintenanstellen.

Die logistische Überforderung der massenhaften Zuwanderung führte zu völlig untragbaren Situationen vor Ort. Für Flüchtlinge, Einheimische, Kommunen und Behörden.

## Sicherheitspolitische Überforderung

Migration hat eine Auswirkung auf die Sicherheit in unserem Land. Vor allem dann, wenn sie ungesteuert stattfindet. In der polizeilichen Kriminalstatistik von 2024 sind 41,8 Prozent der Tatverdächtigen als „nicht-deutsch“ eingestuft.<sup>2</sup> Gerade bei Rohheitsdelikten wie schwerer Körperverletzung sind zum Beispiel Syrer, Marokkaner und Afghanen um ein Vielfaches häufiger repräsentiert als Deutsche gemäß ihres Bevölkerungsanteils. Auch die zunehmenden Sicherheitsmaßnahmen bei Großveranstaltungen wie Christkindlmärkten sind ein Indikator für die veränderte Situation. Wie zahlreiche Experten und staatliche Institutionen mitgeteilt haben, besteht die reale Gefahr, dass wir ein nicht unerhebliches Potenzial an Extremismus in unser Land importieren.

Es geht hier ausdrücklich nicht um Ressentiments, sondern um das Benennen von Tatsachen. Es ist von entscheidender Bedeutung, hier eine ausgewogene Haltung zwischen Vorurteilen und Naivität zu finden. Wirksame Kontrollen und konsequentes Handeln des Staates sind niemals Ausdruck eines systemischen Misstrauens gegenüber einer Personengruppe. Vielmehr sind sie eine Notwendigkeit, um den Schutz der öffentlichen Räume zu gewährleisten.

Zu viele Menschen sind nach Deutschland gekommen ohne eindeutige Identifikation, ohne gültige Papiere. Eine Gefährdung der Allgemeinheit konnte in der Konsequenz nicht ausgeschlossen werden.

## Wirtschaftliche Überforderung

Das Konzept eines Sozialstaats ist mit der Praxis einer unregulierten Migration schlicht unvereinbar. Die Idee des Sozialstaats ist eine Solidargemeinschaft. Sie lebt von denen, die Leistung erbringen und einzahlen. Dann kann der Sozialstaat eine Absicherung für den Fall bieten, wenn man auf Hilfe angewiesen ist. Hilfe muss deshalb prioritär darauf ausgelegt sein, Menschen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Hilfe zur Selbsthilfe – ganz im Christlich-Sozialen Sinne.

Ein dauerhaftes Verweilen im Sozialsystem steht dem ebenso entgegen, wie eine Zuwanderung in dasselbe. Beides birgt letzten Endes die Gefahr der systemischen Schiefelage – sei es in finanzieller Hinsicht oder in Bezug auf das Gerechtigkeitsempfinden derer, die das System am Laufen halten.

Es bleibt also die Abwägung: Entweder man opfert den Sozialstaat, um ungesteuerte Migration zu ermöglichen oder man erhält den Sozialstaat und sorgt dafür, dass eine Zuwanderung in die Sozialsysteme verhindert wird.

Richtig gesteuerte Migration hat viele Chancen – ungesteuerte Migration viele Gefahren. Blickt man auf die letzten Jahrzehnte zurück, so sehen wir erfreulicherweise unzählige positive Beispiele – ob aus Osteuropa, dem ehemaligen Jugoslawien, der Türkei oder auch Italien. Viele Gastarbeiter haben in Deutschland ihre Heimat gefunden und gestalten diese aktiv mit. Sie haben zur Steigerung des Wohlstands beigetragen. Heute sind sie ein fester Bestandteil unseres gesellschaftlichen Lebens.

Gerade auch Bayern beispielsweise, hat viele positive Erfahrungen mit der Zuwanderung von Gastarbeitern aus dem Balkan und Osteuropa in der Vergangenheit gemacht.

## Kulturelle Überforderung

Jedes Staats- und Gemeinwesen, jede Rechtsordnung und jedes Wirtschafts- und Sozialsystem basiert letztendlich auf einem gesellschaftlichen Wertekonsens.

Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass unsere Vorstellung von Individualismus, von der Freiheit des Einzelnen, der Gleichheit von Mann und Frau, dem Verständnis von Eigentum, der Rolle des Kollektivs und dem juristischen Grundsatz, dass „*im Zweifel für den Angeklagten*“ gilt, keineswegs universell gültig oder gar selbstverständlich ist. Historisch sind dies klassische „*westliche*“ Werte. Tatsache ist, dass die Mehrheit der Menschen weltweit nicht in Systemen lebt, die nach den Werten des Westens agieren oder in denen diese Werte den Alltag bestimmen. Unsere Werte sind historisch gewachsen. Sie haben zum römischen Recht, der antiken Philosophie und dem christlich-humanistischen Menschenbild geführt. Die drei Elemente stellen nach wie vor die Grundpfeiler der europäischen Staaten dar, und das weit über deren Grenzen hinaus. Diese Elemente brauchen aber eine gesellschaftliche Akzeptanz, um zu überleben – einen Grundkonsens eben.

Wenn wir versuchen, unbegrenzt Menschen mit völlig anderen Wertvorstellungen zu integrieren, kann dies nicht gelingen. Die Wertvorstellungen des Westens werden zu oft als schwach oder weich abgelehnt. Sie stehen zu oft im Widerspruch zu den eingeübten und bekannten Wertvorstellungen aus den Heimatländern vieler Migranten. Es bilden sich Parallelgesellschaften und in der Folge wird der gesellschaftliche Grundkonsens sukzessive aufgeweicht.

Es braucht für jede Integration den Willen des Zuwanderers, sich in ein bestehendes Wertesystem integrieren zu wollen. Wir müssen verstehen, dass es unser Wertesystem ist, das uns überhaupt zum sicheren Ziel für Zuwanderung macht.

Wir integrieren somit niemals in einen luftleeren Raum, sondern immer in bereits bestehende Werte- und Normensysteme.

## Wo müssen wir hin

Mein erklärtes Ziel ist es, Deutschland zu einem begehrten Land zu machen, in dem Menschen gerne leben und sich etwas aufbauen. Ich möchte, dass Deutschland wieder ein Land wird, das attraktiv für Leistungserbringer ist und dass Menschen sagen: „Ich möchte mein Glück finden in einer freien, demokratischen, westlichen Gesellschaft.“

Wer jedoch hierherkommt, um vom Sozialstaat zu leben, unsere Sicherheit zu gefährden oder gar einen anderen Staat beziehungsweise Herrschaftssystem errichten zu wollen, ist und wird hier nicht willkommen sein.



## Siegfried Walch, MdB

wurde am 08. April 1984 in Bad Reichenhall geboren. Schon früh engagierte sich Siegfried Walch politisch. Von 2014 bis 2025 war er Landrat des Landkreises Traunstein. Seit 2025 ist Walch Mitglied des Deutschen Bundestages und innenpolitischer Sprecher der CSU-Landesgruppe.

## **Anmerkungen:**

- 1 Migrationsbilanz 2025, in: Legal Tribune Online, 05.01.2026, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/58978](https://www.lto.de/persistent/a_id/58978) (abgerufen am: 24.02.2026).
- 2 Polizeiliche Kriminalitätsstatistik 2024: Hrsg. Bundesministerium des Innern, 02.04.2025, S. 14, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/BMI25028\\_pks-2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/BMI25028_pks-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=8) (abgerufen am: 25.02.2026).

In den Norden schauen

# Kann Deutschland in der Asyl- und Migrationspolitik von Dänemark und Schweden lernen?

Bernd Parusel

Schweden und Dänemark werden häufig als Vorbilder genannt, wenn es um Versuche geht, Fluchtmigration zu steuern und zu begrenzen. Vor allem die Rolle Schwedens, 2015 noch eines der wichtigsten Zielländer für Asylsuchende in Europa, hat sich grundlegend gewandelt. Der Beitrag beschreibt, wie das passiert ist, und wo Schweden und Dänemark heute stehen.

## Einleitung

Das Bild, das viele Deutsche von Schweden haben, ist traditionell gut bis rosig, und das in den verschiedensten Zusammenhängen. Als Sehnsuchtsziel für Urlauber, die Stille und Natur suchen, als Vorbild in Sachen Vereinbarkeit von Beruf und Familie, oder auch als Vorreiter bei grünen Technologien. Und auch, was den Umgang mit Asyl und Migration angeht.

Bei den Themen Asyl und Migration, um die es in diesem Beitrag geht, hat sich die Vorbildrolle Schwedens allerdings in den letzten zehn Jahren um 180 Grad

gedreht. 2015 erfuhr der damalige sozialdemokratische Premierminister Stefan Löfven Bewunderung, als er bei einer Demonstration für Flüchtlingsschutz ausrief: „Mein Europa baut keine Mauern, wir helfen einander!“<sup>1</sup> Der Auftritt war ähnlich symbolkräftig wie Bundeskanzlerin Merkels „Wir schaffen das!“ im gleichen Jahr. Schweden war bekannt für eine flüchtlingsfreundliche Haltung. Der Verfasser dieses Beitrags erinnert sich, wie Delegationen deutscher Behörden und Ministerien nach Stockholm reisten, um die schwedische Integrationspolitik zu studieren. Die Gastgeber erzählten auch gern davon, lag ihr Land in vergleichenden Messungen doch weit vorne.<sup>2</sup>

Inzwischen findet Schweden Bewunderung für ganz andere Entwicklungen, nämlich dafür, dass es mit einem drastischen Kurswechsel in der Migrationspolitik seine Asylzahlen massiv reduziert habe. „Warum ist Schweden in der Lage, das Problem zu lösen, und Deutschland nicht?“ fragte der CDU-Vorsitzende Friedrich Merz im August 2024.<sup>3</sup> Schon länger wird oft auch auf Dänemark verwiesen, wenn es um Zuwanderungsbegrenzung geht.<sup>4</sup>

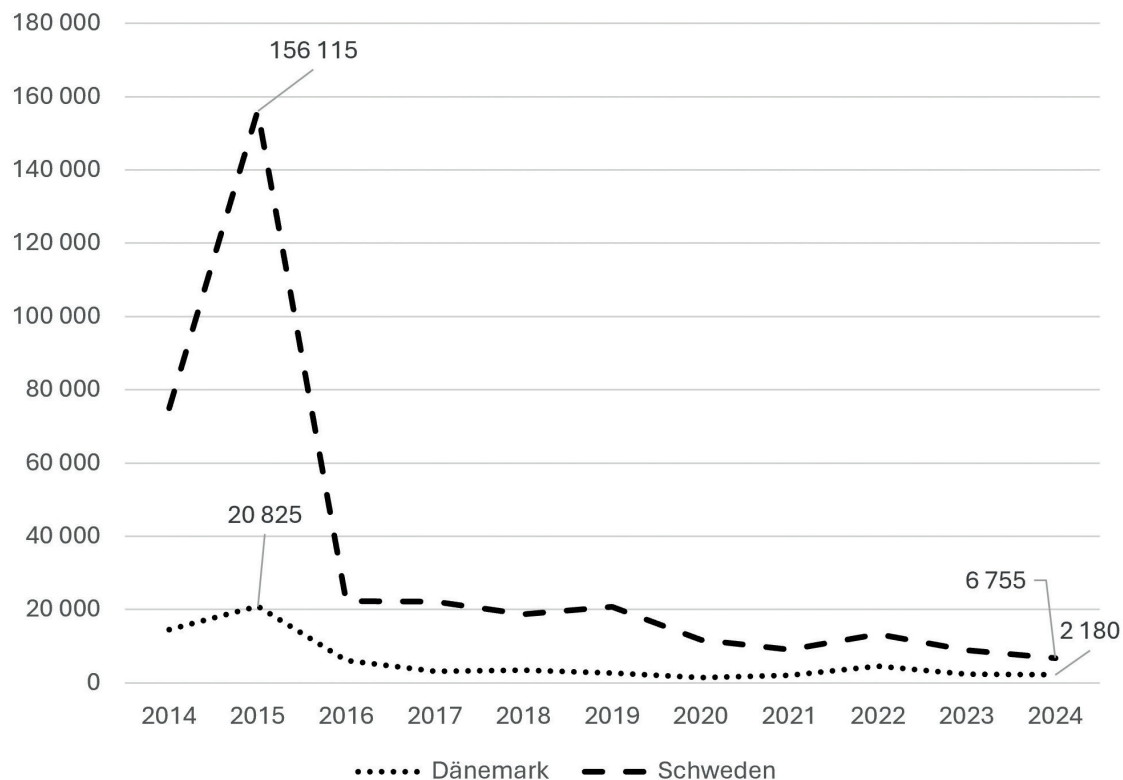
Dieser Beitrag soll eine Antwort auf die Frage versuchen, was Deutschland eventuell von in erster Linie Schweden, aber auch Dänemark, lernen könnte. Zu diesem Zweck wird dargestellt, wie sich die Asyl- und Migrationspolitik dort seit 2015 entwickelt hat. Anschließend wird untersucht, welche Besonderheiten es zu berücksichtigen und welche Fallstricke es womöglich zu vermeiden gilt.

## Was in Schweden geschah

Laut Eurostat nahm Schweden im Jahr 2015 rund 156.000 Asylsuchende auf. Damit gehörte das Land zu den Spitzenreitern in der EU, vor allem wenn man die Zahl ins Verhältnis zur Bevölkerungszahl setzt.<sup>5</sup> 2025 waren es nur noch um die 6.700, ein historischer Tiefstand. Dänemark hatte 2015 knapp 21.000 neue Asylbewerber, etwas mehr als im Vorjahr. Danach waren die Zahlen minimal (siehe Abbildung 1).

Die meisten Asylbewerber, die 2015 nach Schweden kamen, reisten in der zweiten Jahreshälfte ein, über die Öresundbrücke aus Dänemark. Die hohen Ankunftszahlen führten zu Kapazitätsproblemen, die der Staat nur mühsam bewältigen konnte. Zeitweise schickte die Migrationsbehörde Asylbewerber mit Bussen von Malmö in Richtung

Abbildung 1: Asylverfahren in Dänemark und Schweden, 2014 bis 2024



Quelle: Eigene Darstellung des Autors auf der Basis von Daten von Eurostat; Asylbewerber nach Art, Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht – jährliche aggregierte Daten. Stand: 29.01.2026.

Norden und konnte erst während der Fahrt klären, wo die Reise enden sollte, wo noch Plätze geschaffen werden konnten.

Diese Situation, in der Behörden, Gemeinden, Vereine und Einzelpersonen viel leisteten, um die Versorgung der Menschen sicherzustellen, führte aber auch zu einem Eindruck drohenden Kontrollverlustes. Gegen Ende 2015 versuchte die Regierung, die Notbremse zu ziehen, indem sie eine Reihe vorübergehender Beschränkungs- und Abschreckungsmaßnahmen ankündigte und dann umsetzte. Als erstes wurden Kontrollen an den Grenzen wieder eingeführt und extraterritoriale Identitätskontrollen für Personen angeordnet, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln nach Schweden fahren wollten. Bahn- und Busbetriebe durften niemanden mehr über die Brücke bringen, der sich nicht schon bei der Abfahrt identifizieren konnte. Hinzu kamen 2016 Beschränkungen des Familiennachzugs, die Einführung befristeter statt unbefristeter Aufenthaltstitel für Personen mit Schutzstatus und eine weitgehende Aussetzung von humanitären Bleiberechten.

Da die Zahl der Asylsuchenden 2016 stark zurückging und niedrig blieb, wurden die Identitätskontrollen 2017 aufgegeben, und einige der Beschränkungen beim Familiennachzug und bei humanitären Aufenthaltsrechten 2019 beziehungsweise 2021 wieder gelockert. Aufenthaltserlaubnisse sind jedoch bis heute befristet (was nicht heißt, dass sie nicht verlängert werden können), und auch die Grenzkontrollen bestehen noch, wenngleich sporadischer.

### **Weitere Verschärfungen seit dem Regierungswechsel 2022**

Nachdem 2022 eine Mitte-Rechts-Minderheitsregierung auf Grundlage eines Kooperationsabkommens mit den radikal rechten Schwedendemokraten das Ruder übernahm, wurden das Einwanderungsrecht erneut geändert und eine Vielzahl weiterer Restriktionen vereinbart, die zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags zum Teil noch in Arbeit sind. Der Familiennachzug und die humanitären Bleiberechte wurden erneut eingeeengt. Auch stieß die Regierung eine systematische Überprüfung des Ausländergesetzes an, mit dem Ziel, alle Vorschriften zu identifizieren (und dann zu ändern), die bessere Bedingungen für Asylsuchende und Schutzberechtigte vorsahen, als es internationales und europäisches Recht als absolute Mindeststandards verlangt. Das bedeutete zum Beispiel, den Widerruf von gewährten Schutzstatus zu erleichtern, mehr Asylanträge als unzulässig einzustufen, das Recht auf kostenlose Rechtsberatung einzuschränken und es Schutzberechtigten unmöglich zu machen, sich für permanenten Aufenthalt zu qualifizieren. Außerdem werden die Voraussetzungen für Einbürgerung verschärft, und es wird an einem althergebrachten Prinzip des schwedischen Wohlfahrtsstaats gerüttelt – dem Prinzip, dass jeder, der mindestens ein Jahr lang im Land lebt, die gleichen Rechte auf Sozialleistungen hat, wie alle anderen. Künftig sollen neu Zugewanderte erst nach einigen Jahren davon profitieren.<sup>6</sup>

Ferner hat Schweden sein Aufnahmeprogramm für Resettlement-Flüchtlinge von 5.000 auf 900 Personen pro Jahr gekürzt. Das Unterbringungs- und Verteilsystem für Asylbewerber wurde so geändert, dass Asylsuchende heute nicht mehr in von der Migrationsbehörde gemieteten Wohnungen im ganzen Land untergebracht werden oder sich selbst eine Unterkunft suchen dürfen, sondern in kollektiven Aufnahme- oder Rückkehrzentren wohnen müssen.

Der Eifer, die Migrationszahlen zurückzudrängen, machte auch nicht bei Asylfragen Halt. Auch bei der Arbeitsmigration gab es 2023 einen Umschwung. Während Arbeitgeber früher Drittstaatsangehörige aller Qualifikationsstufen aus dem Ausland anwerben durften, ohne Bedarfsprüfung, verhindert jetzt eine Gehaltsschwelle von 90 Prozent des schwedischen Durchschnittsgehalts legale Zuwanderung in alle schlechter bezahlten Jobs. Der sogenannte Spurwechsel, nach dem abgelehnte Asylbewerber zu Erwerbszwecken im Land bleiben durften, wenn sie während des Asylverfahrens arbeiteten und Weiterbeschäftigung in Aussicht hatten, wurde abgeschafft.

Im Vergleich zu 2015 spielt Schweden auch eine andere Rolle in der Migrations- und Asylpolitik in der EU. Einst unterstützte es die Entwicklung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), das auf hohen Schutzstandards und verstärkter Solidarität unter den Mitgliedstaaten basieren sollte. Die derzeitige Regierung möchte weiterhin europäische Lösungen, aber vor allem restriktive. Die solidarische Umverteilung von Asylbewerbern nach Schweden lehnt sie ab.

Anders als ursprünglich angekündigt, erwies sich die Kehrtwende der Jahre 2015 und 2026 somit nicht als vorübergehend. Vielmehr setzt sich der Umschwung weiter fort.<sup>7</sup> Während Schweden damit nicht allein ist in Europa, war seine Fallhöhe besonders hoch. Einige der eingeführten Restriktionen gab es in anderen Ländern schon, als Schweden sie einführte, etwa befristete Aufenthaltstitel oder kollektive Asylunterbringung. Daher wirkt die Entwicklung in Schweden drastischer als anderswo.

Da die Zahl der Asylsuchenden inzwischen auf historischen Tiefständen liegt, kann davon ausgegangen werden, dass Politik ihre beabsichtigten Folgen hatte, auch wenn ein Kausalzusammenhang zwischen der Politikgestaltung und der Zahl der Ankünfte wissenschaftlich kaum belegbar ist. Koranverbrennungen, Segregation und Bandenkriminalität, Gerüchte über Sozialdienste, die angeblich muslimische Kinder entführten, oder im EU-Vergleich unterdurchschnittliche Schutzquoten für bestimmte Asylbewerbergruppen könnten ebenfalls zu einem negativeren Bild Schwedens beigetragen haben.

## Was in Dänemark geschah

Die Fallhöhe Dänemarks bei der Umstellung auf eine restriktivere Migrationspolitik war niedriger als in Schweden, weil dort schon weit vor 2015 strenge Bedingungen für Asylsuchende und die Zuwanderung von Familienangehörigen herrschten. Bereits 2001 hatte Dänemark unter dem Einfluss der damals starken, rechtsgerichteten Dänischen Volkspartei seine einst liberalere Linie aufgegeben. Auch hatte Dänemark schon früh, als Bedingung zu seiner Zustimmung zum Maastrichter EU-Vertrag (1992), ein Opt-out für den Bereich der EU-Innen- und Justizpolitik erwirkt, um nicht zuletzt in Asyl- und Migrationsfragen weiterhin selbstständiger agieren zu können. Die Regeln des GEAS gelten daher in Dänemark nur zum Teil.

Dennoch hat auch Dänemark seine Vorgehensweise seither weiter verschärft. 2015 wurde festgelegt, dass Schutzstatus für Geflüchtete nur noch temporär erteilt werden. Der Übergang in unbefristete Aufenthaltserlaubnisse ist seither erst nach frühestens acht Jahren möglich. Premierministerin Mette Frederiksen erklärte 2021, das Ziel ihrer Regierung sei, die Zahl der Asylbewerber auf null zu senken.<sup>8</sup> Im gleichen Jahr, also noch vor dem Fall des Assad-Regimes in Syrien, begann Dänemark die Schutzstatus syrischer Flüchtlinge zu widerrufen und die Betroffenen in Rückkehrzentren einzuquartieren.<sup>9</sup>

Seit Jahren strebt Dänemark auch an, Asylverfahren in Staaten außerhalb der EU auszulagern. Diese Pläne wurden zwar wegen mangelnder Machbarkeit und sich ändernder Präferenzen innerhalb der Regierung wieder aufgegeben, jedoch will Kopenhagen Asyl-Auslagerung und die Einrichtung von Rückkehrzentren in Drittstaaten heute auf EU-Ebene und in Zusammenarbeit mit anderen EU-Ländern umsetzen. Mit der Annahme neuer EU-Regeln zu sicheren Drittstaaten<sup>10</sup> im Februar 2026 sowie einer kommenden EU-Verordnung zur Rückführung<sup>11</sup> scheinen diese einst als radikal gebrandmarkten Vorschläge heute europäischer Mainstream zu sein.

## Risiken und Fallstricke: Das Augenmaß verloren?

2025 und 2026 gab es in Schweden zum ersten Mal seit Jahren Anzeichen dafür, dass die Bevölkerung die „stramme“ Migrationspolitik ihrer Regierung nicht mehr mehrheitlich mitträgt. In den Medien häuften sich Berichte über sogenannte „Teenager-Ausweisungen“, die viel Empörung auslösten.<sup>12</sup> Aufgrund der Umstellung von permanenten auf befristete Aufenthaltstitel für Schutzberechtigte und Einschränkungen bei der humanitären Aufenthaltsgewährung war es vermehrt dazu gekommen, dass Kinder mit Erreichen des 18. Lebensjahrs keinen anerkannten Aufenthaltsgrund mehr hatten und wegen Volljährigkeit auch nicht mehr vom Aufenthaltstitel der Eltern mit abgedeckt waren. Sie hätten eigene Asylgründe oder einen anderen Aufenthaltsgrund, etwa Erwerbstätigkeit, gebraucht, um einen eigenständigen Aufenthaltstitel zu bekommen, doch bei Teenagern, die noch aufs Gymnasium gingen, lagen solche Gründe oft nicht vor.

Ebenso mehrten sich Berichte, nach denen in den Arbeitsmarkt integrierte Personen ihre Aufenthaltstitel nicht mehr verlängern konnten, da der „Spurwechsel“ abgeschafft worden war, und zwar nicht nur für neu ins Land kommende Personen sondern – da die Rechtsgrundlage einfach gestrichen worden war – auch für Personen, die den Wechsel bereits vollzogen hatten.<sup>13</sup>

Selbst Premierminister Ulf Kristersson sprach plötzlich von „unsinnigen“ Beschlüssen,<sup>14</sup> und Migrationsminister Johan Forsell sah sich von Kommunalpolitikern kritisiert, auch aus seiner eigenen Partei.<sup>15</sup> Anfang März 2026 kündigte die Regierung an, die „Teenagerausweisungen“ und die Aufenthaltsbeendigung bei erwerbstätigen Spurwechslern künftig verhindern zu wollen, und das Migrationsamt setzte solche Ausweisungen vorläufig aus. Die rechtsgerichteten Schwedendemokraten erklärten sich zudem bereit, eine ihrer wichtigsten Forderungen, die Rückumwandlung von mehreren zehntausend bereits erteilten permanenten Aufenthaltserlaubnissen in befristete Aufenthaltstitel, zu verschieben.<sup>16</sup>

Es blieb jedoch der Eindruck, dass die Regierung und die Schwedendemokraten vom plötzlichen Gegenwind überrascht waren und zurückrudern mussten, da sie in ihrem Eifer, eine besonders strikte Migrationspolitik umzusetzen, das Augenmaß verloren hatten. Im September 2026 wird in Schweden ein neuer Reichstag gewählt. Ob angesichts des zumindest teilweisen Stimmungsumschwungs alle bis dahin geplanten migrationspolitischen Reformen noch verabschiedet werden, erscheint fraglich.

## **Schlussfolgerungen: Was Deutschland lernen kann**

Aufgrund ihrer geografischen Lage sind Schweden und Dänemark mit Blick auf Migrationspolitik nicht ohne Weiteres mit Deutschland zu vergleichen. Asylsuchende, die auf dem Landweg nach Skandinavien wollen, müssen zahlreiche EU-Staaten durchqueren – dass sie auf diesem Weg aufgehalten, kontrolliert und registriert werden, ist nicht unwahrscheinlich. Deutschland ist mit seinen Landgrenzen zu neun anderen Schengenstaaten nicht so einfach mit Grenz- oder vorgelagerten Identitätskontrollen abzuschotten – abgesehen davon, dass diese ohnehin nicht dauerhaft zulässig sind.

Was indes auffällt, ist die Zielstrebigkeit und Härte, mit denen insbesondere Schweden seit 2015 auf einen immer strengeren Kurs umgeschwenkt ist. Es gab auf diesem Weg nur wenig abweichende Zwischentöne, da auch die (im Moment oppositionellen) Sozialdemokraten den Regierungskurs im Wesentlichen mittragen. In einem zentral organisierten Staat mit einer „Konsenskultur“ ist es für Regierungen leichter als anderswo, Verschärfungen nicht nur zu beschließen, sondern auch umzusetzen und einheitlich an die Außenwelt zu kommunizieren. Es ist keine Einzelmaßnahme, die Schwedens Ruf als aufnahmefreudiges Land geändert hat, es ist die Signalwirkung, die vom migrationspolitischen Umschwung insgesamt ausgegangen ist.

Zu Bedenken ist jedoch, dass dies – wie die Debatten um die sogenannten „Teenager-Ausweisungen“ zeigen – Vielen mittlerweile zu weit geht, und Regierungsvertreter nun als hartherzig dastehen. Große Teile der Bevölkerung mögen grundsätzlich für eine strikte Migrationspolitik sein, aber wenn sie sehen, dass Individuen betroffen sind, die augenscheinlich alle Integrationserwartungen erfüllt haben, gibt es Widerstände – vor allem wenn es um Kollegen, Nachbarn und Mitschüler geht.

Weiterhin ist zu bedenken, dass die schwedische Regierung ihren Migrationskurs gegen die Interessen der Wirtschaft durchgesetzt hat. Arbeitgeber beklagen schon lange, dass die Hürden für die Anwerbung von Arbeitskräften zu hoch seien, die Regeln zu bürokratisch und zu veränderlich, und dass abschreckende Signale an Asylsuchende und ihre Familienangehörigen auch Personen abschrecken können, die Schweden eigentlich dringend bräuchte. Und während es 2015 und ein paar Jahre danach in vielen Städten und Gemeinden Überlastungerscheinungen gab, ist heute das Gegenteil der Fall. Insgesamt schrumpft Schweden zwar noch nicht, aber 2025 war das Bevölkerungswachstum auf dem niedrigsten Stand seit 23 Jahren, und in 180 der 290 schwedischen Kommunen nimmt die Bevölkerung ab.<sup>17</sup> Einer neuen Erhebung zufolge haben 41 Prozent der Gemeinden Schwierigkeiten, für leerstehenden Wohnungsbestand Mieter zu finden.<sup>18</sup> Vor diesem Hintergrund ist es kein Wunder, dass Kommunalpolitiker die Zentralregierung zunehmend kritisieren. Wer den schwedischen Weg kopiert, muss somit in Kauf nehmen, Teilen seines Landes und Wirtschaftsinteressen zu schaden.

Auch ist anzumerken, dass Menschen, die sich gezwungen fühlen, aus ihren Herkunftsländern zu fliehen, nicht einfach zu Hause bleiben, nur weil ein mögliches Zielland zunehmend abschreckend wirkt. Asylbewerber, die es bis Europa schaffen und früher vielleicht nach Schweden gekommen wären, wählen heute sehr wahrscheinlich andere Zielstaaten, sofern sie eine Wahl haben. Schweden und Dänemark haben mit ihrer Migrationspolitik in den letzten Jahren also weniger zur Lösung von Fluchtsituationen beigetragen, als diese umgelenkt. Als Dänemark syrischen Flüchtlingen den Aufenthaltsstatus entzog, zogen viele in andere EU-Länder weiter – nicht zurück nach Syrien.<sup>19</sup> Aus Schweden ist bekannt, dass abgelehnte afghanische Asylbewerber vielfach nach Frankreich oder Deutschland gingen.<sup>20</sup> Wenn die EU-Staaten ein gemeinsames Asylsystem haben sollen, in dem Ordnung herrscht, die Mitgliedstaaten sich gegenseitig vertrauen, und Verantwortung geteilt wird, sind Schweden und Dänemark keine Vorbilder.



## Dr. Bernd Parusel

ist Politikwissenschaftler und Senior Researcher am Schwedischen Institut für Europapolitische Studien (SIEPS) in Stockholm. Seine Forschung beschäftigt sich hauptsächlich mit der Entwicklung der Migrations- und Asylpolitik der EU, aber auch mit dem Wandel dieser Politik in Schweden.

## Anmerkungen:

- 1 „Mitt Europa bygger inte murar, vi hjälps åt“, in: Aftonbladet, 07.09.2015.
- 2 Etwa im Migrant Integration Policy Index (MIPEX), siehe <https://www.mipex.eu/sweden>.
- 3 Schwedens Migrationspolitik – ein Vorbild für Deutschland? In: NDR Info, 29.08.2024.
- 4 Dittrich, Adrian/Possoch, Dominic: Migrationspolitik: Können Dänemark und Schweden Vorbild sein? In: BR24, 20.09.2024.
- 5 Schweden hatte damals rund 9,9 Millionen Einwohner, heute sind es rund 10,6 Millionen. Quelle: Statistiska Centralbyrån: Sveriges befolkning i sammandrag 1960-2025, 24.02.2026.
- 6 Parusel, Bernd: Jüngste Entwicklungen im Bereich Asyl und Migration in Schweden, Bundeszentrale für politische Bildung, 12.11.2024.
- 7 Parusel, Bernd: Asylum Restrictions in Sweden Since 2015: A ‚temporary‘ U-turn made permanent, in: Fluchtforschungsblog, 07.05.2025.
- 8 Mette Frederiksen: Målet er nul asylansøgere til Danmark, in: TV2/Ritzau, 22.01.2021.
- 9 Sandberg, Marie: Dänemarks Ansatz zur Einwanderung und die Debatte über die EU-Asyl- und Migrationspolitik, Bundeszentrale für politische Bildung, 17.03.2025; Pace, Michelle: Think twice before copying Denmark’s asylum policies, in: The Conversation, 14.11.2025.
- 10 Peers, Steve: Asylum Pact 2.0: the EU amends the rules on ‚safe third countries‘ and ‚safe countries of origin‘, in: EU Law Analysis, 16.03.2026.
- 11 Parusel, Bernd: A Draconian Return System, in: Verfassungsblog, 06.02.2026.
- 12 Sinram, Jana: Schwedens harte Asylpolitik – Zum 18. Geburtstag kommt der Ausweisungsbescheid, in: Deutschlandfunk, 23.02.2026.
- 13 Hällsten, Amanda: Politiker rasar mot det slopade spårbytet, in: Aftonbladet, 08.12.2025; Grönberg, Anna: Tuff sommar för omsorgen – färre händer för de äldre när personal utvisas, in: Dagens Nyheter, 02.06.2025.
- 14 Svansbo, Ida: Statsministern om utvisningen av bebisen Emanuel: ‚Låter orimligt‘, in: Sveriges Radio, 13.02.2026.
- 15 Kritik mot regeringen efter att lagen om spårbyte tagits bort, in: Sveriges Radio, 15.12.2025.
- 16 Regeringskansliet: Pressträff om nyheter på migrationsområdet, 06.03.2026.
- 17 Statistiska Centralbyrån: Befolkningen växer trots fortsatt lågt barnafödande 2025, 24.02.2026.
- 18 Thambert, Fredrik/Nordström, Andreas/Westholm, Maria: Tomma lägenheter pressar kommuner: ‚Minskat invånarantal slår hårt‘, in: Dagens Nyheter, 08.03.2026.
- 19 Katt, Mais/van Tets, Fernande/Spinelli, Francesca/Bolliger, Monika/Verschwele, Lina/Nielsen, Nikolaj/Alfred, Charlotte/Assarsson, Sara: Mapping the EU flight of refugees fleeing Danish crackdown on Syrians, in: Lighthouse Reports, 10.01.2022.
- 20 Parusel, Bernd: Lessons from Sweden: How Not to Solve an Asylum Crisis, in: The Globe Post, 05.09.2019; Petrén, Alice: Allt fler unga ensamkommande lämnar Sverige för Frankrike, in: Sveriges Radio, 08.05.2018.

# Illegale Migration steuern und begrenzen

Hans-Jürgen Papier

Das europäische Asylsystem gilt als reformbedürftig, weil Asylverfahren häufig zu dauerhaftem Aufenthalt führen und nationale Steuerungsmöglichkeiten begrenzen. Gefordert werden strengere Grenzverfahren, Asylprüfungen außerhalb der EU sowie eine stärkere Wahrung nationaler Souveränität bei Migration und innerer Sicherheit.

Das Asylrechtssystem in der Europäischen Union bedarf der grundlegenden Reform. Es darf nicht länger faktisch ein Einwanderungsrecht durch die Hintertür sein. Eine solche Reform hat bestimmte Eckpunkte zu beachten. Der dem Grundgesetz zu entnehmende Identitätsvorbehalt setzt der Integration durch EU-Recht gewisse Grenzen.

## **Bisheriges Asylrecht dysfunktional**

Das bisherige Asylrechtssystem ist unübersichtlich und kompliziert geregelt. Die Rechtsquellen stammen zum Teil aus dem nationalen Recht, zum Teil aus dem primären und sekundären Unionsrecht sowie aus dem Völkerrecht, also vornehmlich aus dem Recht der Europäischen Menschenrechtskonvention und

der Genfer Flüchtlingskonvention. Darüber hinaus ist von den Gerichten, sowohl den nationalen als auch den internationalen Gerichten, also dem EuGH und dem EGMR, im Laufe der letzten Jahre eine immer tiefergehende und immer engmaschigere Verdichtung des Asylrechtssystems<sup>1</sup> vorgenommen worden, sodass sich dieses Rechtssystem inzwischen in hohem Maße wie Mehltau auf die politische Gestaltungsmacht der Europäischen Union sowie ihrer Mitgliedstaaten zu legen scheint. Dieses Rechtssystem erscheint aufgrund der disparaten Rechtsquellen inzwischen äußerst versteinert sowie starr und dysfunktional, seine Veränderung und Anpassung an grundlegend geänderte politische und soziale Gegebenheiten seitens der politisch Verantwortlichen erscheinen immer schwieriger und aussichtsloser. Die Bürger erwarten aber von den politisch

Verantwortlichen eine den veränderten Gegebenheiten entsprechende Revision der Asyl- und Migrationspolitik, was indes – wie gesagt – an der Erstarrung dieses immer stärker verfeinerten, in den Augen vieler Politiker letztlich irreversiblen Rechts zu scheitern droht. Das zerstört allmählich das Vertrauen der Bürger der Europäischen Union in die Handlungsfähigkeit der demokratisch legitimierten Organe und gefährdet letztlich den Bestand der westlichen Demokratien.

Es bleibt die zentrale Aufgabe einer grundlegenden Reform des gesamten EU-Asylsystems, die über das hinausgeht, was derzeit mit dem Inkrafttreten des novellierten Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) im Jahr 2026 angestrebt wird. Diese Änderung wird Verbesserungen, aber noch keine abschließende Reform des bestehenden, strukturell höchst missbrauchsanfälligen und funktionsunfähigen Systems bringen. Im Grunde kann jeder Mensch auf der Welt unter Berufung auf einen beabsichtigten Asylantrag in die Europäische Union einreisen. Mit dieser Begründung ist letztlich auch eine Weiterreise in den Mitgliedstaat der eigenen Wahl und Präferenz des Asylantragstellers möglich. Es reicht, zu erklären, man wolle Asyl beantragen – und schon beginnt ein Verfahren, das oft über viele Instanzen läuft und de facto zu einem vielfach dauerhaften Aufenthalt führt, selbst wenn der Asylantrag am Ende bestandskräftig abgelehnt wird. Es ist mit anderen Worten faktisch gesehen ein Einwanderungsrecht durch die Hintertür entstanden – genau das ist aber nicht der Sinn des Asylrechts. Das Asylrechtssystem darf nicht länger als Vehikel für eine unkontrollierte und voraussetzungslose Fluchtmigration in die Europäische Union beziehungsweise in einen ihrer Mitgliedstaaten nach eigener Wahl dienen. Und auch die Novellierung auf der Basis des neuen GEAS wird, soweit man das absehen kann, illegale Zuwanderungen nicht wirklich verhindern können. Denn solange Menschen ohne jeden Rechtstitel nach Europa einreisen und dann faktisch nicht mehr zurückgeführt beziehungsweise abgeschoben werden können, selbst wenn sie ausreisepflichtig sind, wird es keine wirksame Steuerung der Migration nach Europa geben.

Ob die nunmehr vorgesehenen Abschiebezentren im EU-Ausland tatsächlich errichtet werden und ob diese Neuerung in rechtlicher und faktischer Hinsicht die Zahl der realisierten Abschiebungen merklich erhöhen wird, ist derzeit völlig offen.

## **Eckpunkte einer Reform**

Die einzige Lösung besteht darin, dass der EU-Gesetzgeber, gegebenenfalls im Zusammenwirken mit dem nationalen Gesetzgeber, das Migrations- und Flüchtlingsrecht umfassend neu und dann präzise und ohne große Auslegungsspielräume für die Judikative regelt. Auf diese Weise muss erreicht werden, dass der demokratisch legitimierte Gesetzgeber wieder die Hoheitsmacht über die Gestaltung von Einwanderung und Migration erlangt, dies ist letztlich eine Schicksalsfrage für das Fortbestehen einer funktionsfähigen westlichen Demokratie. Das neue Asylrecht muss mit anderen Worten ausschließen, dass Menschen aus aller Welt in die Europäische Union beziehungsweise in einen Mitgliedstaat der eigenen Wahl einreisen und dort Aufenthalt nehmen dürfen, nur weil sie sich auf ein individuelles Asylrecht berufen. Eine solche Fehlentwicklung zu einem voraussetzungslosen und unlimitierten faktischen Einwanderungsrecht in die Europäische Union und in einen Mitgliedstaat der eigenen Wahl, kann man nicht mehr über Ausweisungen, Rückführungen und Abschiebungen hinreichend korrigieren. Denn solche Ausweisungen, Abschiebungen beziehungsweise Rückführungen stoßen vielfach nicht nur auf erhebliche faktische Hindernisse, sondern sind auch aus rechtsstaatlich-menschenrechtlichen Gründen nicht selten ausgeschlossen. Die Hindernisse können beispielsweise darin liegen, dass die Zielstaaten nicht aufnahmebereit sind, dass dort keine menschenwürdige Behandlung gewährleistet ist, dass der Betroffene keine gültigen Papiere besitzt, keine Identitätsfeststellung möglich oder der Betroffene untergetaucht ist, oder gesundheitliche Gründe anführt. Man kann mit anderen Worten lapidar feststellen: Wer es nach derzeitiger Rechtslage in die Europäische Union geschafft hat, bleibt – wenn er es will und wenn er es einigermaßen geschickt anstellt – auch letztlich dauerhaft drin. Neues, effizientes Recht muss also an dem Zugang, an seiner Begrenzung und Kontrolle ansetzen, um künftig den Missbrauch des Asylrechts zu Zwecken asylfremder Einwanderung auszuschließen.

Eine grundlegende Reform des Asylrechtssystems in der EU müsste also den Grundsatz aufgeben, dass ein Asylantrag in der EU beziehungsweise in einem ihrer Mitgliedstaaten immer dann und nur dann gestellt werden kann, wenn sich die betreffende Person im Inland befindet und dass mit diesem Asylantrag, mag er auch noch so aussichtslos sein,

ein vorläufiges Aufenthaltsrechts während des gesamten behördlichen und gerichtlichen Verfahrens verbunden ist. Das befördert den eben geschilderten Missbrauch der Asylverfahren. Dies kann dadurch wirksam vermieden werden, dass das neue Asylrecht vorsieht, dass die Asylverfahren beziehungsweise ihre Durchführung in einen Drittstaat verlegt wird. Auch die Einführung eines Einreiseerlaubnisverfahrens, etwa auf elektronischer Basis, wäre meines Erachtens zu diskutieren, indem über die Genehmigung der Einreise und in diesem Zusammenhang über die Plausibilität eines im Erlaubnisantrag dazulegenden Asylgrundes befunden wird. Wird eine solche Einreiseerlaubnis zum Zwecke der Durchführung eines Asylverfahrens erteilt, könnte eine legale Einreise ohne die riskanten Zugänge für Leib und Leben erreicht werden.

Schließlich sollte der europäische Gesetzgeber die Kategorie des subsidiären Schutzes als Bestandteil eines subjektiven Schutzanspruchs aufgeben. Mit der Schutzkategorie der „subsidiär Schutzberechtigten“ hat der Gesetzgeber den klassischen Schutzzahmen der individuellen Verfolgung erheblich ausgeweitet. Die hiervon betroffenen Personen, die keine Flüchtlinge im Sinne des Konventionsrechts sind, sind etwa durch Gewalt im Rahmen bewaffneter Konflikte bedroht. Aufgrund des geltenden europäischen und nationalen Rechts haben sie gleichwohl einen individuellen Rechtsanspruch auf Schutzgewährung. Dies halte ich in der heutigen, von unzähligen Konflikten gekennzeichneten Weltlage für problematisch. Man sollte also darüber nachdenken, den subsidiären Schutz zukünftig nicht mehr als subjektives, einklagbares Recht auszugestalten. Es wäre sinnvoller, wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten in solchen Fällen nach humanitärem Ermessen handeln könnten, also auf freiwilliger Basis Schutz gewähren. Das hätte klare Vorteile: Es erlaubte eine gesteuerte Hilfe ohne einklagbare Individualansprüche und eine Berücksichtigung der begrenzten Aufnahmekapazitäten.

## Rechtsfragen zur Einreiseverweigerung

Nach §18 Abs. 2 Nr. 1 Asylgesetz (AsylG) ist einem Ausländer, der bei einer mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörde um Asyl nachsucht, die Einreise zu verweigern, wenn er aus einem sicheren Drittstaat im Sinne des §26 a AsylG einreist. Da die Bundesrepublik Deutschland ausschließlich an solche „sicheren Drittstaaten“ grenzt, fällt die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland auf dem Landweg zweifelsohne unter die Regelung des §18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG. Es wird allerdings die Auffassung vertreten, die im deutschen Recht vorgesehene Einreiseverweigerung und Zurückschiebung (§18 Abs. 2 und 3 AsylG) verletzen die Regeln der Dublin-III-Verordnung der EU und könnten daher wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht mehr zur Anwendung kommen.<sup>2</sup> Die Dublin-III-Verordnung ist inzwischen durch die Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement ersetzt worden. Im Mittelpunkt dieser Überlegungen stand Art. 3 Abs. 1 Satz 1 der Dublin-III-Verordnung, der besagte, dass die Mitgliedstaaten jeden Antrag auf internationalen Schutz prüfen, den ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates, einschließlich an der Grenze oder in den Transit-zonen, stellt.

Eine solche Interpretation des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 der Dublin-III-Verordnung kann nur bei einer sehr oberflächlichen Normeninterpretation begründet werden. Die gebotene systematisch-theologische ebenso wie die historische Interpretation widerstreiten einem solchen Normverständnis eindeutig. Dies haben Alexander Peukert, Christian Hillgruber, Ulrich Foerste und Holm Putzke in ihrem Beitrag „Einreisen lassen oder zurückweisen? Was gebietet das Recht in der Flüchtlingskrise an der deutschen Staatsgrenze?“, ZAR 2016, Seite 131ff, mit ebenso scharfsinniger wie überzeugender Argumentation dargelegt. Zum einen widerspricht eine solche weitgehende Auslegung des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 der Dublin-III-Verordnung schon dem Satz 2 von Abs. 1 dieser Vorschrift, wonach der Antrag „von einem einzigen Mitgliedstaat geprüft“ wird, der „nach den Kriterien des Kapitels III als zuständiger Staat bestimmt wird“.

Nach dem Regelungssystem des EU-Sekundärrechts sollen gerade nicht mehrere Mitgliedstaaten eine Prüfungspflicht haben, überdies soll auch vermieden werden, dass Drittstaatsangehörige letztlich das Asylland und ihren Aufenthaltsstaat frei wählen dürfen. Es ist gerade das vorrangige Ziel des EU-Asylverfahrensrechts, eine „irreguläre Weiterreise“ und damit eine sogenannte Sekundärmigration weitestgehend zu verhindern. Eine Interpretation des EU-Sekundärrechts, die auf eine nahezu unbegrenzte Einreisebeziehungsweise Weiterreiseberechtigung von Asylbewerbern hinausläuft, widerspricht also dem eigenen primären Regelungsziel.

### **Kernbereich staatlicher Souveränität**

Sollte europäisches Sekundärrecht entgegen der hier vertretenen Rechtsauffassung gleichwohl vorschreiben, dass Personen, die um internationalen oder subsidiären Schutz nachsuchen, in jedem Fall die Einreise zur Durchführung eines Asylverfahrens in Deutschland zu gestatten sei, so kann gleichwohl nicht auf einen unbedingten Anwendungsvorrang des Unionsrechts geschlossen werden, sodass die deutsche Regelung im §18 Abs. 2 AsylG von vornherein obsolet oder verdrängt wäre. Zwar ist der prinzipielle Vorrang des Unionsrechts, einschließlich des sekundären Unionsrechts, vor dem nationalen Recht jeder Rangstufe unbestritten und wird auch hier nicht in Frage gestellt. Dieser Vorrang gilt aber – insbesondere nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – nicht ausnahmslos. Deutsches Verfassungsrecht, ebenso wie Art. 4 des EU-Vertrages begründen gewisse Grenzen. Nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes kann der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen. Es dürfen aber die in Art. 1 und Art. 20 des Grundgesetzes niedergelegten Grundsätze nicht berührt werden (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG). Die Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats setzen der europäischen Integration mithin zwingende Grenzen. Zu den unverzichtbaren Grundsätzen gehört der Kernbereich staatlicher Souveränität, der um der Wahrung der Identität der grundgesetzlichen Demokratie willen nicht preisgegeben werden darf. Es gilt mithin ein Identitätsvorbehalt als zwingende Integrationsbeschränkung.

Zu diesem Kernbereich staatlicher Souveränität gehört das Recht des Mitgliedstaates Bundesrepublik Deutschland, dass seine demokratisch legitimierten Organe darüber entscheiden dürfen, ob und unter welchen Voraussetzungen Drittstaatsangehörige in Deutschland einreisen und dort Aufenthalt nehmen dürfen. Dieses zentrale Souveränitätsrecht wird ausgehöhlt, wenn Deutschland jede Person aus aller Welt bedingungslos und voraussetzungslos einreisen lassen müsste, sofern diese Person formal ein Asylbegehren geltend macht. Denn diese Einreisegestattung ist derzeit regelmäßig mit einem überwiegend nahezu unbegrenzten Aufenthalt verbunden. Überstellungen an die zuständigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gelingen regelmäßig nur in seltenen Fällen. Auch Abschiebungen in die Herkunftsstaaten scheitern überwiegend aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen. Durch das nunmehr reformierte EU-Recht wird dieser Missstand zwar gemindert, aber meines Erachtens nicht wirklich beseitigt werden. So ist aus tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründen aus der Einreise zum Zwecke der Asylantragstellung in Deutschland und zur Durchführung des entsprechenden Verwaltungsverfahrens ein mit staatlichen Sozialleistungen verbundener Aufenthalt von nicht absehbarer Dauer geworden. Hinzu kommt, dass Asylbegehren dieser Personen grundsätzlich aussichtslos sind, weil Deutschland bei Überschreiten seiner Binnengrenzen auf dem Landweg prinzipiell nicht zuständig ist und darüber hinaus in vielen Fällen ein Asylanspruch auch aus materiellen Gründen offenkundig erfolglos sein wird. Die Berufung auf einen in Deutschland zu stellenden Asylantrag ist mithin objektiv rechtsmissbräuchlich. Denn ein Asylantrag in Deutschland hat in diesen Fällen nicht den Zweck, den gesetzlich vorgesehenen internationalen oder subsidiären Schutz, sondern eine Aufenthaltsmöglichkeit in Deutschland zu erreichen, die aus der Sicht der Betroffenen mit erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Vorteilen verbunden ist. Nach den anerkannten Regeln zivilisierter Rechtsordnungen ist der Rechtsmissbrauch eine unzulässige Rechtsausübung.

Rechtsnormen des sekundären EU-Rechts dürfen wegen des grundgesetzlichen Identitätsvorbehalts nicht so weit gehen oder so weit interpretiert werden, dass der Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland jede Person aus einem Drittstaat, die auf dem Landwege einreisen will, die Einreise zu gestatten hat, allein weil diese Person ein Asylbegehren vorbringt, das offenkundig und ersichtlich in Deutschland keinen Erfolg haben kann und als objektiv rechtsmissbräuchlich zu werten ist.

Auch das europäische Primärrecht übernimmt letztlich den mitgliedstaatlichen Souveränitätsvorbehalt, sodass dieser auch Bestandteil des europäischen Primärrechts wird. Nach Art. 4 Abs. 2 des EU-Vertrages achtet die Union die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in ihren grundlegenden verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck kommt. Zu den grundlegenden verfassungsmäßigen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland gehört unzweifelhaft der aus Art. 23 Abs. 1, 79 Abs. 3 und Art. 20 GG folgende Identitätsvorbehalt.

Dem Identitäts- und Souveränitätsvorbehalt des nationalen und europäischen Verfassungs- und Primärrechts trägt das EU-Vertragsrecht im Art. 72 AEUV Rechnung, so dass von einer wirklichen Diskrepanz zwischen deutschem und europäischem Recht in der hier strittigen Frage letztlich keine Rede sein kann. Nach Art. 72 AEUV bleiben die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit unberührt. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „öffentlichen Ordnung“ ist unter Beachtung des Identitätsvorbehalts des nationalen und europäischen Verfassungs- und Vertragsrechts zu interpretieren. Er umfasst demnach auch und vor allem die Regelungen und Maßnahmen, die zur Wahrung des Kernbereichs der nationalen Souveränität unerlässlich sind. Dazu gehören unter den gegenwärtigen rechtlichen und praktischen Gegebenheiten in der Europäischen Union und speziell in der Bundesrepublik Deutschland die erwähnten Regelungen zur Zurückweisung von asylsuchenden Drittstaatsangehörigen an den deutschen Binnengrenzen.

Solange der faktisch unbegrenzte und voraussetzungslose Zustrom von Migranten über die deutschen Binnengrenzen möglich bleibt und solange eine funktionsfähige und durchsetzbare gesamteuropäische Asylrechtsregelung, die den gegenwärtigen dysfunktionalen Zustand beendet, nicht existiert, wird die Bundesrepublik Deutschland sich auf diese Regelung des Art. 72 AEUV berufen dürfen.

Die Tatsache, dass derzeit die Zahl der Asylanträge in Deutschland deutlich zurückgegangen ist, ändert daran nichts. Die durch jahrelange Untätigkeit eingetretene Gefährdung der rechts- und sozialstaatlichen Ordnung ist damit noch nicht beseitigt, sondern wird im Gegenteil auch durch eine verminderte illegale Migration weiter verschärft.



## Prof. em. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier

bekleidete seit 1992 den Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere deutsches und bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht sowie Öffentliches Sozialrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München und wurde im Jahr 2011 emeritiert. Er wurde 1998 zum Vizepräsidenten und 2002 zum Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts ernannt. Nach 12 Jahren Amtszeit schied Prof. Papier 2010 aus dem Bundesverfassungsgericht aus.

---

---

### Anmerkungen:

- 1 Siehe beispielsweise: EGMR, Urteil vom 23.02.2012 – 27765/09; EGMR, Urteil vom 21.01.2011, 30696/09.
- 2 Siehe etwa Thym, Daniel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.06.2018, S. 6; Fastenrath, Ulrich ebd.; Lehner, Roman, „Grenze auf Grenze zu? Die transnationale Wirkung von Rechtsverstößen im Dublin-System“, [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), Stand 30.10.2015); Thym, Daniel: „Zurückweisungen“ von Asylbewerbern nach der Dublin III-Verordnung, in: NJW 2018, 2353.



### III. Das Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeits- gesetz reformieren

Zur Reform des Asyl- und Aufenthaltsrechts

# Die Funktionalität des Rechts wiederherstellen

Thomas Silberhorn

Das Grundrecht auf Asyl für politisch Verfolgte ist auf den temporären Schutz im Einzelfall ausgelegt. Durch globale Fluchtbewegungen, die sich auf Dauer verfestigen, ist das Asyl- und Aufenthaltsrecht in weiten Teilen dysfunktional geworden.

Die Funktionalität des Rechts muss daher wiederhergestellt werden.

## I. Ursachen der Dysfunktionalität im Asyl- und Aufenthaltsrecht

Zwischen dem geschriebenen Asyl- und Aufenthaltsrecht und seiner gelebten Wirklichkeit klaffen Lücken. Diese Dysfunktionalität ist sowohl in der EU-Rechtsetzung als auch in der Gesetzgebung und im Verwaltungsvollzug in Deutschland zu verorten.

### 1. Gescheiterte EU-Verordnungen

Die Dublin-Verordnungen der EU sind an der Staatenpraxis und an systemischen Mängeln gescheitert. Die Ersteinreisestaaten nehmen ihre Zuständigkeit zur Durchführung des Asylverfahrens weiterhin nur lückenhaft wahr und sind zur Rückübernahme oft nicht bereit oder nicht in der Lage. Deutschland wurde so – entgegen der Dublin-Regeln und entgegen Art. 16 a Abs. 2 Satz 1 GG – zum Hauptzielland für Migration. Die soziale Absicherung, die Bildungschancen und die Beschäftigungsperspektiven in Deutschland haben dazu ebenfalls beigetragen. Doch der unzureichende Schutz der EU-Außengrenzen und die brüchige Solidarität zur Lastenteilung innerhalb der EU haben die Dysfunktionalität verschärft.

## 2. Überkomplexe Gesetzgebung

Die deutsche Gesetzgebung im Bereich des Asyl- und Aufenthaltsrechts ist kaum noch überschaubar. Asylgesetz, Asylbewerberleistungsgesetz, Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU und zahlreiche Verordnungen sind durch immer detailliertere Regelungen – etwa für Duldungsgründe, Bleiberechtstatbestände, Anhörungspflichten und Begründungserfordernisse – überkomplex geraten. Die Regelungsdichte überfordert Betroffene, Ausländerbehörden und Justiz.

Bisweilen hat sich das gesetzgeberische Ziel ins Gegenteil verkehrt: So war die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung) nach § 60a des Aufenthaltsgesetzes als humanitäre Ausnahme konzipiert. Durch Kettenduldung führt sie aber zum dauerhaft gesicherten Aufenthalt selbst von vollziehbar Ausreisepflichtigen. Diese mangelnde Steuerungswirkung des gesetzten Rechts sendet das Signal, dass am Ende bleiben kann, wer es nach Deutschland schafft.

## 3. Strukturelle Vollzugsdefizite

Im Vollzug wird die Dysfunktionalität des Asyl- und Aufenthaltsrechts besonders deutlich: Zum Stichtag 31. Dezember 2025 hielten sich 232.067 vollziehbar ausreisepflichtige Personen in Deutschland auf, darunter knapp 60 Prozent abgelehnte Asylsuchende; 190.974 Personen davon oder gut 82 Prozent hatten eine Duldung.<sup>1</sup> Abschiebungen und freiwillige Ausreisen blieben weit dahinter zurück, auch wenn sie 2025 auf 22.787 Abschiebungen beziehungsweise 16.576 staatlich geförderte Ausreisen anstiegen.<sup>2</sup>

Die Vollzugsdefizite haben strukturelle Ursachen: unterschiedliche Vollzugspraktiken von 549 Ausländerbehörden<sup>3</sup> in 16 Bundesländern, mangelnde Kooperation von Herkunftsstaaten und sicheren Drittstaaten, umfangreiche Rechtsschutzmöglichkeiten und überlastete Verwaltungsgerichte mit mehrjährigen Verfahrensdauern. Schließlich scheitern fast zwei Drittel aller Abschiebeversuche daran, dass zu wenige Abschiebehaftplätze zur Verfügung stehen oder ausreisepflichtige Personen untertauchen.<sup>4</sup>

## II. Folgen der Dysfunktionalität im Asyl- und Aufenthaltsrecht

Der Verlust staatlicher Handlungsfähigkeit und gesellschaftlicher Akzeptanz ist die unmittelbar spürbare Folge der Dysfunktionalität im Asyl- und Aufenthaltsrecht. Mittelbare Folgen zeigen sich darüber hinaus im globalen Kontext: Während Organisierte Kriminalität und Staatskriminalität profitieren, erhalten die Schutzbedürftigsten oft keine ausreichende Hilfe. Das Asyl- und Aufenthaltsrecht erweist sich insoweit als nicht krisenfest.

### 1. Verlust von staatlicher Handlungsfähigkeit und gesellschaftlicher Akzeptanz

Soweit Asyl- und Aufenthaltsrecht nicht durchgesetzt werden oder ihre Regelungszwecke nicht erfüllen, büßt der Staat seine Handlungsfähigkeit ein und riskiert das Vertrauen der Bürgerschaft. In vielen Kommunen kommt dies in knappen Kapazitäten und hohen Kosten für Unterbringung und soziale Infrastruktur oder in gesteigener Kriminalität und gesunkenem Sicherheitsgefühl zum Ausdruck.

Zudem droht die gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung insgesamt zu erodieren, wenn irreguläre Migration praktisch zu den gleichen Ergebnissen wie reguläre Migration führt. Mehr noch: Die Dysfunktionalität des Asyl- und Aufenthaltsrechts führt zur Polarisierung der Gesellschaft und ist Gegenstand politischer Instrumentalisierung mit dem Ziel, das Rechtssystem als Ganzes zu delegitimieren.

Der Schutz des Asylrechts erfordert daher den Schutz seiner Funktionalität. Der Staat muss seine Ordnungsfunktion wahrnehmen, um seiner humanitären Verantwortung für Asyl gerecht werden zu können. Dass staatliche Stellen wirksam steuern, wer einreisen und bleiben darf und wer nicht, ist zugleich Voraussetzung dafür, die gesellschaftliche Akzeptanz des Asyl- und Aufenthaltsrechts wieder zu stärken.

## 2. Verwundbarkeit durch Kriminalität und hybride Kriegsführung

Die irreguläre Migration hat sich zu einem profitablen Geschäftsfeld der Organisierten Kriminalität entwickelt. Über 90 Prozent der Migranten nehmen auf dem Weg nach Europa illegale Schleuserdienste in Anspruch.<sup>5</sup> Auf standardisierten Routen gelangen sie durch arbeitsteilig organisierte Schleuser über mehrere Länder bis nach Deutschland.<sup>6</sup> Die kriminellen Netzwerke operieren zunehmend global und passen ihre Geschäftsmodelle politischen Veränderungen sowie Strafverfolgungsmaßnahmen an.<sup>7</sup> Der weltweite Jahresumsatz der Schleuserkriminalität wird auf mehrere Milliarden US-Dollar geschätzt.<sup>8</sup>

Besonders besorgniserregend ist das Phänomen der Staatskriminalität bei Schleusungen. Namentlich Russland und Belarus setzen Schleusungen in die EU als Instrument hybrider Kriegsführung ein, indem sie jährlich tausende Migranten gezielt anwerben, ihnen Tourismus- oder Geschäftsvisa ausstellen, sie an die EU-Außengrenze transportieren und sie sogar beim gewaltsamen Durchbrechen der Grenzanlagen aktiv unterstützen.<sup>9</sup>

Die Fähigkeit zur Selbstbehauptung verlangt, das Rechtssystem vor solchen Angriffen zu schützen. Die Krisenfestigkeit des Rechts ist damit eine Kernfrage nationaler Sicherheit. Die Antwort kann nur lauten, auf nationaler und auf europäischer Ebene entschlossen und koordiniert zu handeln, wie es etwa bei der Verstärkung der EU-Außengrenzen der Fall ist.

## 3. Vernachlässigung der Schutzbedürftigsten

Die vielleicht gravierendste, wenngleich wenig diskutierte Folge der Dysfunktionalität im Asylrecht betrifft die Schutzbedürftigsten, die aus einem konfliktbetroffenen Gebiet nicht fliehen können oder in unmittelbarer Nachbarschaft Aufnahme finden. Nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen lebten Mitte 2025 weltweit mindestens 117,3 Millionen Menschen in Zwangsvertreibung, davon 67,8 Millionen als Binnenvertriebene im eigenen Land.<sup>10</sup> Nur ein Bruchteil davon erreicht Europa.

Das europäische Asylsystem gewährt Schutz vor politischer Verfolgung und erfordert die persönliche Antragstellung nach Einreise. Es ist strukturell auf Personen ausgerichtet, die es bis nach Europa schaffen und einen Asylgrund geltend machen können. Auf den frequentierten Migrationsrouten muss man außerdem in der Lage sein, mehrere tausend Euro Schleuserlohn aufzubringen und eine lebensgefährliche Reise zu überstehen. Damit konzentriert sich die Gewährung von Asyl in Europa faktisch auf die finanziell und physisch Stärksten.

Alle anderen bleiben zurück, nicht selten in prekären Verhältnissen oder gar in Konfliktgebieten, die nicht einmal für humanitäre Hilfe zugänglich sind. Diese am meisten Gefährdeten benötigen am dringendsten Schutz. Der Einsatz begrenzter Kräfte und Mittel entfaltet hier die größte Wirksamkeit. Doch das Asylrecht bindet die meisten Ressourcen in Europa und vernachlässigt die Schutzbedürftigsten vor Ort. Es ist somit als Beitrag zur Krisenbewältigung nur wenig wirksam.

### **III. Zur Bedeutung der Funktionalität im Asyl- und Aufenthaltsrecht**

Der politische Anspruch, Humanität und Ordnung in der Migrationspolitik zu gewährleisten, erfordert ein Asyl- und Aufenthaltsrecht, das seinen Funktionen gerecht wird. Hier kommen verschiedene Dimensionen zum Tragen:

#### **1. Ordnung**

Eine zentrale Funktion von Recht besteht darin, Ordnung zu schaffen und dadurch Rechtssicherheit herzustellen. Das Gewaltmonopol des Staates muss sich gegenüber dem Faustrecht durchsetzen. Das erfordert im Asyl- und Aufenthaltsrecht, Schleusungen soweit nur möglich zu unterbinden und gegen kriminelle Schleusernetzwerke sowie hybride Attacken konsequent vorzugehen. Damit wird sichergestellt, dass allein staatliche Institutionen über Einreise und Aufenthalt in Deutschland entscheiden.

#### **2. Steuerung**

Recht hat darüber hinaus die Aufgabe, Verhalten wirksam zu steuern. Das betrifft die Rechtsunterworfenen ebenso wie die Rechtsanwender, indem sie das Recht beachten bzw. vollziehen, also ihre Handlungen am Recht ausrichten. Im Asyl- und Aufenthaltsrecht muss die Kongruenz von Norm und Vollzug, die Lon Fuller als ein Prinzip der inneren Moralität des Rechts postuliert hat,<sup>11</sup> wiederhergestellt werden. Wenn die Norm die Verfahrenszuständigkeit des Ersteinreisestaats begründet, muss der Vollzug dies ermöglichen. Wenn die Norm die Ausreise anordnet, darf der Vollzug nicht den Aufenthalt dauerhaft dulden. Konsistente Rechtsanwendung sichert die Steuerungsfunktion des Rechts.

#### **3. Gerechtigkeit**

Recht muss der Gerechtigkeit dienen. Dieser Anspruch zielt nicht nur auf einen Ausgleich von Interessen ab, sondern ist zugleich das Fundament für den Schutz universeller Menschenrechte. Formale Gerechtigkeit erfordert mit Gustav Radbruch, Gleiche gleich und Ungleiche ungleich zu behandeln.<sup>12</sup> Für das Asyl- und Aufenthaltsrecht bedeutet das, Schutzberechtigten zu helfen, nicht Schutzberechtigte abzuweisen und die Schutzbedürftigsten, die es nicht nach Europa schaffen, im Blick zu behalten. Unterstützungsleistungen müssen mit den Interessen der Leistungserbringer und mit den Interessen anderer Leistungsempfänger ausgeglichen werden. Entfällt der Asylgrund, muss der Aufenthalt regelmäßig beendet werden.

#### **4. Legitimität**

Recht legitimiert staatliche Macht und begrenzt sie. Die Legitimität des Rechts ist nach Max Weber an den Glauben der Handelnden geknüpft, dass die Normen gelten und gelten sollen.<sup>13</sup> Ohne diese Überzeugung verliert das Recht seine Akzeptanz und kann das Rechtssystem als Ganzes in Frage gestellt werden. Im Asyl- und Aufenthaltsrecht gilt es, eine solche Delegitimierung zu verhindern. Dazu muss dem Recht Geltung verschafft werden, zum Beispiel indem Rechtsmittelverfahren beschleunigt und vollziehbare Ausreisepflichten auch vollstreckt werden.

#### **5. Integration**

Recht soll Identität stiften und gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Das setzt voraus, dass das Rechtssystem als Ganzes kohärent und konsistent ist, in der Rechtsetzung ebenso wie in der Rechtsanwendung. Im Asyl- und Aufenthaltsrecht kommt es dabei auf ein enges Zusammenwirken des Bundes sowohl mit den Partnerstaaten der EU und des Schengen-Raums als auch mit den Ländern und Kommunen an. Die Integrationsfunktion des Rechts kann nur durch eine Migrationspolitik erfüllt werden, die Polarisierung vermeidet und den Zusammenhalt der Gesellschaft zum Ziel hat.

## IV. Reformschritte seit dem Regierungswechsel 2025

Die am 05. Mai 2025 gebildete Koalition von CDU, CSU und SPD hat in ihrem Koalitionsvertrag eine umfassende Reform der Migrationspolitik mit dem Ziel vereinbart, Migration zu ordnen und zu steuern und die irreguläre Migration wirksam zurückzudrängen.<sup>14</sup> Dazu ist es angesichts des globalen und auf Dauer anhaltenden Migrationsgeschehens erforderlich, nationale Maßnahmen europäisch und international zu flankieren, um die Funktionalität des Asyl- und Aufenthaltsrechts wiederherzustellen.

### 1. Nationale Maßnahmen

Zu den wesentlichen Reformschritten seit dem Regierungswechsel 2025 zählen verstärkte Grenzkontrollen an allen deutschen Landgrenzen einschließlich der direkten Zurückweisung von Asylsuchenden nach § 18 Abs. 2 des Asylgesetzes. Hinzu kommen die Ausweitung sicherer Herkunftsstaaten und ihre erleichterte Einstufung durch Rechtsverordnung sowie die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten.<sup>15</sup> Freiwillige Ausreisen und Abschiebungen sollen deutlich gesteigert werden, wozu auch die Abschaffung der verpflichtenden Beistellung eines Rechtsbeistands in Ausreisegewahrsam oder Abschiebehaft dient.<sup>16</sup>

Die verstärkten Grenzkontrollen zeigen Wirkung: Vom 08. Mai 2025 bis zum 30. April 2026 stellte die Bundespolizei 46.952 unerlaubte Einreisen fest. Davon wurden 34.397 Personen oder 73,26 Prozent unmittelbar an der Grenze zurückgewiesen oder zurückgeschoben. Zudem konnten 1.392 Schleuser und 8.716 Personen mit offenen Haftbefehlen festgenommen werden.<sup>17</sup>

Der Rückgang der Asylerstanträge auf 113.236 im Jahr 2025 beziehungsweise um 50,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr<sup>18</sup> ist – neben der politischen Entwicklung in den Hauptherkunftsländern – zumindest auch auf den Kurswechsel in der Migrationspolitik zurückzuführen. Das zeigen der im EU-Vergleich überproportionale Rückgang in Deutschland,<sup>19</sup> der weitere Rückgang auf 28.971 Asylerstanträge von Januar bis April 2026<sup>20</sup> und die Zahl der vollzogenen Abschiebungen von 22.787 in 2025.<sup>21</sup>

Die bisherigen Reformschritte haben kriminelle Schleuser und ihre Geschäftsmodelle geschwächt und die staatliche Handlungsfähigkeit gestärkt. Ihre praktische Wirksamkeit bleibt gleichwohl eingeschränkt, soweit Transit- und Herkunftsstaaten von Migranten nicht kooperieren und die illegale Weiterreise innerhalb der EU (Sekundärmigration) fortbesteht.<sup>22</sup>

### 2. Maßnahmen auf EU-Ebene

Die Europäische Union hat weitreichende Reformen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) beschlossen, die ab Mitte Juni 2026 vollständig anwendbar sind. Ziel des Reformpakets ist es, Migration zu steuern und zu ordnen, humanitäre Standards zu wahren und irreguläre Migration zu begrenzen. Zu den zentralen Neuerungen zählen

- ein Screening-Verfahren an den EU-Außengrenzen zur Identitätsfeststellung, Gesundheits- und Sicherheitsüberprüfung aller irregulär einreisenden Personen,
- ein Schnellverfahren zur Zuständigkeitsbestimmung an den EU-Außengrenzen,
- ein beschleunigtes Asylverfahren an den EU-Außengrenzen für Asylsuchende mit geringen Chancen auf einen Schutzstatus,
- ein verbindlicher Solidaritätsmechanismus zur Aufnahme oder Unterstützung von Geflüchteten, um Staaten an den EU-Außengrenzen zu entlasten,
- ein Instrumentarium für Krisenfälle, zum Beispiel Schnellverfahren bei einer Massenankunft von Geflüchteten, und
- einheitliche Mindeststandards für die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Schutzsuchenden.<sup>23</sup>

Zur Umsetzung dieser GEAS-Reform in nationales Recht hat der Deutsche Bundestag zwei Anpassungsgesetze beschlossen, die überwiegend zeitgleich mit der Anwendbarkeit der GEAS-Rechtsakte Mitte Juni 2026 in Kraft treten.<sup>24</sup> Dann können insbesondere von den Bundesländern Sekundärmigrationszentren gemäß § 44 Abs. 1a des Asylgesetzes eingerichtet werden, um gegen die irreguläre Einreise aus anderen EU-Mitgliedstaaten vorzugehen.

Darüber hinaus hat sich das Europäische Parlament für ein einheitliches Rückkehrsystem für Personen ohne Aufenthaltsrecht in der EU ausgesprochen.<sup>25</sup> Danach sollen die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen sowie die Unterbringung von ausreisepflichtigen Personen in Rückkehrzentren auch in Drittstaaten ermöglicht werden.

Diese Maßnahmen adressieren die strukturellen Schwächen des bisherigen europäischen Asylsystems und sind geeignet, die Ordnungs-, Steuerungs- und Integrationsfunktion des Rechts wiederherzustellen. Ihre Wirksamkeit hängt jedoch entscheidend davon ab, dass die EU-Mitgliedstaaten die neuen Instrumente konsequent und einheitlich nutzen. Die Chance besteht, irreguläre Migration signifikant zu reduzieren, wenn Zuständigkeitsregeln künftig genauer beachtet, Verfahren schneller entschieden und Lasten solidarischer verteilt werden. Rückführungen setzen allerdings voraus, dass auch die Transit- und Herkunftsstaaten von Migranten zur Kooperation bereit sind.

## V. Verbleibender Handlungsbedarf

Die Funktionalität des Asyl- und Aufenthaltsrechts kann kurz- und mittelfristig weiter verbessert werden. Langfristig zeichnet sich struktureller Reformbedarf ab.

### 1. Kurz- und mittelfristige Verbesserungen

Ein einheitlicher und konsequenter Verwaltungsvollzug der Bundesländer tut not. Besonders bei Abschiebestopps widerspricht die unterschiedliche Praxis der Bundesländer dem Prinzip formaler Gerechtigkeit.<sup>26</sup> Auch Ausreisegewahrsam und Abschiebehaft werden sehr verschieden gehandhabt. Trotz der großen Zahl vollziehbarer Ausreisepflichtiger haben die Bundesländer zu wenige oder gar keine Abschiebehaftplätze und nutzen die vorhandenen Plätze dennoch nicht aus.<sup>27</sup> Bei Asylbewerberleistungen für Lebensunterhalt, Gesundheitsversorgung und Unterbringung sollten die Bundesländer ihre unterschiedlichen Vollzugspraktiken evaluieren und beste Beispiele stärker berücksichtigen.

Optimieren lässt sich die Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen mit Ausländerbehörden zur Prüfung des Einreise- und Aufenthaltsrechts von Unionsbürgern sowie die Zusammenarbeit von Ausländerbehörden mit Polizeibehörden bei Identitätsfeststellungen und aufenthaltsbeendenden Maßnahmen. Effizientere Verwaltungsverfahren erfordern digitalisierte Abläufe und leistungsfähige Verwaltungseinheiten, die ihre Handlungsspielräume nutzen. Auch die Rechtsmittelverfahren können, zum Beispiel durch digitale Anhörungen, vereinfacht und beschleunigt werden.

Bundesregierung und Bundestag sollten außerdem die freiwillige Rückkehr von Ausreisepflichtigen besser fördern. Beratung und finanzielle Anreize zur Ausreise und Ansiedlung im Herkunftsstaat oder in einem Drittstaat erfordern weniger Aufwand als eine Abschiebung und versprechen mehr Erfolg.

Zur Rückführung von Migranten ist die Kooperationsbereitschaft von Transit- und Herkunftsstaaten oder auch von dritten Staaten erforderlich. Mit ihnen, vor allem mit den Hauptherkunftsstaaten von Migranten, müssen bi- und multilaterale Migrationsabkommen geschlossen werden. Dabei sollte die Aufnahme von Rückkehrern mit Maßnahmen zu Wiederaufbau und Integration vor Ort, zur Bekämpfung von Schleuserkriminalität oder zu legaler Zuwanderung verknüpft werden.

### 2. Langfristiger Reformbedarf

Die Dysfunktionalität im Asyl- und Aufenthaltsrecht resultiert auch aus einer über Jahre gewachsenen Regelungsdichte, deren Überkomplexität die Rechtsanwendung erschwert. Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bringt insoweit zwar Verbesserungen und Vereinheitlichungen, aber mit ihren zahlreichen, detaillierten Rechtsakten keine Vereinfachung.

In Deutschland ist eine Bündelung und Vereinfachung asyl-, aufenthalts-, staatsangehörigkeits- und rückkehrrechtlicher Regelungen in einem konsolidierten Migrationsgesetzbuch<sup>28</sup> nur auf lange Sicht realisierbar. Sie würde mehr Transparenz und Kohärenz ermöglichen und so die Ordnungs-, Steuerungs- und Integrationsfunktion des Rechts stärken. Verwaltungsbehörden, Gerichte und Betroffene würden dadurch entlastet.

In der Europäischen Union muss die langfristige Angleichung der Vollzugspraxis Priorität erhalten. So sollte eine Annäherung bei Asylanerkennungsquoten, bei Aufnahmebedingungen für Asyl- wie Arbeitsmigration und bei Rückführungspraktiken erreicht werden, um Anreize für Sekundärmigration zu reduzieren. Vereinheitlichte Verfahren, ein wirksamer Schutz der EU-Außengrenzen und die Koordinierung von Rückführungen unter Einbindung von Frontex tragen dazu bei.

Darüber hinaus ist ein grundlegender Perspektivwechsel im internationalen Schutzsystem notwendig. Es muss stärker an der Schutzbedürftigkeit ausgerichtet werden, um dem globalen und auf Dauer anhaltenden Migrationsgeschehen besser Rechnung tragen zu können. Im bestehenden Asylsystem werden stattdessen gerade die am meisten und am dringendsten Schutzbedürftigen vernachlässigt. Von zentraler Bedeutung sind daher eine stärkere Unterstützung der Hauptaufnahmeländer in den Herkunftsregionen von Geflüchteten und der Ausbau von Resettlement-Programmen. Das erfordert eine engere Verzahnung von Migrationspolitik mit Entwicklungs- und Außenpolitik.



## Thomas Silberhorn, MdB

ist Rechtsanwalt und vertritt seit 2002 den Bundeswahlkreis Bamberg im Deutschen Bundestag. In der 21. Wahlperiode ist er Justiziar der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und Mitglied im Innenausschuss des Deutschen Bundestags. Er war Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung (2018 bis 2021) und im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2014 bis 2018).

## Anmerkungen:

- 1 <https://mediendienst-integration.de/fluechtlinge/abschiebungen/wie-viele-personen-sind-ausreisepflichtig/>, Stand: 29.05.2026.
- 2 <https://mediendienst-integration.de/fluechtlinge/abschiebungen/wie-viele-abschiebungen-und-freiwillige-ausreisen-gibt-es/>, Stand: 29.05.2026.
- 3 Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, 13.07.2023, BT-Drs. 20/7754, S. 2.
- 4 <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/abschiebungen-asylbewerber-100.html>, Stand: 29.05.2026.
- 5 <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/migrant-smuggling-human-trafficking/>, Stand: 29.05.2026.
- 6 Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Schleusungskriminalität 2024, Wiesbaden 2025, S. 4 f., 10.
- 7 EUROPOL, European Migrant Smuggling Centre, 9th Annual Report, Luxemburg 2025, S. 4.
- 8 UNODC, Global Study on Smuggling of Migrants 2018, Wien 2018, S. 22 f.
- 9 <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/illegale-migration-als-politische-waffe>, Stand: 29.05.2026.
- 10 UNHCR, Mid-Year Trends 2025, Kopenhagen 2025, S. 5 f.
- 11 Fuller, Lon L.: The Morality of Law, New Haven/London 1969, S. 33, 81.
- 12 Radbruch, Gustav: Grundzüge der Rechtsphilosophie, Leipzig 1914, S. 303.
- 13 Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1922, S. 17.
- 14 [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf), S. 92, Stand: 29.05.2026.
- 15 <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/schwerpunkte/DE/migration-dobrindt/migration-dobrindt-schwerpunkt.html>, Stand: 29.05.2026.
- 16 Koalitionsvertrag 2025 (Fn. 14), S. 94 f.
- 17 [https://bundespolizei.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/Aktuelles/Pressemitteilungen/2026/PM\\_uE\\_VWBGK\\_Apr\\_2026.pdf](https://bundespolizei.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Aktuelles/Pressemitteilungen/2026/PM_uE_VWBGK_Apr_2026.pdf), Stand: 29.05.2026.
- 18 <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2026/260112-asylzahlen-dezember-und-gesamtjahr-2025.html>, Stand: 29.05.2026.
- 19 <https://www.euaa.europa.eu/news-events/eu-asylum-applications-down-one-fifth-2025-amid-shifting-geopolitical-dynamics>, Stand: 29.05.2026.
- 20 <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2026/260506-asylzahlen-april-2026.html?nn=284830>, Stand: 29.05.2026.
- 21 Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, 11.02.2026, BT-Drs. 21/4103, S. 2.
- 22 Sachverständigenrat für Integration und Migration: Stellungnahme zur Wirksamkeit nationaler Grenzkontrollen, Berlin 2025, S. 6 ff.
- 23 <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/EuropaeischerKontext/GEAS/geas-node.html>, Stand: 29.05.2026.
- 24 GEAS-Anpassungsgesetz, BGBl. 2026 I Nr. 111; GEAS-Anpassungsfolgesgesetz, BGBl. 2026 I Nr. 112.
- 25 [https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025/0059\(COD\)](https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025/0059(COD)), Stand: 29.05.2026.
- 26 <https://www.frnw.de/top/uebersicht-ueber-geltende-abschiebestops-der-bundeslaender-in-den-iran.html>, Stand: 29.05.2026.
- 27 <https://www.evangelisch.de/inhalte/233449/31-08-2024/plaetze-abschiebungshaft-oft-ungenutzt>, Stand: 29.05.2026.
- 28 <https://regionalheute.de/kommunen-fordern-migrationsgesetzbuch-1699225325/>, Stand: 29.05.2026.

# Die Reform des Asylrechts hat höchste Priorität

Holger Dremel

In den vergangenen Jahren wurde in Deutschland kein innenpolitisches Thema so intensiv und so kontrovers diskutiert wie die Migrationspolitik. Dabei stand und steht insbesondere das Asylgesetz im Mittelpunkt. Es wurde 1982 beschlossen, um das Verfahren zur Prüfung von Asylanträgen zentral zu regeln. Dieses Verfahren ist notwendig, da bei der Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahr 1949 im damaligen Artikel 16 auch das Grundrecht auf Asyl eingeführt wurde. Auf dieses Grundrecht, das Verfassungsrang hat, beziehen sich bis heute alle Anträge auf Asyl.

## Entwicklung der Asylbewerberzahlen

Um verstehen zu können, warum das Asylrecht vor allem seit 2015 so leidenschaftlich diskutiert wird und warum seitdem der Ruf nach seiner Reform immer lauter wurde, sollte man zunächst die Entwicklung der Asylbewerberzahlen seit Einführung des Grundrechts auf Asyl im Jahr 1949 betrachten.

In den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland war das Asylrecht noch kein zentrales innenpolitisches Thema. Denn bis 1975 war die jährliche Zahl der Asylbewerber relativ klein. Sie lag bis auf zwei Ausnahmen bei nur einigen Tausend Menschen. Von 1975 bis zum Fall des Eisernen Vorhangs in den

Jahren 1989 und 1990 bewegte sie sich dann jeweils im fünfstelligen Bereich mit Schwankungen von knapp 20.000 im Jahr 1983 bis knapp 74.000 im Jahr 1985 und erreichte lediglich in zwei Jahren, 1980 und 1985, knapp 100.000 beziehungsweise rund 108.000.

Im Jahr des Mauerfalls stieg diese Zahl auf über 121.000 und erreichte durch den Fall des Eisernen Vorhangs in den Jahren 1990 über 193.000. 1992 lag dann die Zahl der Asylbewerber in Deutschland mit rund 256.000 erstmals bei über einer Viertelmillion.

Diese Entwicklung wurde vor allem durch den Jugoslawien-Krieg im Jahr 1992 noch beschleunigt. Die vielen Menschen aus dem zerfallenden kommunisti-

schen Staat, die in Deutschland um Asyl ersuchten, trugen stark dazu bei, dass in diesem Jahr die Zahl der Asylbewerber mit über 438.000 einen Höhepunkt erreichte. Dieser Trend setzte sich 1993 mit 323.000 Asylanträgen etwas abgeschwächt fort.<sup>1</sup>

### **Erste Neuregelung des Asylrechts 1993**

Dieser starke Anstieg war der maßgebliche Grund für die Neuregelung des Asylrechts im Jahr 1993 unter Bundeskanzler Helmut Kohl. Die von ihm geführte Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP handelte unter Federführung von Bundesinnenminister Rudolf Seiters mit der SPD-Opposition den sog. „Asylkompromiss“ aus. Durch die mit ihm verbundenen Maßnahmen gingen die Asylbewerberzahlen in den kommenden Jahren wieder deutlich zurück und lagen bis zum Jahr 1999 immer zwischen 118.000 und 167.000. In den 2000er-Jahren sanken sie weiter und bewegten sich immer im fünfstelligen Bereich, wobei sie im Jahr 2008 mit 28.000 einen langjährigen Tiefstand erreichten.

Im Jahr 2013 stieg die Zahl der Asylbewerber erstmals im 21. Jahrhundert wieder auf über 100.000, genau 127.000, und überschritt im Jahr 2014 dann erstmals wieder die 200.000er-Marke, nämlich rund 203.000. Dieser starke Anstieg hatte zur Folge, dass die Asylpolitik in Deutschland wieder zu einem zentralen innenpolitischen Thema wurde.<sup>2</sup>

### **Flüchtlingskrise 2015/16: Rufe nach Reform**

Die innenpolitische Bedeutung des Themas in Deutschland erhöhte sich durch die sog. „Flüchtlingskrise“ in den Jahren 2015/2016 dramatisch. Denn in Deutschland wurden in diesen beiden Jahren über 1,2 Millionen Asylanträge gestellt und über 1,85 Millionen Asylbegehrende registriert.<sup>3</sup>

Alle Warnungen, dass eine so hohe Zahl an Flüchtlingen die Kommunen vor enorme Probleme und die Integration so vieler Menschen aus ganz unterschiedlichen Kulturen die Gesellschaft vor enorme Probleme stellen würde, wurden von den Verfechtern der damaligen „Willkommenskultur“ als unberechtigt, ja „fremdenfeindlich“ abgetan. „Wir schaffen das!“ lautete die von der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel ausgegebene Parole, der nur wenige zu widersprechen wagten.

Dabei ignorierten die Verfechter der „Willkommenskultur“ von Anfang an konsequent, dass selbst ein so großes und so wohlhabendes Land wie Deutschland bei der Aufnahme einer so großen Zahl an Flüchtlingen an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit kommen könnte. Und sie ignorierten vor allem, dass es viele Menschen in Deutschland gab, die sich wegen der zahlreichen Flüchtlinge aus unterschiedlichen Kulturkreisen, die plötzlich in vielen Städten und Gemeinden zu sehen waren und die offensichtlich keine Beschäftigung hatten, Sorgen machten. Und sie verstanden nicht, dass diese Flüchtlinge wegen ihres Status als Asylbewerber gar keinen Beruf ausüben konnten.

### **Weltweit 120 Millionen Menschen auf der Flucht**

Die Protagonistinnen und Protagonisten der „Willkommenskultur“ haben auch ignoriert, dass selbst ein relativ großes Land wie Deutschland die globalen Probleme nicht durch die Aufnahme einer noch so hohen Zahl an Flüchtlingen, sondern nur durch die Bekämpfung der Fluchtursachen vor Ort lösen kann.

Aktuell liegt die Zahl der Flüchtlinge laut der UNO-Flüchtlingshilfe weltweit bei rund 120 Millionen (Juni 2025). Man muss kein Prophet sein, um vorauszusehen, dass sie angesichts der zahlreichen Kriege und Konflikte sowie der schlechten wirtschaftlichen Lage in vielen Ländern der Welt weiter steigen wird.<sup>4</sup>

Auch der weitere Anstieg der Bevölkerung gerade in vielen ärmeren Staaten, in denen es für eine immer höhere Zahl an Jugendlichen nur geringe Chancen auf einen guten Beruf und damit für ein gutes Leben gibt, dürfte dort viele weitere Menschen dazu veranlassen, ihr Glück in einem wohlhabenden Land zu suchen. Die Vereinten Nationen gehen in ihrem „World Population Prospects 2024“ Report davon aus, dass die Weltbevölkerung bis 2050 auf etwa 9,7 Milliarden Menschen ansteigen und in den 2080er Jahren bei etwa 10,3 Milliarden ihren Höchststand erreichen wird. Dabei wird sich laut dieses Reports mehr als die Hälfte des Bevölkerungsanstiegs bis 2050 auf nur neun Länder konzentrieren: Indien, Nigeria, Pakistan, die Demokratische Republik Kongo, Äthiopien, Tansania, Indonesien, Ägypten und die USA.<sup>5</sup>

## Deutschland Vorbild bei Aufnahme von Flüchtlingen

Von den Kritikern einer Reform des Asylrechts wird bedauerlicherweise und wider besseres Wissen immer wieder übersehen, dass Deutschland bei der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen bereits Enormes geleistet hat – weit mehr, als die meisten anderen europäischen Staaten. Im Dezember 2023 kamen in Deutschland auf 1.000 Einwohner statistisch 35,5 Flüchtlinge und Asylbewerber. In Spanien waren es dagegen lediglich 12,4, in Frankreich 11,0 und in Italien sogar nur 7,7.<sup>6</sup>

## Kommunen durch Aufnahmen an der Belastungsgrenze

Laut Bundesinnenministerium leben in unserem Land aktuell rund 3,4 Millionen Flüchtlinge (Juli 2025). In Bayern gibt es deshalb kaum eine Kommune, die nicht enorm mit der Aufnahme von Flüchtlingen zu kämpfen hat. Als langjähriger 2. Bürgermeister meiner Heimatstadt Scheßlitz und aktueller Kreisrat im Landkreis Bamberg kenne ich die Situation in unseren Kommunen aus nächster Nähe. Sie alle haben bei der oft innerhalb kürzester Zeit notwendigen Unterbringung von Flüchtlingen Großartiges geleistet und dafür auch enorme finanzielle und personelle Anstrengungen unternommen. Diese auch im europäischen Vergleich hervorragenden Leistungen werden leider von den Kritikern einer Reform des Asylrechts kaum gewürdigt.

Für uns von der CSU stehen auch bei der Migration Humanität und Ordnung an erster Stelle. Humanität kann aber nur dann gewährleistet werden, solange Kommunen nicht überfordert werden und die Akzeptanz in der Bevölkerung aufrechterhalten bleibt.

## Migrationskritik ist moralisch

In der Diskussion über eine Reform des Asylrechts wurde und wird den Befürwortern einer Begrenzung der Migration immer wieder „moralisches Versagen“ und „mangelnde Humanität“ vorgeworfen – und zwar nicht nur von Parteien am linken Rand, sondern auch von den Kirchen, sozialen Verbänden und großen Teilen der Medien.

Allein die oben genannten Zahlen zur Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Deutschland im Vergleich zu großen europäischen Staaten wie Spanien, Frankreich und Italien zeigt, dass diese Vorwürfe unberechtigt sind, weil sie die Fakten ignorieren.

Der an der Universität Heidelberg lehrende Philosophieprofessor Sebastian Ostritsch hat sich in der „Welt“ in einem bemerkenswerten Aufsatz mit der Kritik an der deutschen Migrationspolitik beschäftigt und kommt zu dem Urteil: *„Denkt man die Dinge gründlich zu Ende, zeigt sich, dass es gute, und zwar moralische Gründe gibt, sich gegen die unkontrollierte Massenmigration zu stellen, wie sie sich in Deutschland und Europa seit 2015 vollzieht.“*<sup>7</sup>

Eric Gujer, der Chefredakteur der Neuen Züricher Zeitung, hat sich Anfang des Jahres ebenfalls mit der aktuellen Praxis des Asylrechts auseinandergesetzt:

*„Aber es gibt auch noch einen gleichermassen humanitären wie eigennützigen Grund. Das Asylrecht beruht auf einer Abmachung. Wer vor Verfolgung oder Krieg flieht, findet Schutz, aber nur, solange die Gefahr besteht. Danach kehren die Betroffenen zurück. In diesem Geist wurde die Uno-Flüchtlingskonvention, die Magna Charta der Humanität, nach dem Zweiten Weltkrieg formuliert.*

*Die Abmachung wird aber ausgehebelt, wenn die Flüchtlinge auf Dauer bleiben. Das Asylrecht verliert seinen humanitären Charakter und wird zum bequemen Hintereingang der Arbeitsmigration. Es wird dadurch nicht nur entwertet. Wenn ein Staat das akzeptiert, verzichtet er auf die Steuerung der Zuwanderung. Das wäre eine Bankrotterklärung.*

*Zugleich verlieren die Bürger den Glauben an die Rechtsordnung, und das ohnehin verbreitete Gefühl der Überforderung durch die Einwanderung nimmt weiter zu. Wer nicht will, dass Nationalisten und Fremdenfeinde Zulauf finden, sollte alles unternehmen, um das Asylrecht auf seine ursprüngliche Intention zu beschränken.“*<sup>8</sup>

## Große Mehrheit will kein „Weiter so!“

Auch die große Mehrheit der Menschen in Deutschland ist der Meinung, dass die deutsche Politik alles unternehmen sollte, um das Asylrecht auf seine ursprüngliche Intention zu beschränken. Deshalb führt das Thema Migration auch im ARD-Deutschlandtrend vom November 2025 weiter die Liste der politischen Probleme an, um die sich die deutsche Politik nach Ansicht der Bürger kümmern soll. Auf die Frage „Welche Probleme hat Deutschland?“ nannten 32 Prozent der Befragten das Thema „Zuwanderung und Flucht“, noch vor „Wirtschaft“ (28 Prozent).<sup>9</sup>

Abgesehen von diesen Zahlen zeigen seit langem alle Umfragen, dass die große Mehrheit der Menschen in unserem Land kein „Weiter so!“ in der Flüchtlingspolitik will. Und sie will auch kein „Weiter so!“ beim Asylrecht, das – ich zitiere den früheren Bundesinnenminister Otto Schily von der SPD – nicht für „Massenzuwanderung“ gedacht gewesen sei. Schily schlug deshalb vor, Asylfragen zunächst vor Ort zu behandeln, also in den Ländern, aus denen die Asylbewerber und Flüchtlinge kommen.<sup>10</sup>

Dieser frühere Bundesinnenminister hat auch einmal gesagt: *„Wer heute in der Lage ist, ‚Asyl‘ einigermaßen verständlich auszusprechen, hat damit ein Zutrittsrecht nach Deutschland. Das ist Unsinn!“*<sup>11</sup>

Ich stimme Otto Schily normalerweise ungern zu, aber damit hat er natürlich recht. Deshalb besteht für mich überhaupt kein Zweifel, dass Änderungen im deutschen Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht nötig sind, ich möchte sogar sagen: Dringend nötig.

## Bundesregierung leitet Wende in Asylpolitik ein

Deshalb war es außerordentlich wichtig, dass die seit dem 06. Mai 2025 amtierende neue Bundesregierung unter Bundeskanzler Friedrich Merz wie von den Spitzen von CDU und CSU im Vorfeld versprochen umgehend eine Wende in der Asylpolitik eingeleitet hat, auch gegen Widerstände ihres Koalitionspartners. Bundesinnenminister Alexander Dobrindt hat im Rahmen des bis damals rechtlich Möglichen alles getan, um sie zu erreichen und dadurch großen Anteil

daran, dass im Jahr 2025 die Gesamtzahl der in Deutschland lebenden Flüchtlinge erstmals seit 2011 gesunken ist.

Bereits nach einem guten halben Jahr der von CDU und CSU geführten Bundesregierung konnte der Bundesinnenminister der deutschen Öffentlichkeit mitteilen, dass auch die Zahl der Erstanträge auf Asyl im Jahr 2025 im Vergleich zu 2024 um 51 Prozent zurückgegangen ist. Während es 2024 noch rund 230.000 Asylanträge waren, waren es 2025 nur noch rund 113.000. Das liegt auch an der steigenden Zahl von Abschiebungen, weniger Einreisen und an Einbürgerungen. Auch die Zahl der bewilligten Asylanträge ist stark gesunken.<sup>12</sup>

Diese Zahlen sind der klare Beleg dafür, dass die von CDU und CSU angekündigte Migrationswende tatsächlich da ist. Die Bundesregierung hat hier also „geliefert“ – und sie wird weiter „liefern“. Wie Umfragen zeigen, ist dieser Erfolg aber Stand jetzt leider noch nicht bei allen Bürgern angekommen. Ich bin aber zuversichtlich, dass er ankommen wird.

Wir von der CSU haben aber seit langem betont, dass der Rahmen des bis dato rechtlich Möglichen bei der Lösung unserer Probleme beim Asylrecht auf die Dauer nicht ausreichen wird. Denn angesichts der zahlreichen Kriege und Konflikte sowie der wirtschaftlichen Probleme in vielen Staaten und der dort herrschenden Perspektivlosigkeit vor allem für junge Menschen ist die Attraktivität des „sicheren Hafens Deutschland“ ungebrochen.

Wir müssen deshalb mit neuen „Asylwellen“ rechnen – für deren Bewältigung unsere aktuellen rechtlichen Möglichkeiten nicht ausreichen werden. Wir brauchen deshalb wirksame Maßnahmen zur Begrenzung der illegalen Migration auf Bundes- und EU-Ebene. Schaffen wir sie nicht, gefährden wir den sozialen Frieden – und zwar nicht nur in Deutschland, sondern auch in Europa.

Die CSU-Landtagsfraktion hat das auf ihrer Winter-Klausurtagung 2026 in Kloster Banz noch einmal bekräftigt und in einer Resolution gefordert: *„Personen, die unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährden oder schwere Straftaten planen, müssen konsequent rückgeführt werden – auch nach Syrien und Afghanistan.“*<sup>13</sup>

## Februar 2026: Verschärfung des Asylrechts

Es ist ein großer Erfolg für die neue Bundesregierung und für Bundesinnenminister Alexander Dobrindt, dass der Bundestag am 27. Februar 2026 den Weg für die Reform des Europäischen Asylsystems freigemacht hat und damit eine weitere Verschärfung des Asylrechts beschlossen hat. Eines ihrer wichtigsten Ziele ist es, diejenigen EU-Länder, in denen die meisten Migranten ankommen wie zum Beispiel Deutschland, zu entlasten. Außerdem soll ein gerechterer und effizienterer Rahmen für die Registrierung und Bearbeitung von Asylanträgen geschaffen werden.

Mit der deutschen Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) soll es den Bundesländern in Zukunft auch ermöglicht werden, neue Asylzentren, sogenannte Sekundärmigrationszentren, einzurichten. Darin sollen sich Schutzsuchende, für die eigentlich ein anderer EU-Mitgliedstaat zuständig ist, verpflichtend aufhalten müssen.

*„Was wir auf nationaler Ebene mit Kontrolle, Kurs und klarer Kante vorangetrieben haben, setzen wir jetzt auf europäischer Ebene mit Kooperation, Konsequenz und Klarheit weiter fort“*, betonte Bundesinnenminister Alexander Dobrindt. Die Reform bringe Ordnung in die Migrationspolitik.<sup>14</sup>

Ich bin davon überzeugt, dass wir damit und mit den bereits vorher beschlossenen Maßnahmen eine in der Praxis wirksame Reform des Asylrechts erreichen und dadurch den in den vergangenen Jahren von vielen zurecht kritisierten massenhaften Missbrauch des Grundrechts auf Asyl beenden. Wir setzen damit einen entscheidenden Wendepunkt in der europäischen und deutschen Migrationspolitik um. Wir schaffen ein System, das Humanität und Ordnung wieder in Einklang bringt.



## Holger Dremel, MdL

lebt gemeinsam mit seiner Frau und seinen drei Kindern in Scheßlitz im Landkreis Bamberg. Vor seiner Wahl zum Landtagsabgeordneten war er Leiter der Ermittlungsgruppe der Polizeiinspektion Bamberg-Stadt, hat aber auch viele weitere Stationen bei der Bayerischen Polizei durchlaufen – unter anderem auch als Leiter der Polizeiinspektion Lichtenfels. Seit 2018 ist er Mitglied des Bayerischen Landtags und hier im Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport. Seit 2022 ist er Mitglied des Parlamentarischen Kontrollgremiums und seit 2023 Innenpolitischer Sprecher der CSU Landtagsfraktion und damit zuständig für genau die Themen: Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport.

## Anmerkungen:

- 1 Das Bundesamt in Zahlen 2022: Asyl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, März 2023, abgerufen am 23.09.2023., S. 9.  
[https://de.wikipedia.org/wiki/Asylrecht\\_\(Deutschland\)#Entwicklung\\_der\\_Asylobewerberzahlen\\_und\\_Erfolgsquoten](https://de.wikipedia.org/wiki/Asylrecht_(Deutschland)#Entwicklung_der_Asylobewerberzahlen_und_Erfolgsquoten)
- 2 Wikipedia: Asylrecht (Deutschland): [www.de.wikipedia.org/wiki/Asylrecht\\_\(Deutschland\)](http://www.de.wikipedia.org/wiki/Asylrecht_(Deutschland))
- 3 Anzahl der Asylanträge in Deutschland von 2015 bis 2026. [www.de.statista.com](http://www.de.statista.com), Stand 02.03.2026.
- 4 [www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/fluechtlingszahlen](http://www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/fluechtlingszahlen)
- 5 [www.population.un.org](http://www.population.un.org)
- 6 Janson, Matthias: Wo leben die meisten Geflüchteten? 13.12.2014, [www.de.statista.com](http://www.de.statista.com)
- 7 Ostritsch, Sebastian: Migrationskritik ist moralisch. Welt, 29.12.2025.
- 8 Gujer, Eric: Wenn der Krieg vorbei ist, müssen die Flüchtlinge zurückkehren. Das gilt für Syrer wie für Ukrainer. NZZ, 30.01.2026.
- 9 [www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-pdf-192.pdf](http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-pdf-192.pdf)
- 10 [www.n-tv.de/politik/Verfassungsgeber-hatte-keine-Massenzuwanderung-im-Kopf-article24474501.html](http://www.n-tv.de/politik/Verfassungsgeber-hatte-keine-Massenzuwanderung-im-Kopf-article24474501.html)
- 11 [www.bild.de/politik/talk-kritik/talk-kritik/otto-schily-bei-maischberger-unser-asylrecht-ist-unsinn-85795614.bild.html](http://www.bild.de/politik/talk-kritik/talk-kritik/otto-schily-bei-maischberger-unser-asylrecht-ist-unsinn-85795614.bild.html)
- 12 [www.handelsblatt.com/politik/international/eu-asylagentur-eu-registrierte-2025-deutlichen-rueckgang-von-asylantraegen/100190259.html](http://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-asylagentur-eu-registrierte-2025-deutlichen-rueckgang-von-asylantraegen/100190259.html)
- 13 „Klare Kante gegen islamistischen Extremismus – für Religionsfreiheit und Sicherheit“. [www.csu-landtag.de/Banz26](http://www.csu-landtag.de/Banz26)
- 14 [www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/eu-asylreform-bundestag-beschliesst-haertere-regelungen,VCQ4tgz](http://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/eu-asylreform-bundestag-beschliesst-haertere-regelungen,VCQ4tgz)

# Schlussfolgerungen aus dem Massenzustrom

Stefan Luft

Welche Schlussfolgerungen sind aus dem Massenzustrom syrischer Fluchtmigranten, der 2014 einsetzte, zu ziehen? Die Lage der Palästinenser, die Konflikte im Libanon und der Krieg mit dem Iran lassen eine Antwort auf diese Frage dringender denn je erscheinen. Eine Skizze.

Die Fluchtmigration aus Syrien stellt ein prägendes migrationspolitisches Ereignis Europas im 21. Jahrhundert dar. Insbesondere Deutschland wurde seit 2014 zu einem zentralen Zielland für Schutzsuchende. Die Jahre 2015 und 2016 markieren dabei einen historischen Höhepunkt der Zuwanderung, der sowohl politische als auch gesellschaftliche Debatten nachhaltig beeinflusste. Ende 2025 stellt die Lage in Syrien nach wie vor eine der größten Vertreibungskrisen weltweit dar – mit rund elf Millionen Vertriebenen, darunter rund vier Millionen syrischen Flüchtlingen, die in Nachbarländern aufgenommen wurden, inmitten aktiver Konflikte, Naturkatastrophen sowie sich verschlechternder sozio-ökonomischer und humanitärer Bedingungen.<sup>1</sup>

Die Fluchtmigration aus Syrien weist Merkmale auf, die auch andere Wanderungsbewegungen kennzeichnen.

## Syrien als Spielfeld fremder Mächte

Der Krieg in Syrien war auch Folge von Regime-Change-Operationen der USA, des Vereinigten Königreichs und arabischer Staaten. Die Finanzierung, Bewaffnung und Ausbildung von Rebellen-Gruppen (auch islamistischen Akteuren von Al Kaida und der Nusra-Front) erfolgte seit 2013 mit dem Ziel, Präsident Assad zu stürzen.<sup>2</sup> Präsident Trump beendete diese Operationen.<sup>3</sup>

Im Jahr 2015 griff Russland in die militärischen Auseinandersetzungen ein, um die weitere Schwächung oder gar den Sturz der Regierung zu verhindern, was zunächst gelang. Im Jahr 2024 wurde Assad gestürzt. Der Islamistenanführer Ahmed al-Sharaa wurde zum vorläufigen Präsidenten ernannt.

## Mangelnde Hilfe für Anrainerstaaten

Die Anrainerstaaten der Kriegs- und Kriegsgebiete beherbergen 67 Prozent aller Flüchtlinge weltweit.<sup>4</sup> Von 5,9 Millionen weltweit registrierten Flüchtlingen aus der Ukraine werden 5,4 Millionen in Europa registriert.<sup>5</sup> Schutz aufgrund innerstaatlicher bewaffneter Konflikte wird in der überwiegenden Mehrzahl von den Anrainerstaaten des betroffenen Staates gewährt. Dazu müssen die aufnehmenden Staaten in die Lage versetzt werden, wirksame und nachhaltige Hilfe zu leisten.<sup>6</sup> Die mangelnde Unterstützung der Anrainerstaaten gehört zu den zentralen Ursachen für die Weiterwanderung nach Europa. Die Lage in den Erstaufnahmeländern Libanon, Jordanien und Ägypten verschlechterte sich für die Flüchtlinge aus Syrien und dem Irak bereits vor dem Jahr 2015 kontinuierlich. Den eigenen Lebensunterhalt durch Arbeit zu bestreiten wurde immer schwieriger, die Anfeindungen vor Ort immer größer. Dann war Verelendung die Perspektive: Kinderarbeit, Bettelei und immer höhere Verschuldung gehören zu den Folgen. Zudem waren die internationalen Hilfsprogramme unterfinanziert. Der Hilfsplan für Syrien war 2014/15 nur zu 41 Prozent finanziert. Lebensmittelrationen mussten stark gekürzt werden. Bei 85 Prozent der Flüchtlinge ist im Jahr 2015 die Versorgung mit Lebensmitteln gefährdet, 2014 lag der Anteil noch bei 48 Prozent. 68 Prozent leben unter der Armutsgrenze (2014 noch 44 Prozent).<sup>7</sup>

Im Jahr 2026 haben bis zu neun von zehn syrischen Flüchtlingen nach Angaben des UNHCR<sup>8</sup> Schwierigkeiten, ihre Grundbedürfnisse zu decken, während der Unterstützungsbedarf der Aufnahmeländer ein erhebliches Ausmaß erreicht hat. Insgesamt werden im Jahr 2026 schätzungsweise mehr als 10,8 Millionen Menschen im Libanon, in Jordanien und in der Türkei irgendeine Form von humanitärer und entwicklungspolitischer Hilfe benötigen. Im Jahr 2025 benötigten schätzungsweise 16,5 Millionen Menschen innerhalb Syriens humanitäre Hilfe, darunter 7,1 Millionen Binnenvertriebene.

## Dysfunktionales Asylsystem

Zahlreiche Faktoren trugen dazu bei, dass die Bundesrepublik Deutschland eine zentrale Rolle bei der Aufnahme syrischer Fluchtmigranten übernommen hat.<sup>9</sup> Dazu gehören der Zerfall von Pufferstaaten wie Libyen, der Massenzustrom und in dessen Folge der Zusammenbruch des Dublin-Systems und die Öffnung Deutschlands im September 2015 für einen unkontrollierten Zuzug sowie die politischen Äußerungen, dies weiterhin hinzunehmen.

## Anziehungskräfte Deutschlands

Deutschland entwickelte sich im Verlauf der Krise zum wichtigsten Aufnahmeland außerhalb der Region. Bis Ende 2024 lebten rund 713.000 syrische Schutzsuchende in Deutschland. Zählt man Eingebürgerte und Nachkommen hinzu, ergibt sich eine Gesamtzahl von über 1,2 Millionen Menschen mit syrischer Einwanderungsgeschichte. Deutschland hat mit Abstand die allermeisten Flüchtlinge aus Syrien unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgenommen. Nach der Türkei und dem Libanon steht Deutschland international an dritter Stelle. Migration – auch Asylmigration – ist ein dynamischer, sich selbst verstärkender Prozess. Migration zieht Migration nach sich. Alleine im Jahr 2024 wurden 76.765 Asylerstanträge von syrischen Staatsangehörigen gestellt, dies entspricht einem Anteil von 33,4 Prozent an allen Erstanträgen. Rund 163.000 Syrer kamen zwischen 2015 und 2025 über den Familiennachzug nach Deutschland.

Die Entscheidung vieler Geflüchteter für Deutschland lässt sich durch eine Kombination struktureller und individueller Faktoren erklären. Auf struktureller Ebene waren insbesondere die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die Stabilität des politischen Systems sowie die ausgeprägten sozialen Sicherungssysteme ausschlaggebend. Deutschland wurde international als Land wahrgenommen, das Schutzsuchenden vergleichsweise gute Lebens- und Integrationsbedingungen bietet. Hinzu kamen normative Faktoren wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Religionsfreiheit, die für viele Geflüchtete von hoher Bedeutung waren. Ebenso wichtig waren soziale Netzwerke:

Bereits in Deutschland lebende Verwandte oder Bekannte erleichterten die Entscheidung und unterstützten bei der Orientierung im Zielland. Solche Netzwerke wirken als klassische „Pull-Faktoren“ im Migrationsprozess. Ein Teil der Fluchtmigranten entschied sich erst während der Flucht für Deutschland, etwa aufgrund von Informationen über Aufnahmebedingungen oder aufgrund veränderter Routen. Hinzu kommen politische Signale wie jenes aus Deutschland vom 25. August 2015. Bereits am 21. August hatte das BAMF ohne Konsultation der Partner im Schengenraum entschieden, die Dublin-Verordnung für syrische Flüchtlinge auszusetzen und ihnen ein Bleiberecht zu gewähren

## **Pufferstaat Türkei**

Die Übereinkunft zwischen der Europäischen Union und der Türkei im Jahr 2016 zielte darauf ab, die irreguläre Migration nach Europa einzudämmen. Es sah unter anderem vor, dass Migranten, die illegal auf die griechischen Inseln gelangten, in die Türkei zurückgeführt werden können. Im Gegenzug verpflichtete sich die EU, syrische Flüchtlinge direkt aus der Türkei aufzunehmen und finanzielle Unterstützung bereitzustellen. Die Wirkung des Abkommens war ambivalent. Einerseits führte es zu einem deutlichen Rückgang der Ankünfte über die östliche Mittelmeerroute. Andererseits wurde kritisiert, dass die humanitäre Situation an den EU-Außengrenzen, insbesondere in Griechenland, erheblich verschlechtert wurde. Zudem blieb die tatsächliche Umsetzung der Rückführungsmechanismen begrenzt. Für Deutschland bedeutete das Abkommen vor allem eine Stabilisierung der Zuwanderungszahlen und eine stärkere Kontrolle der Migration.

## **Widersprüchliche politische Signale**

Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlinge können keine individuelle Verfolgung geltend machen. Auch ihnen wird sinnvollerweise nur solange Schutz gewährt, wie die Konflikte eine Rückkehr in das Herkunftsland unmöglich machen. Darauf hatte auch Bundeskanzlerin Merkel zu Beginn des Jahres 2016 hingewiesen.<sup>10</sup> Zu den widersprüchlichen Signalen gehört die Erleichterung von Einbürgerungen: Bei Schutzberechtigten (Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge sowie Personen mit subsidiärem Schutzstatus) wurden mit dem

„Integrationsgesetz“ im Jahr 2016 und dem „Gesetz zur Modernisierung der Staatsangehörigkeit“ 2024 die Aufenthaltsfristen verkürzt und das verlangte Sprachniveau abgesenkt (B1 statt B2). Dies spiegelt sich auch im Einbürgerungsgeschehen wider: Seit 2021 stellen syrische Staatsangehörige die größte Gruppe unter den in Deutschland Eingebürgerten dar.<sup>11</sup> Zwischen 2026 und 2024 wurden 244.000 Syrer in Deutschland eingebürgert.

Syrische Geflüchtete erhielten in Deutschland überwiegend internationalen Schutz. Dazu zählen insbesondere der Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention sowie der subsidiäre Schutz. Beide Statusformen gewähren ein Aufenthaltsrecht, unterscheiden sich jedoch in bestimmten Rechten, etwa beim Familiennachzug. Ein Großteil der syrischen Schutzsuchenden verfügt über einen anerkannten Schutzstatus. Die Aufenthaltstitel sind häufig befristet, können jedoch verlängert werden. Seit den politischen Veränderungen in Syrien im Jahr 2024 wird verstärkt geprüft, ob Schutzgründe weiterhin bestehen. Dies geschieht jedoch im Rahmen individueller Verfahren und nicht pauschal.

## **Schlussfolgerungen**

Große Flüchtlingsquantitäten in Europa gehen zurück auf von den USA angeführten Militärinterventionen (in Afghanistan, unter Beteiligung Deutschlands, im Irak, in Syrien). Diesem Zusammenhang muss stärker als bisher politische Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die Erstaufnahmestaaten müssen stärker in den Blick genommen und in die Lage versetzt werden, wirksame und nachhaltige Hilfe zu leisten. Mithilfe des „subsidiären Schutzes“ Betroffenen letztendlich einen unbefristeten Aufenthalt in Deutschland zu ermöglichen, ist nicht sinnvoll. In der Region selbst vorübergehend Schutz zu finden und dort einen Neustart beginnen zu können, ist sowohl für die Betroffenen als auch für die in Frage kommenden Zielländer sinnvoll. Sie müssten sich allerdings sehr viel stärker als bisher engagieren.

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem wird sich auch nach der Reform, die im Sommer 2026 in Kraft tritt, schwertun, einen Massenzustrom so zu kanalisieren und zu steuern, dass es zu keinen starken Ungleichheiten in der Verteilung der Belastungen

kommen wird. Solange der Ruf wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, Wohlstands und faktisch unbegrenzten Zugangs bestehen bleibt, wird die Entscheidung im Zweifel für die EU und für Deutschland getroffen werden.

Die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen außerhalb Europas (Syrien, Afghanistan, Irak etc.) in erheblichen Größenordnungen wird die politischen Spannungen innerhalb der EU und in den Mitgliedstaaten weiter verschärfen. Forderungen nach Aufnahmeprogrammen und einer „Öffnung von Fluchtwegen“ aus dem Iran nach Europa und nach Deutschland werden aktuell – im April 2026 – erhoben.<sup>12</sup> Damit stünde ein weiterer „Massenzustrom“ auf der Tagesordnung. Gleichzeitig ist klar, dass der allergrößte Teil der syrischen Staatsangehörigen in Deutschland in den nächsten Jahren nur freiwillig ausreisen wird und nicht dazu gezwungen werden kann. Weder rechtlich noch faktisch bestehen entsprechende Voraussetzungen. Hin zu einer weitblickenden Flüchtlingspolitik ist noch ein weiter Weg zurückzulegen.



## Dr. Stefan Luft

ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen. Im Jahr 2026 erscheint sein Buch „Systemversagen. Flüchtlingschutz in Deutschland“.

---

---

### Anmerkungen:

- 1 <https://www.unhcr.org/media/flash-regional-survey-syrian-refugees-perceptions-and-intentions-return-syria>, Stand: 15.04.2026.
- 2 [https://en.wikipedia.org/wiki/Timber\\_Sycamore#cite\\_note-bbc200717-2](https://en.wikipedia.org/wiki/Timber_Sycamore#cite_note-bbc200717-2)
- 3 <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-40667229>, Stand: 29.04.2026.
- 4 UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2024. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2025-06/global-trends-report-2024.pdf>, Stand: 12.04.2026.
- 5 <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, Stand: 14.04.2026.
- 6 Betts, Alexander / Collier, Paul: Gestrandet. Warum unsere Flüchtlingspolitik allen schadet – und was jetzt zu tun ist, München 2017, 137 ff.
- 7 WFP: Jordan. Syria Crisis Response. Fact sheet October 2015, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/44630>, Stand: 17.11.2015.
- 8 <https://data.unhcr.org/en/documents/download/120269>, Stand: 14.04.2026.
- 9 Luft, Stefan: Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen. München 2016.
- 10 <https://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise-merkel-die-meisten-werden-zurueckkehren-muessen-14043375.html>, Stand: 15.04.2026.
- 11 Statistisches Bundesamt [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/05/PD24\\_209\\_125.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/05/PD24_209_125.html), Stand: 14.04.2026.
- 12 <https://www.nds-fluerat.org/64508/aktuelles/fluechtlingsrat-niedersachsen-fordert-verteidigung-des-voelkerrechts/#comments>, Stand: 16.04.2026.

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 Asylzugangs 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 Asylfrage 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 Aufgabenfelder.<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 Begrenzungspolitik, 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?)



## **IV.** Leistungs- und Integrationsgrenzen am Beispiel Bayerns benennen

Grenzen erkennen, Chancen nutzen

# Der bayerische Weg für eine gelingende Integration

Joachim Herrmann

Migration gelingt nur, wenn die Leistungsgrenzen der Aufnahmegesellschaft berücksichtigt werden. Um Integration zu erleichtern, stellt Bayern umfassende Angebote wie Beratung, Sprachförderung, Arbeitsmarktintegration und Wertevermittlung für Geflüchtete zur Verfügung.

Migration gelingt nur bei einer erfolgreichen Integration – und das setzt ausreichende Ressourcen sowohl für die zugewanderten Menschen als auch für die Gesellschaft insgesamt voraus. Klar ist damit: Es gibt Leistungs- und Integrationsgrenzen bei Staat, Kommunen und Gesellschaft. Diese sind dabei allerdings keine festen und unveränderbaren Größen, sondern abhängig von den individuellen Voraussetzungen der Migrantinnen und Migranten, der Akzeptanz, Offenheit und Unterstützung der Aufnahmegesellschaft sowie den strukturellen Rahmenbedingungen. Dieser Beitrag setzt sich deshalb auch intensiv mit dem Integrationsverständnis und den Integrationsmaßnahmen der Bayerischen Staatsregierung auseinander, damit Integration bewältigt werden kann.

## **Begrenzte Ressourcen**

Wie ein Staat und seine Gesellschaft mit Geflüchteten umgeht, ist ein Gradmesser dafür, wie human sie ist. Gleichwohl darf verantwortlich handelnde Politik bei der Auseinandersetzung mit den Themen Migration und Integration die Realität nicht ausblenden: Die Vorstellung, gesellschaftliche Mittel stünden unbegrenzt zur Verfügung, ist ein Trugschluss. Unsere Ressourcen sind begrenzt – personell, infrastrukturell, finanziell und in der Bereitschaft zur gesellschaftlichen Solidarität. Deshalb ist ein verantwortungsbewusster und vorausschauender Umgang mit diesen Ressourcen unerlässlich.

Eine vorausschauende Migrations- und Integrationspolitik muss daher die Begrenztheit vorhandener Ressourcen berücksichtigen. Nur so lassen sich Überlastungen vermeiden, die Handlungsfähigkeit sichern und nachhaltige Integrationsperspektiven schaffen.

Prägnant zusammengefasst hat diese Tatsache der damalige Bundespräsident Dr. Joachim Gauck bereits im September 2015, als er sagte: *„Unser Herz ist weit. Doch unsere Möglichkeiten, sie sind endlich.“*

Konkret zeigt sich die Endlichkeit der Möglichkeiten bei Migration und Integration etwa in folgenden Bereichen: Ausländerbehörden, Träger von Integrationskursen und Beratungsstellen benötigen ausreichend Personal. Migration wirkt sich auch auf die Nutzung der vorhandenen Infrastruktur aus, beispielsweise auf Wohnraum, Kindertagesstätten und Schulen. Nicht zu vergessen sind außerdem die finanziellen Auswirkungen: Allein die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern belastete den bayerischen Staatshaushalt im Jahr 2025 mit über 2,3 Milliarden Euro – die Kosten für Integrationsmaßnahmen und die allgemeine Infrastruktur, zum Beispiel für Kitaplätze und Beschulung – sind darin noch nicht enthalten.

Hinzu kommt, dass viele Ehrenamtliche aufgrund des hohen Zugangs zugewanderter Menschen der letzten Jahre erschöpft sind. Einige von ihnen haben deshalb trotz großem Idealismus und mit schwerem Herzen ihr Engagement der letzten Jahre beenden müssen. Diese Entwicklung bereitet mir Sorge, denn die Bewältigung der Herausforderungen bei der Integration, insbesondere vor Ort in den Kommunen, ist nur im engen Zusammenspiel von Haupt- und Ehrenamtlichen möglich.

Auch eine gesamtgesellschaftliche Bereitschaft zur Unterstützung von Integration ist eine unverzichtbare Ressource für das Gelingen von Integrationsprozessen, die wir stets im Auge behalten müssen. Denn nach dem bei uns verankerten Grundsatz des Förderns und Forderns erwarten wir nicht nur, dass zugewanderte Menschen unsere Werte und Gesetze respektieren, sich aktiv einbringen und ihren Teil zu einer erfolgreichen Integration beitragen. Es ist wichtig, sie dabei auch mitzunehmen und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich einzubringen. Das umfasst die Akzeptanz, die Offenheit und das Bemühen der

Bevölkerung gegenüber Zugewanderten und deren Integration in die Gesellschaft. Diese Ressourcen sind jedoch ebenfalls begrenzt und dürfen nicht überstrapaziert werden. Denn wenn der gesellschaftliche Rückhalt nachlässt oder gar in Ablehnung und Vorurteile umschlägt, erschwert das alle Integrationsbemühungen erheblich.

## **Leistungs- und Integrationsgrenzen frühzeitig erkennen und entsprechend reagieren**

Es ist daher von entscheidender Bedeutung, Leistungs- und Integrationsgrenzen frühzeitig zu erkennen. Nur wer das durch die verfügbaren Ressourcen abgesteckte Handlungsfeld kennt, kann Überlastung und Überforderung wirksam verhindern. Dazu gehört es, alle Bereiche und die dort jeweils vorhandenen Ressourcen systematisch in den Blick zu nehmen: Unterbringung, Versorgung, Wohnraum, Kindertageseinrichtungen und Schulen, Arbeit, Gesundheit sowie das ehrenamtliche Engagement.

Für mich ist der beste Weg, Integrationsgrenzen und drohende Überlastung frühzeitig zu erkennen, der fortlaufende Dialog mit den Praktikerinnen und Praktikern vor Ort. Besonders wertvoll für mich ist daher der regelmäßige Austausch mit Landrätinnen und Landräten, Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern. Diesen Dialog zum Thema Migration pflege ich kontinuierlich. Auch die regelmäßigen Vernetzungstreffen der Integrationslotsen geben mir Aufschlüsse, welche konkreten Probleme bei den vielen ehrenamtlich Tätigen anbränden.

Den Hilferuf der Kommunen, aber auch der Wohlfahrtsverbände und Ehrenamtlichen haben wir in Bayern daher schon sehr frühzeitig vernommen und uns mit zahlreichen Initiativen bei der Bundesregierung für eine grundlegende Kurskorrektur eingesetzt.

## Asyl- und Migrationswende

Dabei galt und gilt stets: Bayern ist ein weltoffenes Land und das Asylrecht ist ein Eckpfeiler unserer freiheitlichen Demokratie. Wer als individuell politisch Verfolgter Schutz und Hilfe wirklich braucht, wird bei uns Humanität und Solidarität erfahren. Gleichzeitig tragen wir eine doppelte Verantwortung: Für die einheimische Bevölkerung ebenso wie für die Schutzbedürftigen. Deshalb gilt es, eine Überlastung von Staat, Kommunen und Gesellschaft zu verhindern. Deutschland kann – wie bereits dargestellt – nicht unbegrenzt Menschen aus aller Welt aufnehmen. Um die Funktionsfähigkeit des Asylverfahrens dauerhaft zu sichern, muss klar zwischen jenen unterschieden werden, die Anspruch auf Schutz in Deutschland haben, und jenen, die diesen Anspruch nicht besitzen und daher keine Bleibeperspektive erhalten und unser Land wieder verlassen müssen.

Damit die Integration der vielen bleibeberechtigten Menschen in unsere Gesellschaft gelingt, sind eine Steuerung und Begrenzung der irregulären Zuwanderung unerlässlich. Nach Jahren hoher Zugänge hat die neue Bundesregierung deshalb die längst überfällige Asylwende eingeleitet. Diese ist auf Landes- und Bundesebene bereits in vollem Gange. So konnte der Zugang von Asylbewerberinnen und -bewerbern nach Bayern bereits um rund 57 Prozent reduziert werden. Gleichzeitig wurde die Zahl der Abschiebungen in Bayern im Jahr 2025 um rund 21 Prozent erhöht. Konkret bedeutet das: Es wurden 3.649 Rückführungen durchgeführt. Hinzu kommen 15.764 freiwillige Ausreisen. Insgesamt stehen diesen rund 19.400 Aufenthaltsbeendigungen im Freistaat etwa 13.850 Neuzugänge von Asylbewerbern gegenüber. Damit ist es gelungen, dass mehr ausreisepflichtige Ausländer Bayern verlassen haben, als Asylbewerber neu angekommen sind.

Maßgeblich für diese positive Entwicklung ist das von der Bayerischen Staatsregierung gemeinsam mit der neuen Bundesregierung auf den Weg gebrachte Maßnahmenpaket. Es umfasst unter anderem verstärkte Grenzkontrollen und die Anordnung von Zurückweisungen, vermehrte Abschiebungen, die Beendigung aller humanitären Aufnahmeprogramme sowie die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten.

Auch wenn die durch diese Maßnahmen bewirkte Entlastung vor Ort bereits spürbar ist, bleiben die Kommunen aufgrund der hohen Zugänge der vergangenen Jahre weiterhin stark belastet. So sind die Auswirkungen der Flüchtlingskrise 2015/2016 bis heute spürbar, als innerhalb kurzer Zeit hunderttausende Geflüchtete nach Deutschland kamen. Damals war es ein großer Kraftakt, diese Rekordzahl an Menschen angemessen unterzubringen und zu versorgen. Seit 2022 kommen zusätzliche Herausforderungen durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine hinzu. Bayern hat sich diesen Herausforderungen stets gestellt und starke sowie effektive Strukturen aufgebaut, um sie erfolgreich zu bewältigen.

## Verlässliche und leistungsstarke Strukturen

Um den durch die Endlichkeit an Ressourcen gesetzten Rahmen bestmöglich zu nutzen, haben wir im Freistaat Bayern verlässliche und leistungsstarke Strukturen im Bereich der Integration aufgebaut.

So steht Migrantinnen und Migranten mit der von uns geförderten Flüchtlings- und Integrationsberatung ein professionelles, bedarfsabhängiges und zielgruppenspezifisches Beratungsangebot zur Verfügung. Wir fördern mit derzeit rund 700 Stellen ein bayernweites Netz an Beraterinnen und Berater in Trägerschaft der Freien Wohlfahrt und der Kommunen. Es ergänzt die bundesgeförderte Migrationsberatung. Die Unterstützungsangebote tragen nach dem Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe durch Information, Aufklärung und gegebenenfalls Vermittlung an spezialisierte Stellen zur Eigenverantwortlichkeit, Alltagsbewältigung und Erstorientierung in Deutschland bei.

Die vielen ehrenamtlich Tätigen im Bereich Asyl und Integration unterstützt der Freistaat Bayern über die Förderung hauptamtlicher Integrationslotsinnen und -lotsen auf kommunaler Ebene. Die Lotsinnen und Lotsen sind kompetente und verlässliche Ansprechpartner und Netzwerker für Ehrenamtliche und in 93 von 96 bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten im Einsatz. An die Lotsin oder den Lotsen vor Ort können sich Ehrenamtliche beispielsweise bei Fragen rund um die Themen Integration, Asyl und Ehrenamt wenden. Auch wer sich im Bereich Asyl und Integration neu ehrenamtlich engagieren möchte, erhält von den Integrationslotsen Informationen, Unterstützung und Vernetzungsmöglichkeiten.

Darüber hinaus wirken die Lotsinnen und Lotsen koordinierend und als Anlaufstelle für die verschiedenen Akteure im Bereich Asyl und Integration, zum Beispiel Bürgerinnen und Bürger, Initiativen, Verbände und Behörden. Sie stellen Transparenz über vorhandene Unterstützungsangebote her und beziehen die vor Ort aktiven Strukturen entsprechend ein.

Eine solche strukturelle Integrationsförderung schafft Verlässlichkeit; zugleich ist es uns in Bayern bisher gelungen, flexibel und bedarfsgerecht auf kurzfristige Ereignisse zu reagieren. So wurde bereits kurz nach Beginn des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine die Zahl der förderfähigen Beraterstellen in der Flüchtlings- und Integrationsberatung von 575 auf 650 erhöht, um dem gestiegenen Bedarf gerecht zu werden. Zudem wurde das Ehrenamt gestärkt, indem die Förderung für hauptamtliche Integrationslotsinnen und -lotsen deutlich erhöht wurde.

Niemanden aus dem Blick zu verlieren, ist auch bei der Integration in Arbeit entscheidend. Denn einer Arbeit nachzugehen, ist einer der wichtigsten Schlüssel für eine erfolgreiche Integration in unsere Gesellschaft.

Dabei geht es um mehr, als nur den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten: Wer arbeitet, fühlt sich gebraucht und kann sich einbringen. Am Arbeitsplatz kommen Menschen zusammen, tauschen sich aus und verfolgen gemeinsame Ziele. Solche Begegnungen bauen Vorurteile ab und verbinden die Menschen.

Neben dem Regelinstrumentarium der Bundesagentur für Arbeit, die für die Beratung und Unterstützung der Vermittlung Arbeitsuchender primär zuständig ist, sind hier auch zielgruppenspezifische Fördermaßnahmen zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund notwendig.

Im Freistaat Bayern ergänzen wir daher die Maßnahmen der Bundesagentur mit dem Einsatz von aktuell rund 100 Vollzeitstellen Jobbegleiterinnen und -begleitern sowie Ausbildungsakquisiteurinnen und -akquisiteuren für Flüchtlinge. Sie beraten und unterstützen anerkannte Flüchtlinge, Asylbewerberinnen und -bewerber und Geduldete mit guter Bleibeperspektive sowie bei Bedarf Menschen mit Migrationshintergrund und Integrationshindernissen nach einem ganzheitlichen Ansatz und vermitteln sie in Ausbil-

dung oder Arbeit. Auch den Betrieben stehen sie als Ansprechpartner zur Verfügung.

Und der Erfolg bestätigt uns: Insgesamt gelingt die Integration in den bayerischen Arbeitsmarkt sehr gut. Bayern hat die bundesweit höchste Erwerbstätigenquote von Menschen mit Migrationshintergrund (Bayern: 75,5 Prozent; Bund 69,6 Prozent; Stand 2024) und die niedrigste Ausländerarbeitslosenquote (Bayern: 9,5 Prozent; Bund 15,0 Prozent; Stand 01/2026). Besonders erfreulich ist, dass Bayern auch bei ausländischen Frauen die niedrigste Arbeitslosenquote (Bayern: 10,4 Prozent; Bund 17,2 Prozent; Stand 01/2026) aufweist und sowohl die Beschäftigungsquote der Ukrainer (42,1 Prozent) wie auch der Personen aus den acht wichtigsten Asylherkunftsländern (57,0 Prozent) in Bayern deutschlandweit am höchsten ist (Bund 37,5 Prozent beziehungsweise 51,0 Prozent; Stand: Hochrechnung 11/2025).

Ein weiterer zentraler Schlüssel zur Integration ist das Erlernen der deutschen Sprache. Denn die Sprache ist das Fundament der Verständigung und für die gesellschaftliche Teilhabe unerlässlich – ob am Arbeitsplatz, in der Schule oder bei alltäglichen Begegnungen. Nur wer die Sprache seines Gegenübers spricht, kann Gedanken teilen, Gefühle ausdrücken und Missverständnisse überwinden. Auf diese Weise wächst gegenseitiges Verständnis und Vertrauen. Eine gemeinsame Sprache hilft auch, Unterschiede zu erkennen, Vorurteile abzubauen und offen aufeinander zuzugehen.

Der Freistaat ergänzt daher die Angebote des Bundes und fördert in Zusammenarbeit mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligen-Agenturen (IAGfa bayern e.V.) das Projekt „Sprache schafft Chancen“. Hier helfen Ehrenamtliche Menschen mit Flucht- oder Migrationsgeschichte dabei, die deutsche Sprache zu erlernen. So wurden beispielsweise im Jahr 2024 bayernweit rund 590 Sprachpatenschaften und Sprachkurse gefördert. Außerdem gab es rund 60 Sprachprojekte, mit denen alltagsnotwendige und berufsbezogene Deutschkenntnisse vermittelt wurden. Insgesamt konnten so ca. 12.500 Teilnehmende erreicht werden.

Ebenfalls sehr wichtig für eine erfolgreiche Integration ist die Wertevermittlung. Denn für den Zusammenhalt der Gesellschaft und für ein friedliches Miteinander in unserem Land ist es wichtig, dass sich die zugewanderten Menschen mit unserer Wertordnung vertraut machen.

Daher fördern wir – neben einer Reihe weiterer Projekte zur Wertevermittlung – die Kursreihe „Leben in Bayern“, die derzeit an elf Standorten in Bayern stattfindet. Sie richtet sich an dauerhaft bleibeberechtigte Menschen mit Migrationshintergrund, Asylbewerberinnen und -bewerber mit guter Bleibeperspektive und Personen, die im Besitz einer Beschäftigungsduldung sind. Ziel der Kursreihe mit den Modulen „Miteinander leben“, „Erziehung und Bildung“ und „Gesundheit“ ist es, das Zurechtfinden im Alltag und die Integration durch die Vermittlung von Wissen über Kultur und Wertevorstellungen in Bayern zu erleichtern.

Ein weiteres Beispiel ist das Projekt „ReThink“ der unter der Leitung von Ahmad Mansour stehenden Mansour-Initiative für Demokratieförderung und Extremismusprävention (MIND prevention) gGmbH, das sich speziell an Jugendliche mit Migrations- oder Fluchterfahrung aus muslimisch und patriarchal geprägten Heimatländern richtet und in Berufsintegrationsklassen in ganz Bayern stattfindet. Dort setzen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Workshops mit ihren Werten, Einstellungen und Meinungen zu den Themen Gleichberechtigung, Männlichkeitskonzept und Islamverständnis auseinander.

## Vernetzung der verschiedenen Ebenen

Eine erfolgreiche Integration gelingt dabei aber nur im engen Schulterschluss aller beteiligten Akteure. Klare Zuständigkeiten und verlässliche Strukturen sind von zentraler Bedeutung, um ein reibungsloses und effektives Zusammenspiel zu gewährleisten. Unsere Förderrichtlinien tragen maßgeblich dazu bei, diese wichtigen Grundlagen zu schaffen und somit die Basis für eine erfolgreiche Integrationsarbeit zu legen. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der engen Kooperation und dem regelmäßigen Austausch aller Beteiligten, denn nur durch gegenseitiges Kennenlernen und kontinuierlichen Dialog können Synergien optimal genutzt und vorhandene Ressourcen bestmöglich mobilisiert werden.

Die wertvolle Vernetzung im Integrationsbereich wird insbesondere durch die Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern (LAG Ö/F) sichergestellt, die als zentrale Plattform für den Austausch und die Zusammenarbeit verschiedener Akteure fungiert. Darüber hinaus pflegen wir einen intensiven und konstruktiven Austausch mit dem Bund, insbesondere im Bereich der bundesgeförderten Migrationsberatung, um eine abgestimmte und wirkungsvolle Integrationsförderung auf allen Ebenen zu gewährleisten.

Um die Vernetzung vor Ort noch weiter zu erleichtern, steht seit kurzem mit der Integrationslandkarte im BayernAtlas eine digitale Plattform zur Verfügung. Darin sind alle vom Integrationsministerium geförderten Integrationsangebote gemeinsam aufgeführt. Die Karte bietet nicht nur für zugewanderte Menschen eine wichtige Orientierungshilfe, sondern auch für alle im Bereich Integration haupt- und ehrenamtlich Tätigen.

## Bedeutung von Integration

Bei all unseren Bemühungen gilt: Integration ist weit mehr als nur ein Schlagwort. Sie formt die Gesellschaft von morgen und sichert langfristig die Stärke und Vielfalt Bayerns. Deshalb messen wir diesem Thema große Bedeutung bei und betrachten Integration als eine gesellschaftliche Daueraufgabe, die kontinuierliche Aufmerksamkeit, konsequentes Handeln und gemeinsames Anpacken erfordert. Unser Ziel ist es, Parallelgesellschaften gar nicht erst entstehen zu lassen, sondern ein friedliches und respektvolles Miteinander auf der Grundlage unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu fördern.

Das gelingt aber nur, wenn wir die Menschen mitnehmen, sie aktiv einbeziehen und offen kommunizieren, dass die vorhandenen Ressourcen begrenzt sind und verantwortungsvoll eingesetzt werden müssen. Dieses transparente Handeln schafft Vertrauen und verhindert Enttäuschungen. Gleichzeitig entziehen wir so extremistischer Gesinnung den Nährboden, denn solche Ideologien haben in unserer freiheitlichen Demokratie keinen Platz und widersprechen unseren grundlegenden Werten vollständig.

Trotz der bestehenden Herausforderungen können wir mit Stolz auf das bisher Erreichte blicken. Diese Erfolge dürfen keinesfalls klein geredet werden. Vielmehr sollten sie uns als Ansporn dienen, weiterhin mit Nachdruck und Engagement für eine gelungene Integration einzutreten und die damit verbundenen Aufgaben gemeinsam anzugehen. Nur so schaffen wir die Grundlage für ein friedliches, solidarisches und zukunftsfähiges Zusammenleben in Bayern.



### Joachim Herrmann, MdL

ist seit 2007 Bayerischer Staatsminister des Innern und seit 1994 Mitglied des Bayerischen Landtags.

# Geordnet und mit Haltung

Karl Straub

Bayern braucht ein dauerhaftes interreligiöses Dialogformat, eine gezielte Gewinnung von Fachkräften, beschleunigte Bearbeitungsverfahren und den Abbau von Bürokratie unter Einsatz von digitalen Lösungen.

Es gibt Themen, bei denen die öffentliche Debatte dem Gegenstand fast nie gerecht wird. Migration ist eines davon. Kaum eine gesellschaftliche Frage ist in den vergangenen Jahren so sehr zum Spielball von Populisten geworden – auf der einen Seite jene, die jeden Hinweis auf Grenzen der Aufnahmefähigkeit als unmenschlich geißeln, auf der anderen jene, die Migration pauschal als Bedrohung inszenieren und damit Ängste schüren, die sich von der Wirklichkeit längst abgekoppelt haben. Was fehlt, ist eine Sprache, die beide Wahrheiten zugleich aushält: dass Migration Chance und Notwendigkeit ist, und dass sie Ordnung, Struktur und ausgeglichene Kommunikation braucht, um den gesellschaftlichen Frieden nicht zu gefährden.

Bayern steht dabei vor besonderen Herausforderungen. Als wirtschaftsstarker Standort ist der Freistaat ein attraktives Ziel für internationale Fachkräfte. Zugleich übernimmt Bayern im Rahmen bundesweiter und europäischer Regelungen Verantwortung für Menschen, die vor Krieg und Verfolgung Schutz suchen. Die Herausforderungen, die sich daraus ergeben, sind immens – aber sie sind gestaltbar. Auf den nachfolgenden Seiten sind mir drei zentrale Handlungsfelder wichtig, in denen meiner Ansicht nach eine kluge Politik ansetzen muss: den interreligiösen Dialog als Kitt einer pluralen Gesellschaft, die gezielte Gewinnung von Fachkräften ohne Fehlansätze im Asylsystem und die dringend notwendige strukturelle Entlastung eines chronisch überlasteten öffentlichen Apparats.

## **Miteinander reden, bevor es Konflikte gibt**

Es ist plump, beim Thema Integration sofort und ausschließlich auf Konflikte zu schauen – auf Parallelgesellschaften, auf religiöse Radikalisierung, auf Spannungen zwischen Bevölkerungsgruppen. Den Finger in die Wunden zu legen ist notwendig. Sie dürfen jedoch nicht der alleinige Ausgangspunkt politischer Gestaltung sein. Es gilt vielmehr, Brücken zu bauen. Wer Vertrauen schaffen möchte, muss vor allem das Gemeinsame sichtbar machen.

Christentum, Islam, Judentum, Hinduismus, Buddhismus – all diese Religionen teilen eine erstaunlich übereinstimmende Grundüberzeugung: die Würde des Menschen, das Gebot der Fürsorge für den anderen, die Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft. Es geht nicht darum, Unterschiede kleinzureden. Es geht darum, sie in einem Rahmen zu verhandeln, der auf gegenseitigem Respekt gründet.

Konkret heißt das: gemeinsame Fastenbrechen, zu denen Menschen aller Glaubensstraditionen eingeladen werden und die nicht als Spektakel inszeniert, sondern als selbstverständliche Nachbarschaftsgeste gepflegt werden. Es heißt interreligiöse Gebete nach Terroranschlägen – und zwar nach jedem Anschlag, unabhängig davon, welche Gemeinschaft Opfer war. Wer nach einem Angriff auf eine Synagoge schweigt, aber nach einem Angriff auf eine Moschee kondoliert, hat das Prinzip verfehlt. Die Anteilnahme muss universell sein, sonst bleibt sie Symbolpolitik.

Zuwanderer bringen zum Teil tiefe gesellschaftliche Konflikte mit: schiitisch-sunnitische Spannungen, ethnische Rivalitäten, in Einzelfällen extremistische Überzeugungen, die mit unserem Grundgesetz und unserer Verfassung schlicht unvereinbar sind. Das zu verschweigen wäre unehrlich. Aber es ernst zu nehmen, bedeutet nicht, es als unabänderlich zu akzeptieren. Studien beispielsweise zur islamischen Bildungsarbeit zeigen, dass moderate muslimische Theologie und gezielte Präventionsarbeit – etwa an der Islamischen Theologie der Universität Erlangen-Nürnberg – einen wichtigen Beitrag in der Präventionsarbeit leisten können (Kiefer 2021; Wiedl 2020).

Was Bayern braucht, ist ein dauerhaftes interreligiöses Dialogformat, das von den obersten Landesbehörden koordiniert wird und alle nennenswert vertretenen Glaubensgemeinschaften einbezieht. Kein Schaukeldialog zwischen Repräsentanten, die sich ohnehin schon kennen und einig sind, sondern ein Format, das bewusst mit pragmatischen, niedrighen Themen beginnt: Wie werden muslimische Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen geregelt? Wie werden konfessionsfreie Gebetsräume in Krankenhäusern und Schulen gestaltet? Wer gemeinsam über Friedhöfe sprechen kann, kann auch über schwierigere Fragen sprechen – über Religionsfreiheit, Gleichberechtigung, den Umgang mit dem Konflikt im Gaza-Streifen. Aber ein Anfang ist notwendig, und er sollte nicht beim härtesten Konflikt liegen. Ich danke Innenminister Joachim Herrmann, dass Bayern hier bereits wichtige Schritte gegangen ist.

## **Willkommen ist, wer einen Beitrag leisten und sich eine Perspektive schaffen möchte**

Deutschland altert. Bayern altert. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat errechnet, dass bis 2035 allein in der Pflege rund 500.000 zusätzliche Arbeitskräfte bundesweit fehlen werden. Im Handwerk ist die Lage nicht besser. Wer glaubt, diesen Bedarf ohne Zuwanderung decken zu können, rechnet mit Zahlen, die es nicht gibt. Migration ist in diesem Bereich keine Frage der Weltanschauung, sondern der schlichten Arithmetik.

Doch das Bekenntnis zur Notwendigkeit von Fachkräftezuwanderung nützt wenig, wenn der bürokratische Apparat, der diese Zuwanderung regeln soll, in seiner jetzigen Form nach wie vor überlastet ist. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2023 hat wichtige Weichenstellungen vorgenommen – aber in der Praxis berichten ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten sowie aufgeschlossene Arbeitgeber von Anerkennungsverfahren, die Monate oder gar Jahre dauern, von unübersichtlichen Zuständigkeiten, von Formularen, die niemand versteht. Der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR 2024) hat das in seinem Jahresgutachten offengelegt.

Was gebraucht wird, ist ein schlankes, digitales Fast-Lane-Verfahren für Pflege- und Handwerksberufe: Qualifikationsnachweise werden online geprüft, fehlende Kenntnisse werden in modularen Nachqualifizierungskursen ergänzt, und der Spracherwerb findet parallel und mit berufsspezifischem Vokabular statt – nicht erst danach. Ein Blick in andere OECD-Staaten zeigt, dass beschleunigte und stärker zentralisierte Verfahren möglich sind. Der OECD-Bericht „International Migration Outlook 2023“ verweist auf Reformen in Ländern wie Dänemark, die durch spezialisierte Strukturen und klare Prozessabläufe zu deutlich verkürzten Bearbeitungszeiten geführt haben. Bayern hat hier mit dem Landesamt für Pflege, der Zentralen Stelle für die Einwanderung von Fachkräften sowie den nach Berufsgruppen strukturierten Anerkennungsstellen bereits eigene wichtige Strukturen aufgebaut.

Gute Integration aber beginnt nicht im Amt und endet nicht mit dem Sprachzertifikat. Menschen, die dauerhaft bleiben sollen, müssen das Gefühl haben, wirklich willkommen zu sein. Das klingt banal, ist es aber nicht. Die indische und pakistanische Diaspora in England hat demonstriert, wie kulturelle Infrastruktur in Form von Cricketplätzen und internationalen Lebensmittelläden zur Identifikation mit dem Aufnahme-land beitragen. Solche Gesten haben symbolischen, aber auch sehr praktischen Wert. Wer sich zu Hause fühlt, bleibt. Wer bleibt, zahlt Steuern, zieht Kinder groß, wird Teil der Gesellschaft.

Deshalb sollte der Familiennachzug für Fachkräfte, die sich bewährt haben, erleichtert werden. Sozialer Halt ist kein Luxus, sondern eine Grundbedingung für dauerhafte Integration. Menschen ohne familiäre Nähe wandern weiter – in ein anderes Land, das weniger Hürden aufbaut.

Allerdings wäre es naiv, Fachkräftebedarf zu planen, ohne den technologischen Wandel im Blick zu behalten. Künstliche Intelligenz und Automatisierung werden die Arbeitswelt in den kommenden Jahren erheblich verändern. McKinsey Global Institute (2023) schätzt, dass bis 2030 Hunderte Millionen Arbeitsplätze weltweit von Automatisierung betroffen sein könnten – auch wenn soziale Berufsgruppen wie die Pflege nach aktueller Schätzung nach wie vor viel menschliche Zuwendung benötigen. Eine kluge Fachkräftestrategie muss deshalb flexibel bleiben: keine starren Quoten, sondern modulare Systeme, die regelmäßig evaluiert werden. Zuwanderung in den Arbeitsmarkt, die nicht auf tatsächlichen Bedarf trifft, nützt niemandem.

### **Ein System am Limit – und was dagegen zu tun wäre**

Das Asylsystem ist nach wie vor stark belastet. Das ist keine Behauptung, sondern ein behördlich dokumentierter Befund. Das BAMF hat seine Kapazitäten ausgebaut und die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten gesenkt. Zudem ist die Ablehnungsquote gestiegen. Die Folge: Bundesweit sind die anhängigen Klageverfahren vor Verwaltungsgerichten in 2025 auf über 100.000 Fälle gestiegen (BR24; 2025). Die Folge davon ist, dass die Asylkammern in den Gerichten noch stärker überlastet sind. Bayern ist davon nicht so stark betroffen als andere bevölkerungsreiche Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen, doch auch hier wächst der Druck spürbar.

Strukturelle Entlastung kann aber nicht nur national gedacht werden. Der Gemeinsame Europäische Asylrahmen (GEAS), der nach jahrelangem Verhandeln 2024 reformiert wurde, sieht bessere Lastenteilung innerhalb der EU und verstärkte Außengrenzkontrollen vor. Entscheidend wird die Umsetzung sein. Rückführungsabkommen mit Transit- und Herkunftsländern, wie sie Migrationsrechtsexperten wie Kay Hailbronner (2023) für unverzichtbar halten, müssen rechtsstaatlich gestaltet und operativ belastbar sein – nicht bloß auf dem Papier existieren.

Die Diskussion über Drittstaatslösungen gemäß den Plänen Dänemarks oder Großbritanniens ist rechtlich und ethisch komplex. Grundsätzlich gilt: Solche Modelle können nur dann eine legitime Ergänzung des Gesamtsystems sein, wenn die Verfahren in den betreffenden Ländern internationalen Mindeststandards entsprechen. Bayern sollte im Bundesrat für differenzierte Lösungen eintreten, die dem Schutzgebot nicht widersprechen. Wichtig ist allerdings auch, der Bevölkerung auf allen staatlichen Ebenen Handlungsfähigkeit zu signalisieren.

Was sofort möglich ist und dringend angegangen werden muss, ist der Abbau von Bürokratie durch digitale Lösungen. Die Ämter sind nach wie vor vielerorts stark belastet – trotz zuletzt verkürzter durchschnittlicher Bearbeitungszeiten kommt es insbesondere in komplexen Verfahren weiterhin zu erheblichen Verzögerungen. Hier kann künstliche Intelligenz substantiell helfen: bei der Vorprüfung und Analyse von Dokumenten, der Plausibilitätsprüfung von Herkunftsangaben, der Priorisierung von Verfahren je nach Eilbedürftigkeit. Dabei gilt selbstverständlich: Algorithmen müssen transparent und diskriminierungsfrei gestaltet sein, und die menschliche Letztentscheidung darf in keinem Fall ersetzt werden. Aber die Vorstellung, dass ein Sachbearbeiter heute noch jeden Verfahrensschritt manuell abarbeiten muss, ist schlicht aus der Zeit gefallen. Dasselbe gilt für den Datenaustausch zwischen unterschiedlichen Kommunen und staatlichen Ebenen.

## **Weder Panik noch Naivität**

Migration ist keine Bedrohung. Sie ist auch kein Allheilmittel. Sie ist eine Realität, mit der jede moderne Gesellschaft umzugehen lernen muss – und eine Chance, die nur dann genutzt werden kann, wenn sie klug gesteuert wird.

Das setzt zweierlei voraus. Erstens eine Politik, die die Unterscheidung zwischen Fachkräftezuwanderung und Asyl konsequent kommuniziert – nicht als bürokratische Spitzfindigkeit, sondern als Grundvoraussetzung für öffentliche Akzeptanz. Wer diese beiden Rechtswege vermengt, bedient bewusst oder unbewusst jene, die aus der Unschärfe politisches Kapital schlagen. Die populistischen Anpeitscher in sozialen Medien, die täglich suggerieren, dass das Land von Einwanderern überschwemmt wird und der

Staat die Kontrolle verloren hat, können nur mit gut recherchierten, klar formulierten Fakten entkräftet werden – nicht durch Empörung, sondern durch Evidenz.

Zweitens braucht es eine Politik, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt als echte Priorität behandelt und nicht als Sonntagsrede. Das Verhältnis zwischen Menschen verschiedener Glaubensstraditionen, zwischen Alteingesessenen und Neuangekommenen, zwischen jenen, die sich als Gewinner und jenen, die sich als Verlierer des Wandels empfinden, wird darüber entscheiden, ob die Gesellschaft diese Transformation verkraftet. Interreligiöser Dialog, Begegnung auf Augenhöhe, eine Willkommenskultur, die Arbeitskräften bereits bei der Antragsstellung suggeriert, dass sie gebraucht und geschätzt werden – das sind keine weichen Faktoren. Das sind Voraussetzungen für Stabilität und nachhaltigen Wohlstand.

Und schließlich: Wer kein Bleiberecht hat und sich nicht über besondere Integrationsleistung trotzdem einen Platz in unserer Mitte verdient, muss das Land verlassen. Rückführungsabkommen mit Herkunftsländern sind kein Widerspruch zur Humanität, sondern ihre Bedingung – denn ein System, das nicht durchsetzbar ist, verliert das Vertrauen der Bevölkerung, und ohne dieses Vertrauen ist auch kein Platz mehr für echte Großzügigkeit gegenüber jenen, die wirklich Schutz brauchen.

Bayern kann in diesem Sinne eine Vorbildrolle einnehmen. Nicht, indem es laut ist, sondern indem es handelt. Geordnet und mit Haltung – das ist unsere Maxime für eine Migrationspolitik, die den Herausforderungen der Zeit gerecht werden will.



## Karl Straub, MdL

vertritt seit 2013 die Interessen der Bürgerinnen und Bürger seiner Heimat Pfaffenhofen/Ilm als Abgeordneter des CSU im Bayerischen Landtag. Er ist Mitglied im Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen und dabei insbesondere zuständig für Asylsozialpolitik. Am 08. November 2023 wurde er zum Integrationsbeauftragten der Bayerischen Staatsregierung ernannt. Seither kann er noch aktiver dazu beitragen, die Migrationspolitik humanitärer zu gestalten, ohne die Rahmenbedingungen und Sachzwänge aus den Augen zu verlieren.

## **Ausgewählte Quellen und Literatur:**

BR24 (2025): <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/zahl-der-asylklagen-steigt-massiv-auf-mehr-als-100-000,UeXojV9>  
(Abrufdatum 23.02.2026).

Hailbronner, K. (2023): Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem. ZAR 43(3).

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2023): Arbeitsmarktprognose 2030/2035. Nürnberg.

Kiefer, M. (2021): Islamischer Religionsunterricht als Prävention. Münster: Waxmann.

McKinsey Global Institute (2023): The future of work after COVID-19. New York.

OECD (2023): International Migration Outlook 2023. Paris.

SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration (2024): Jahresgutachten 2024. Berlin.

Swidler, L. (2014): Dialogue for Interreligious Understanding. New York: Palgrave Macmillan.

Wiedl, N. (2020): Salafismus in Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Dauerbetrieb statt Notfallmodus

# Wenn Kommunen an Grenzen stoßen

Thomas Karmasin

Unsere Leistungsgrenzen sind endgültig erreicht – es fehlt an Wohnraum, Kindergarten- und Schulplätzen, außerdem sind Jugendhilfe und Gesundheitsdienste überlastet und das Ehrenamt überfordert.

Es ist kein theoretisches Problem, kein Schlagwort aus einer Talkshow: Die Leistungs- und Integrationsgrenzen unserer Kommunen sind real. Bayern ist nicht mehr im Notfallmodus. Aber sie befinden sich im Dauerbetrieb – einem Betrieb, der Landkreise strukturell auslaugt und die Belastbarkeit des Systems auf die Probe stellt.

Leistungsgrenzen sind nicht abstrakt. Sie zeigen sich in Unterkünften, in den Augen der Ehrenamtlichen, in überfüllten Kitas und Schulen. Wer diese Grenzen ignoriert, riskiert nicht nur Integration, sondern auch Akzeptanz.

## Früherkennung von Leistungsgrenzen

Frühwarnsysteme für Integration und Unterbringung existieren – aber sie liegen nicht in Berlin, sie liegen vor Ort. Leistungsgrenzen werden sichtbar, wenn das System dauerhaft am Limit arbeitet:

- **Wohnraummangel:** Kein freier Wohnraum, keine schnelle Anschlussunterbringung. Menschen leben über Monate in Übergangsunterkünften.
- **Überlastung der Infrastruktur:** Kitas platzen aus allen Nähten, Schulen kämpfen mit Klassen voller Kinder, Jugendhilfe und Gesundheitsdienste laufen auf Hochtouren.
- **Ermüdung des Ehrenamts:** Ehrenamtliche ziehen sich zurück – ein Alarmsignal, das kein Statistiker messen kann.

Das Ehrenamt ist das empfindlichste Frühwarninstrument. Zieht es sich zurück, droht nicht nur eine Unterversorgung, sondern eine politische und gesellschaftliche Schieflage. Leistungsgrenzen müssen anerkannt werden, bevor Akzeptanz bricht.

## **Wann Integration unmöglich wird: Wenn Notlösungen Dauerzustand werden**

Integration ist ein Prozess, der Zeit, Struktur und Ressourcen benötigt. Sie scheitert, wenn Kommunen nicht die notwendige Unterstützung erhalten. Leistungsgrenzen zeigen sich deutlich, wenn Notlösungen zur Dauerlösung werden:

- Anschlussunterbringung stockt, Menschen warten monatelang auf eine eigene Wohnung.
- Wohnraum fehlt, nicht nur in Städten, auch in ländlichen Regionen.
- Sprachförderung verzögert sich oder startet gar nicht.
- Kinder werden nicht bedarfsgerecht beschult, Lernrückstände häufen sich.

Nicht mehr im Notfallmodus zu sein heißt nicht: Entwarnung. Dauerhafte Belastung verlangt Planung, Geduld und klare Strukturen. Ohne diese Grundlagen bleibt Integration Wunschdenken.

## **Bundesebene: Die Migrationswende**

Der Kurs von Bundesinnenminister Alexander Dobrindt hilft:

- Reduzierung des Zustroms von Geflüchteten
- Verlässliche Steuerung auf Bundesebene
- Planungssicherheit für Kommunen.

Nur wenn das kommunale Limit ernst genommen wird, können Integration und Akzeptanz gelingen.

Die Maßnahmen der Bundesregierung zeigen Wirkung: Der Zustrom sinkt, Steuerung wird konsequenter. Eine geringere Zuwanderung entlastet jedoch nicht automatisch die Kommunen, solange Rückstände in Unterbringung, Integration, Verwaltung und Wohnungsmarkt bestehen. Eine Politik, die begrenzt, steuert und den Kommunen Luft verschafft, ist Voraussetzung für Integration und Akzeptanz.

## **EU-Asylstrategie**

Der EU-Asyl- und Migrationspakt zeigt, dass Mitgliedstaaten gemeinsam handlungsfähig sind. Der Bayerische Landkreistag unterstützt den Pakt, weil er:

- klare, rechtssichere Verfahren vorsieht
- beschleunigte Verfahren an Außengrenzen ermöglicht
- solidarische Rücknahmeverfahren verbindlich regelt.

Damit werden Ordnung, Verlässlichkeit und Akzeptanz in der Asylpolitik gestärkt.

## **Fazit: Integration gelingt nur gemeinsam**

Migration kann eine Chance sein – für den ländlichen Raum, den Arbeitsmarkt, die demografische Stabilität. Aber nur, wenn Integration gelingt und Kommunen die nötige Unterstützung erhalten. Schlecht organisierte Migration überfordert Kommunen und gefährdet Akzeptanz. Landkreise leisten seit Jahren ihren Beitrag und tragen Verantwortung. Integration gelingt nur gemeinsam – wenn Bund, Land und Kommunen zusammenarbeiten und die kommunalen Grenzen ernst nehmen.



© Frank Röthel

## **Thomas Karmasin**

ist seit 2022 Präsident des Bayerischen Landkreistages. Seit 30 Jahren (1996) ist er Landrat des Landkreises Fürstentum Feldbrunn, zuvor war er als selbstständiger Anwalt tätig.

Beiträge aus der amtlichen Statistik

# Migration und Integration

Thomas Gößl

In der Diskussion um Migration und Integration liefern die Daten der amtlichen Statistik Beiträge für eine zukunftsfähige Steuerung. Der Beitrag stellt die Angebote der amtlichen Statistik zu Schutzsuchenden, zur Einwanderung nach Bayern seit den 1950er-Jahren, zur räumlichen Verteilung der Zuwanderer, zu den Kosten der Asylbewerberleistungen und zur zuletzt gestiegenen Nettoneuverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in Bayern vor.

Der Begriff Schutzsuchende bezeichnet Personen, die ihr Herkunftsland oder ihren bisherigen Aufenthaltsstaat verlassen haben und im Bundesgebiet Schutz vor einer Gefährdung ihres Lebens, ihrer Freiheit oder ihrer körperlichen Unversehrtheit suchen. Die Gefährdung kann sich insbesondere aus politischer Verfolgung, bewaffneten Konflikten, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder sonstigen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen ergeben. Dieser Begriff ist kein eigenständiger Rechtsbegriff des deutschen Asyl- oder Aufenthaltsrechts. Er dient als übergeordnete Sammelbezeichnung für Personen, die sich auf mögliche Schutzansprüche nach Artikel 16a Grundgesetz, den §§ 3 und 4 AsylG oder

nach § 60 Absatz 5 oder 7 AufenthG berufen (oder berufen könnten), unabhängig davon, ob bereits ein förmlicher Antrag gestellt wurde oder welcher aufenthaltsrechtliche Status besteht.

## Struktur der Schutzsuchenden in Bayern

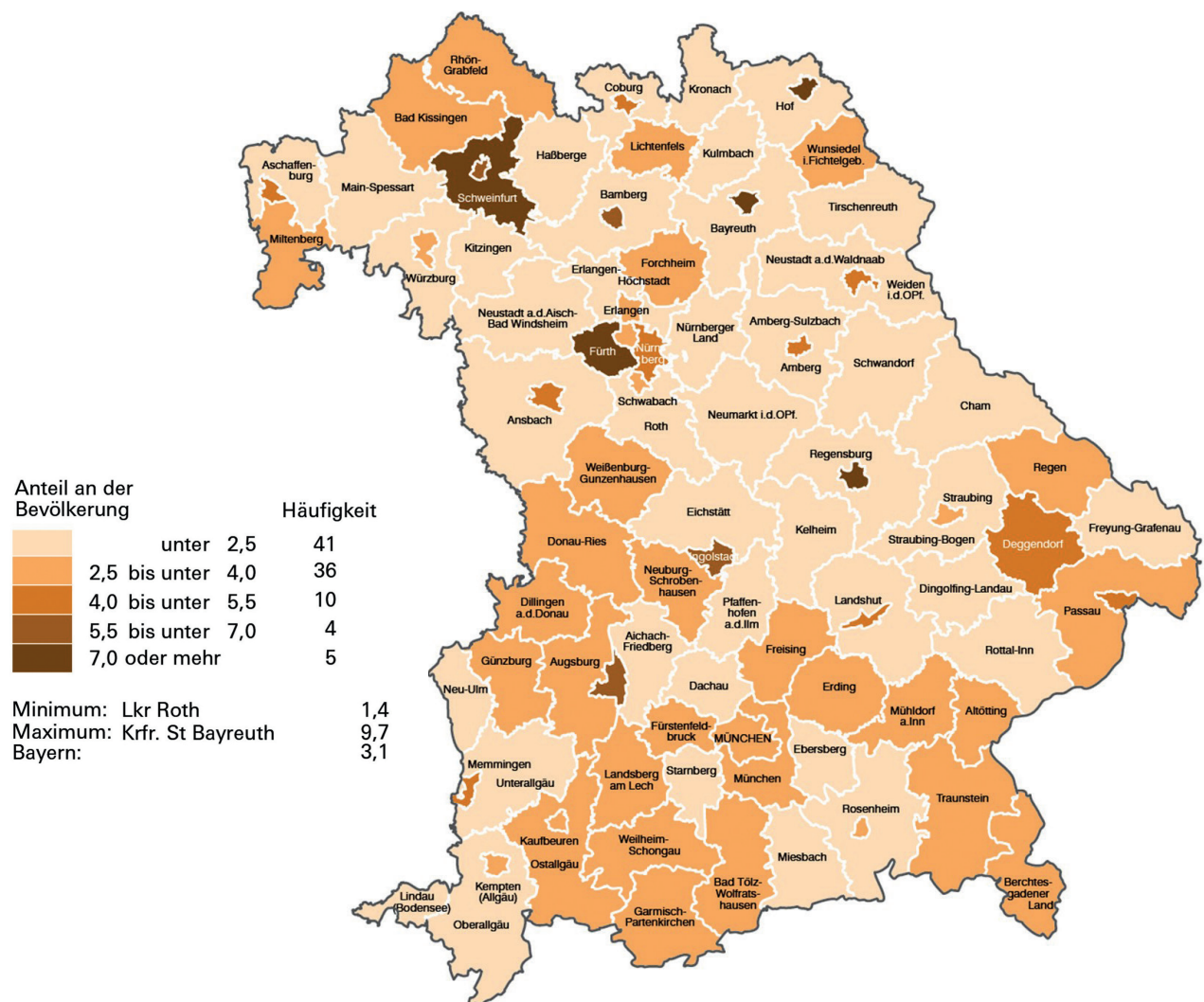
Im Ausländerzentralregister (AZR), das vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geführt wird, werden unter anderem auch Daten von Personen gespeichert, die einen Antrag auf Asyl gestellt haben oder die Absicht dazu geäußert haben – also auch von den sogenannten Schutzsuchenden.

Das BAMF prüft diese Anträge auf internationalen Flüchtlingschutz, europäischen subsidiären Schutz wie auch auf nationalen Schutz aus humanitären Gründen. Durch eine Zuerkennung einer Schutzform (Asylberechtigung, Flüchtlingschutz, subsidiärer Schutz oder Abschiebungsverbot) entsteht ein vorübergehendes Bleiberecht.

Solange sich eine Person in einem laufenden Asylverfahren befindet, wird sie von einer der Ausländerbehörden einer Unterkunft in ihrem jeweiligen

Zuständigkeitsbereich zugewiesen. Da es in Bayern neben den Kreisverwaltungsbehörden auch neun zentrale Ausländerbehörden<sup>1</sup> mit kreisübergreifenden Zuständigkeiten gibt, entspricht der Sitz der aktenführenden Behörde nicht durchgehend dem im AZR erfassten Wohnsitz der Personen. Dennoch lässt sich anhand der verfügbaren Daten feststellen, dass der Anteil an Schutzsuchenden in kreisfreien Städten und stadtnahen Landkreisen höher ist, während der Anteil in ländlichen Regionen dagegen eher geringer ausfällt (vergleiche Abbildung 1).

Abbildung 1: Regionale Verteilung der Schutzsuchenden in Bayern zum Stichtag 31.12.2024



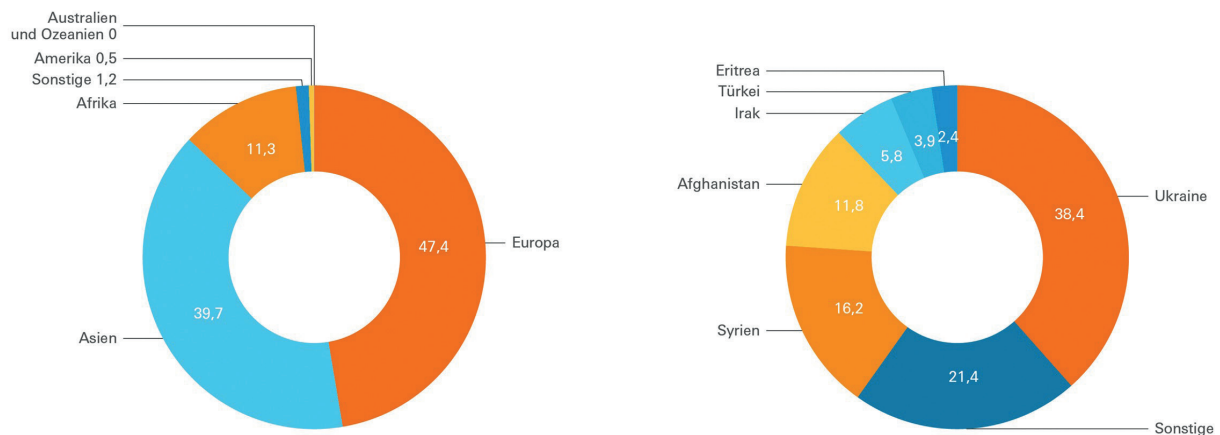
Quelle: Ausländerzentralregister, BAMF.

© Bayerisches Landesamt für Statistik.

Für eine vorausschauende Planung ist es wichtig zu wissen, woher die Schutzsuchenden kommen. Die Relevanz ergibt sich aus den bereits beobachteten „Flüchtlingswellen“ aus den vergangenen über zehn Jahren. Als Folge des syrischen Bürgerkriegs ab 2011 kamen insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 viele syrische Schutzsuchende auch nach Deutschland und Europa. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine im Februar 2022 markiert den Beginn eines enormen Anstiegs von Schutzsuchenden aus diesem Gebiet.

Abbildung 2 zeigt, dass fast die Hälfte (47 Prozent) aller Schutzsuchenden aus Europa (dort vor allem aus der Ukraine) kommen. Weitere 40 Prozent kommen aus Asien und 11,3 Prozent aus Afrika. Die restlichen Kontinente sind nur marginal vertreten. Bei der Auswertung nach den Herkunftsländern zeigt sich, dass bereits sechs Länder 78 Prozent aller Schutzsuchenden ausmachen. Mit 38 Prozent stammen zum Stichtag 31.12.2024 die meisten Schutzsuchenden aus der Ukraine, gefolgt von 16 Prozent aus Syrien und 12 Prozent aus Afghanistan.

**Abbildung 2: Herkunft der Schutzsuchenden in Bayern – Anteil an allen Schutzsuchenden in Prozent zum Stichtag 31.12.2024**



Quelle: Ausländerzentralregister, BAMF.  
© Bayerisches Landesamt für Statistik.

## Einwanderung nach Bayern

Tabelle 1 zeigt das Verhältnis zwischen Migration in den Arbeitsmarkt und Fluchtmigration in einer grob typisierten Darstellung. In der Wanderungsstatistik werden Ursachen oder Gründe für Migration nicht abgefragt. Der Außenwanderungssaldo Bayerns betrug in dem Zeitraum von 2011 bis 2024 knapp 1,3 Millionen Personen; saldiert werden dabei die Zu- und Fortzüge über die Bundesgrenze. Betrachtet man die Hauptasylantragsländer Afghanistan, Irak, Iran, Syrien und Türkei, dazu noch in grober Typisierung die Zu- und Fortzüge aus Afrika, ergibt sich in dem Zeitraum von 2011 bis 2024 ein Außenwanderungssaldo von rund 332.000 Personen, die zum größten Teil der Fluchtmigration zuzuordnen wären. Daneben steht ein Außenwanderungssaldo von rund 180.000 Personen mit der Ukraine sowie ein Außenwanderungssaldo von 716.000 Personen mit allen anderen Staaten der Welt, die typischerweise nicht der Fluchtmigration zugeordnet werden.

## Bevölkerungsfortschreibung

Die Bevölkerungsfortschreibung weist die Zahl und die Zusammensetzung der Bevölkerung (Geschlecht, Alter, Familienstand, Staatsangehörigkeit) am Hauptwohnsitz sowie ihre Veränderungen aus. Der aktuelle Bevölkerungsstand ergibt sich durch Verrechnung der Ergebnisse des letzten Zensus (derzeit Zensus 2022) mit Angaben der Geburten-, Sterbefall- und Wanderungsstatistik. Zusätzlich fließen Staatsangehörigkeitswechsel, Bestandskorrekturen sowie zum Nachweis des Familienstandes Daten zu Eheschließungen, Ehescheidungen und Lebenspartnerschaften ein. Die Merkmale liegen in unterschiedlicher regionaler Gliederungstiefe vor: Geschlecht, Alter und Nationalität (deutsch/nicht-deutsch) bis Gemeindeebene, Familienstand bis Kreisebene, einzelne Staatsangehörigkeiten auf Landesebene.

Tabelle 1: Bevölkerungszahlen in Bayern – Gesamt und nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten

Staatsangehörigkeit	Bestand 31.12.2024	Zuzüge Bundesgrenze 2011 - 2024	Fortzüge Bundesgrenze 2011 - 2024	Saldo Bundesgrenze 2011 - 2024
Afghanistan		77.818	19.809	58.009
Afrika		163.488	79.811	83.677
Irak		47.236	21.765	25.471
Iran		22.958	7.164	15.794
Syrien		139.247	19.561	119.686
Türkei		88.436	59.251	29.185
Ukraine		273.300	93.497	179.803
Rest der Welt		3.125.717	2.409.874	715.843
<b>Gesamt</b>	<b>13.248.928</b>	<b>3.938.200</b>	<b>2.710.732</b>	<b>1.227.468</b>

Quelle: Bevölkerungsfortschreibung, Bayerisches Landesamt für Statistik.

© Bayerisches Landesamt für Statistik.



Einwanderung in Bayern kann also nicht alleine und auch nicht überwiegend mit Fluchtgründen erklärt werden. Als attraktives Land mit hoher Wirtschaftsleistung stellt Bayern ein wichtiges Zielland für die Migration in den Arbeitsmarkt im Zeitraum von 2011 bis 2024 dar. Das zeigt sich auch daran, dass zwölf europäische Staaten den überwiegenden Anteil der 15 häufigsten ausländischen Staatsangehörigkeiten<sup>2</sup> bilden und davon sogar acht EU-Staaten sind. Die weiteren drei sind Syrien, Afghanistan und Indien.

Die Ergebnisse des **Mikrozensus** in Tabelle 2 geben uns Aufschluss über eingewanderte Personen nach dem Zuzugszeitraum über einen längeren Zeitverlauf.

Insgesamt lassen sich grob drei Zeiträume unterscheiden. Die Jahre von 1950 bis 1989 waren zunächst von der großen Welle der Vertriebenen (Polen, Rumänien, Kasachstan) und von der Zuwanderung der „Gastarbeiter“ geprägt. Kamen am Anfang vor allem Personen aus Italien, wurde am 30. Oktober 1961 das Anwerbeabkommen zwischen Deutschland und der Türkei unterzeichnet. Infolgedessen lässt

## Mikrozensus

Der Mikrozensus ist die größte jährliche Haushaltserhebung der amtlichen Statistik in Deutschland. Seit 1957 wird jedes Jahr ein Prozent der Bevölkerung zu ihren Lebensverhältnissen befragt. Dabei geht es um Themen wie Haushalt und Familie, wirtschaftliche Lage und soziale Teilhabe, Bildung und Beruf, Arbeitsweg, Kinderbetreuung, Wohnen und Gesundheit. Allein in Bayern werden jährlich rund 65.000 private Haushalte befragt. Zusätzlich erhebt der Mikrozensus auch einige Merkmale über die Bewohnerinnen und Bewohner von Gemeinschaftsunterkünften.

sich ein großer Aufschwung an Zuwanderung von „Gastarbeitern“ aus der Türkei nach Bayern erkennen (vergleiche Tabelle 2). Ab 1990 folgte eine zweite Welle der Spätaussiedler und ab 2014 dann verstärkt die schon beschriebene Flucht- und Arbeitsmigration.

Tabelle 2: Eingewanderte in Bayern 2024 nach Zuzugszeitraum und Geburtsland

Rang	1950-1989	1990-2013	2014-2024
	Insgesamt (100% ~ 471.000)	Insgesamt (100% ~ 1.011.000)	Insgesamt (100% ~ 1.158.000)
1	Türkei (18,9%)	Kasachstan (13,6%)	Ukraine (11,4%)
2	Polen (14,3%)	Russische Föderation (10,9%)	Rumänien (9,3%)
3	Rumänien (10,5%)	Rumänien (10,8%)	Syrien (7,6%)
4	Italien (6,7%)	Polen (6,5%)	Afrika (5,6%)
5	Amerika (3,9%)	Türkei (5,0%)	Kroatien (3,7%)
6	Kroatien (3,3%)	Amerika (3,8%)	Amerika (3,7%)
7	Serbien (1,8%)	Kosovo (3,7%)	Kosovo (3,6%)
8	Vietnam (1,5%)	Afrika (3,4%)	Polen (3,5%)
9	Afrika (1,4%)	Ukraine (2,8%)	Türkei (3,1%)
10	Kasachstan (1,3%)	Italien (2,4%)	Italien (2,8%)

Quelle: Erstergebnisse des Mikrozensus 2024, Bayerisches Landesamt für Statistik.

© Bayerisches Landesamt für Statistik.

Die Verteilung der deutschen und nicht-deutschen Bevölkerung Bayerns nach Gemeindegrößenklassen lässt sich aus den Daten des **Zensus** ermitteln (vergleiche Tabelle 3). Von den rund zehn Millionen bayerischen Bürgern mit (auch) deutscher Staatsangehörigkeit lebt der Großteil, ca. 48 Prozent, in Gemeinden mit 10.000 bis unter 100.000 Einwohnern. Gut 32 Prozent der deutschen Bevölkerung wohnt in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern. Knapp 20 Prozent leben in Großstädten ab 100.000 Einwohnern.

In der Gruppe der Personen ohne deutschen Pass, aber mit mindestens einer ausländischen Staatsangehörigkeit zeigt sich ein anderes Bild. Während man vermuten möchte, dass sich diese Personen vornehmlich in Großstädten ansiedeln, ist das Verhältnis der Hauptwohnsitze zwischen Großstädten (35 Prozent) und kleineren Gemeinden unter 10.000 Einwohnern (37 Prozent) relativ ausgeglichen. Vor allem ist der Anteil der Ausländer in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern mit 37,3 Prozent größer als der der Deutschen (32,4 Prozent).

## Zensus

Der Zensus ermittelt, wie viele Menschen in Deutschland leben, wie sie wohnen und arbeiten – und das für alle regionalen Ebenen, vom Bund über die Länder bis hin zu Gemeinden. Der Zensus ist eine stichtagsbezogene Bevölkerungszählung, die mit einer Gebäude- und Wohnungszählung kombiniert wird. Die Ergebnisse des Zensus dienen als Grundlage für politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Planungsprozesse bei Bund, Ländern und Gemeinden. Die letzten beiden Zensus erhebungen fanden 2011 und zuletzt 2022 statt. Es handelte sich bei beiden Erhebungen jeweils um einen registergestützten Zensus, das heißt es wurden in erster Linie Daten aus Verwaltungsregistern genutzt. Mit einer Reihe von ergänzenden Maßnahmen wurde das Ergebnis der Melderegisterauszählung dann statistisch korrigiert. Der nächste Zensus wird voraussichtlich im Jahr 2031 durchgeführt.

Tabelle 3: Bevölkerung Bayerns nach Geburtsland und Gemeindegrößenklasse des Hauptwohnsitzes am Stichtag 15.05.2022

Geburtsland	Bevölkerung		Verteilung auf Gemeindegrößenklassen		
	insgesamt	in Prozent	100 000 Einwohner oder mehr	10 000 bis unter 100 000 Einwohner	Unter 10 000 Einwohner
			in Prozent		
Deutschland	10.432.344	100	19,5	48,2	32,4
Ausland und Sonstige	2.606.378	100	35,3	27,4	37,3
Darunter...					
... Polen	53.956	100	26,6	37,3	36,1
... Rumänien	80.176	100	29,8	37,9	32,3
... Türkei	67.081	100	42,0	40,0	17,9

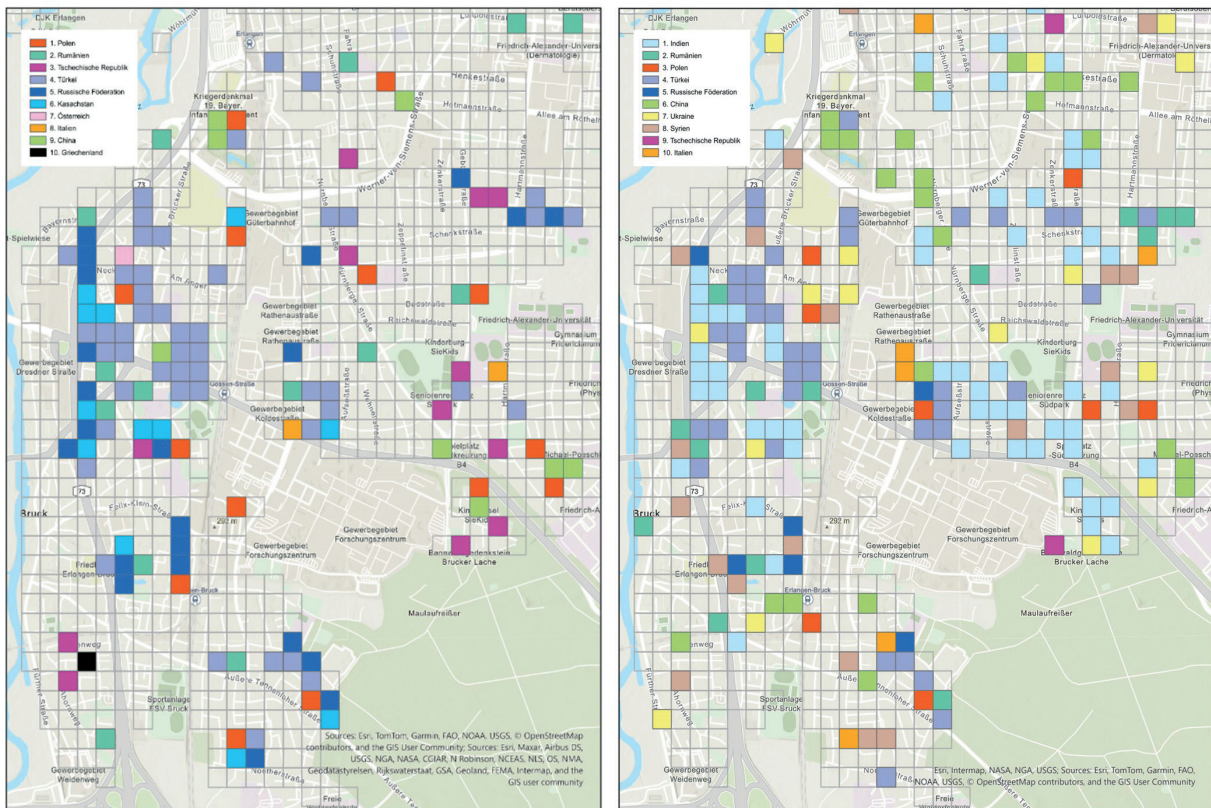
Quelle: Zensus 2022, Bayerisches Landesamt für Statistik.

© Bayerisches Landesamt für Statistik.

Allerdings variiert das Niederlassungsverhalten innerhalb der Gruppe der Ausländer. Polen und Rumänen leben am häufigsten in mittleren Gemeindegrößen von 10.000 bis unter 100.000 Einwohnern (ca. 37 bzw. 38 Prozent), gefolgt von kleineren Gemeinden unter 10.000 Einwohnern (ca. 36 bzw. 32 Prozent). Türkische Staatsbürger hingegen leben eher in größeren Gemeinden und Großstädten (10.000 bis unter 100.000 Einwohner: 40 Prozent – 100.000 Einwohner und mehr: 42 Prozent).

Für Planungsprozesse in den Landes- und Kommunalverwaltungen sind Erkenntnisse zu regionalen Gegebenheiten von großer Bedeutung. Aus den Zensuserhebungen von 2011 und 2022 stehen uns regionalisierte Ergebnisse auf Basis von Gitterzellen im Raster von 100 x 100 Meter für tieferegehende Analysen zur Verfügung (siehe beispielhaft Abbildung 3). Auch bei dieser kleinräumigen Betrachtung wird die statistische Geheimhaltung gewahrt.

Abbildung 3: Verteilung der zehn häufigsten Geburtsländer von Zugewanderten im Stadtteil Erlangen Süd im 100-Meter-Gitter an den Stichtagen 09.05.2011 und 15.05.2022



Quelle: Zensus 2011 und 2022, Bayerisches Landesamt für Statistik.

© Bayerisches Landesamt für Statistik.

## Betrachtungen zur Integration

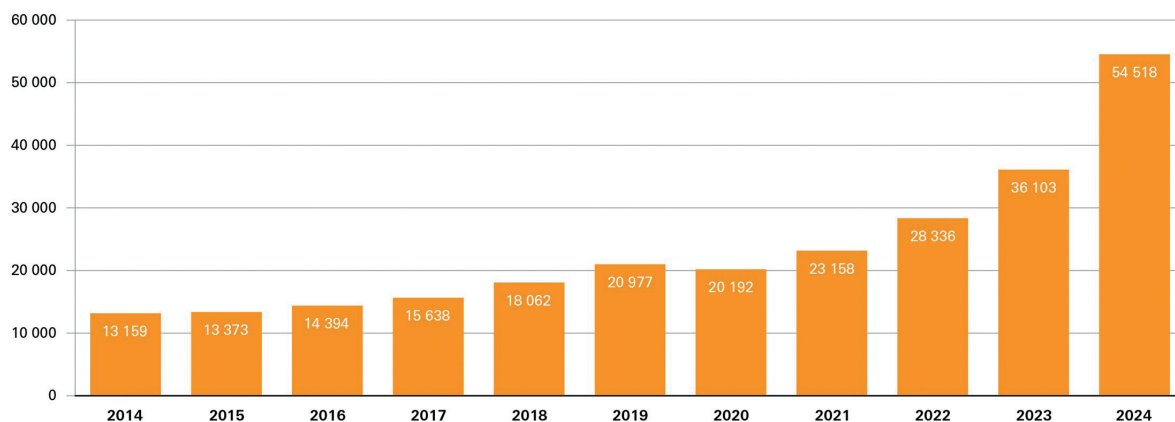
Als zentraler Schritt bei der Integration ist die Einbürgerung zu sehen.

Gegenüber den Jahren 2021 und 2022 hat sich die Zahl der Einbürgerungen in 2024 etwa verdoppelt, verglichen mit dem Jahr 2014 sogar vervierfacht (vergleiche Abbildung 4). Der Trend aus den Vorjahren wurde durch das Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, das am 27. Juni 2024 in Kraft trat, nochmals verstärkt. Mit diesem Gesetz

gingen umfangreiche Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht, wie vor allem die Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltsdauer oder die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit, einher.

Nach den fünf häufigsten Herkunftsländern gegliedert, stellen Personen aus Syrien im Jahr 2024 mit 9.351 Eingebürgerten mit deutlichem Abstand die größte Gruppe dar, gefolgt von Personen aus der Türkei (4.306 Personen), Russland (3.248 Personen), dem Kosovo (3.242 Personen) und Rumänien (2.811 Personen).

Abbildung 4: Einbürgerungen in Bayern seit 2014



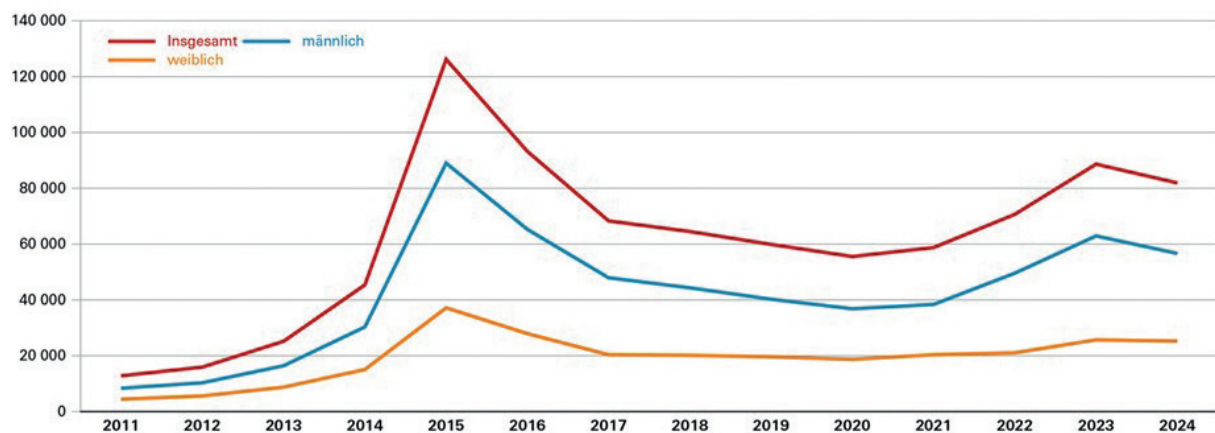
Quelle: Einbürgerungsstatistik, Bayerisches Landesamt für Statistik.

© Bayerisches Landesamt für Statistik.

Ein Indikator für die Bewertung der Aufwendungen für die Integration sind finanzielle Leistungen, die im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) ausgezahlt werden. Leistungsberechtigte erhalten im Wesentlichen Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Grundbedürfnissen (Ernährung, Heizung, Kleidung). Sofern Sie nicht in einer Aufnahmeeinrichtung untergebracht werden, können auch Leistungen zur Unterkunft ausgezahlt werden.

Abbildung 5 zeigt die Zahl der Empfänger solcher Leistungen über den Zeitverlauf jeweils zum 31.12. des Jahres. Auch hier sind die Effekte der Flüchtlingswelle 2015 aus Syrien deutlich erkennbar. Interessant zu beobachten ist jedoch, dass sich in der Spitze kein Plateau bildet. Bereits im Folgejahr 2016 sinkt die Empfängerzahl um ca. 26 Prozent.

Abbildung 5: Empfängerinnen und Empfänger von Regelleistungen beziehungsweise von Grundleistungen nach § 3 AsylbLG und Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 2 AsylbLG in Bayern\*



\* Bis 2019 wurden Personen mit Signierung des Geschlechts „divers“ bzw. „ohne Angabe“ (nach § 22 Abs.3 PStG) dem männlichen Geschlecht zugeordnet. Ab 2020 werden Personen mit den Geschlechtsangaben „divers“ und „ohne Angabe“ (nach § 22 Abs.3 PStG) per Zufallsprinzip dem männlichen oder weiblichen Geschlecht zugeordnet.

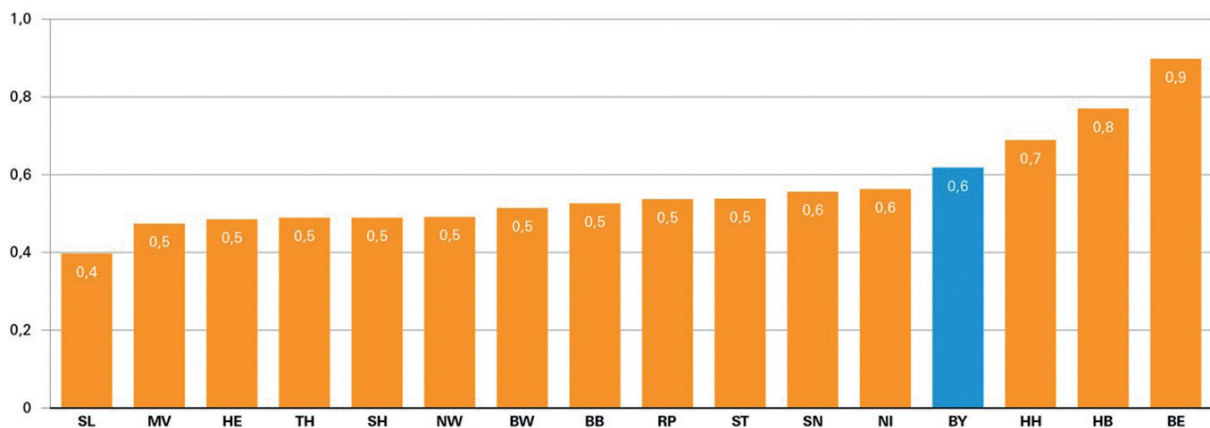
Quelle: Statistik der Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Bayerisches Landesamt für Statistik.

© Bayerisches Landesamt für Statistik.

Im Vergleich der Länder im Bundesgebiet sieht man, dass Bayern zum 31. Dezember 2024 mit einem Anteil von 0,62 Prozent an Empfängern in Relation zur Gesamtbevölkerung knapp im oberen Viertel liegt (vergleiche Abbildung 6). Nach Berlin, Bremen und Hamburg ist es das erste Flächenland vor Niedersachsen mit 0,56 Prozent. Nordrhein-Westfalen, als das bevölkerungsstärkste Bundesland, findet sich erst auf Rang elf.

Die Finanzierung der Asylbewerberleistungen von Grundleistungen nach § 3 AsylbLG bzw. Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 2 AsylbLG wird nach § 12 Abs. 2 der Asylverfahrensverordnung (DVAsyl) bis auf wenige Ausnahmen zunächst von den Kreisbehörden und Regierungen übernommen, die sich die Kosten vom Freistaat Bayern erstatten lassen können (vergleiche § 12 Abs. 1 DVAsyl). Die Daten zu Statistikzwecken werden von den Kreisbehörden (örtliche Träger) und Regierungen (überörtliche Träger) an das Bayerische Landesamt für Statistik gemeldet.

**Abbildung 6: Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von Grundleistungen nach § 3 AsylbLG beziehungsweise Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 2 AsylbLG an der Gesamtbevölkerung\*\* nach Ländern in Prozent**



\*\* Bevölkerungsstand auf Basis der Fortschreibung des Zensus 2022. Stand: 31.12.2024.

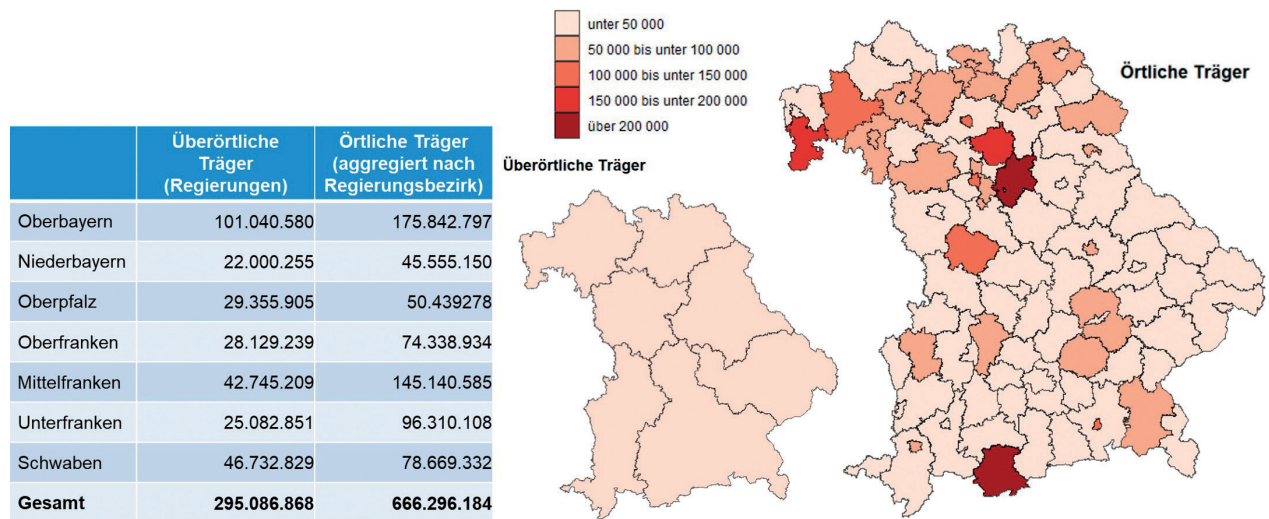
Quelle: eigene Berechnung (gerundet), Bayerisches Landesamt für Statistik.

© Bayerisches Landesamt für Statistik.

Der überwiegende Anteil an ausgezahlten Leistungen entfällt auf den Regierungsbezirk Oberbayern (vergleiche Abbildung 7). Auf der Ebene der örtlichen Träger liegt Oberbayern vorne, dicht gefolgt von Mittelfranken. Betrachtet man die Zuständigkeitsebenen insgesamt, so wird anhand der ausgezahlten Beträge deutlich, dass das Schwergewicht bei den Ausgaben im Bereich der Landkreise und kreisfreien Städte liegt.

Zuletzt muss auch die allgemeine Finanzlage der Kommunen betrachtet werden (vergleiche Abbildung 8). Die Daten zeigen eine zunehmende Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände ab dem Jahr 2020. Davor hatte die Verschuldung seit 2005 nahezu durchgängig abgenommen.

Abbildung 7: Nettoausgaben\*\*\* in Euro je tausend Einwohner nach dem AsylbLG im Jahr 2024 in Bayern



\*\*\* Für die aus dem integrierten Haushalts- und Kassenverfahren (IHV) gemeldeten Unterkunftskosten liegt keine Vollständigkeit vor. Bevölkerungsstand auf Basis der Fortschreibung des Zensus 2022. Stand: 31.12.2024.

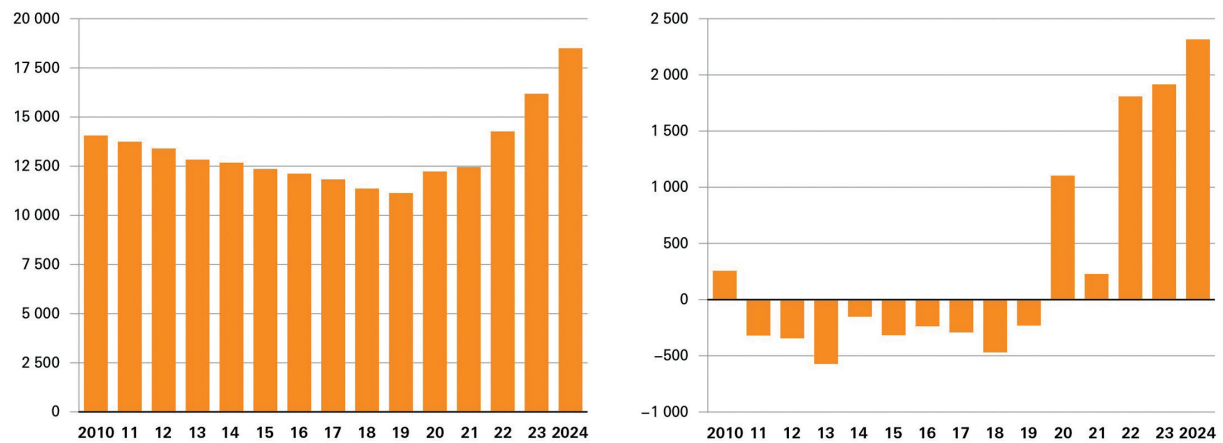
Quelle: Statistik der Ausgaben und Einnahmen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Bayerisches Landesamt für Statistik.

© Bayerisches Landesamt für Statistik.

Die Darstellung zeigt ein aggregiertes Bild für alle Gemeinden und Gemeindeverbände. Zwischen den Gemeinden gibt es jedoch heterogene Entwicklungen. Nach wie vor existieren zahlreiche schuldenfreie Gemeinden.

Eine direkte Ableitung von Aussagen zu Integrations- und Leistungsgrenzen durch eine hohe Zahl von Asylbewerbern sind aus den vorliegenden Angaben zur Schuldenentwicklung nicht möglich, weil diese durch eine Vielzahl von Faktoren auf der Einnahme- und Ausgabeseite beeinflusst werden.

**Abbildung 8: Verschuldung und Nettoneuverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in Bayern in Millionen Euro**



Quelle: Statistik über die Schulden der öffentlichen Haushalte, Bayerisches Landesamt für Statistik.

© Bayerisches Landesamt für Statistik.

Abschließend lässt sich sagen, dass die amtliche Statistik eine Reihe von Beiträgen liefern kann. Eine direkte Messung von Leistungsgrenzen bei der Integration ist allerdings mangels geeigneter und definierter Indikatoren nicht möglich. Es sind jedoch in Ansätzen einordnende Aussagen möglich. Die Migration im Allgemeinen wird besser erfasst, weil der Bedarf nach methodischen Konzepten, die eine statistische Beschreibung möglichst wirklichkeitsnah gewährleisten, seit den 1990er-Jahren gestiegen ist. Damals waren hauptsächlich Staatsangehörigkeit und Migrationshintergrund die Konzepte. Den Empfehlungen der Fachkommission Integration der Bundesregierung folgend, wurde mittlerweile in den Bevölkerungsstatistiken, beim Zensus und beim Mikrozensus das neue Konzept der Einwanderungsgeschichte in der amtlichen Statistik eingeführt.

---

#### Hinweis:

Die Ausgabe 2|2026 des monatlich kostenlos erscheinenden Statistik-Magazins **BIZ – Bayern in Zahlen** des Bayerischen Landesamts für Statistik widmet sich in vier Beiträgen der Erfassung von Migration in der amtlichen Bevölkerungsstatistik, der Arbeitsmarktbeteiligung der Bevölkerung mit Einwanderungsgeschichte in Bayern, den Ergebnissen des Zensus 2022 zur Bevölkerung mit Einwanderungsgeschichte in Bayern und den Einbürgerungen in Bayern 2024.

---



### Dr. Thomas Gößl

ist seit 2017 Präsident des Bayerischen Landesamts für Statistik und fungiert als Landeswahlleiter für den Freistaat Bayern. Auf europäischer Ebene wurde er zunächst als Vertreter des Bundesrats in die Ratsarbeitsgruppe für Niederlassung und Dienstleistungen und anschließend in die Ratsarbeitsgruppe für Statistik berufen.

## **Anmerkungen:**

- 1 Es handelt sich bei den zentralen Ausländerbehörden um die Kreise Ingolstadt (Oberbayern), München (Oberbayern), Deggendorf (Niederbayern), Regensburg (Oberpfalz), Augsburg (Schwaben), Zirndorf-Lkr. Fürth (Mittelfranken), Bamberg (Oberfranken), Bayreuth (Oberfranken) und Geldersheim/Niederwerrn-Lkr. Schweinfurt (Unterfranken). Besonders deutlich wird die Unschärfe bei den Zuordnungen am Beispiel des Landkreises Schweinfurt. Dort ist der hohe Anteil der Schutzsuchenden im Landkreis durch diese Überschätzung erklärbar.
- 2 In absteigender Häufigkeit: Türkei, Rumänien, Ukraine, Kroatien, Polen, Italien, Syrien, Kosovo (ab 01.05.2008), Österreich, Bosnien und Herzegowina, Ungarn, Griechenland, Afghanistan, Bulgarien, Indien.

Definitionen, Daten, Beispiele, Einschränkungen

# Integrationsmonitoring

Sonja Haug

Kommunales Integrationsmonitoring kann Entwicklungen und Belastungen beim Thema Integration sichtbar machen, ist jedoch aufgrund fehlender Daten und uneinheitlicher Indikatoren nur eingeschränkt aussagekräftig.

Anhand eines Überblicks über Konzepte zur Integrationsberichterstattung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene wird diskutiert, welche Möglichkeiten das Integrationsmonitoring bietet, um Integrationsgrenzen aufzuzeigen. Kommunales Integrationsmonitoring zeigt anhand nachvollziehbarer Indikatoren Entwicklungen auf. Es bestehen jedoch viele Einschränkungen, so fehlen Angaben zum Asylstatus. Um Handlungsfelder der Integrationspolitik besser abzudecken, sind veränderte Indikatoren und eine kurzfristigere Auswertung erforderlich.

## Einleitung

Die konkrete Umsetzung von Integrationsmaßnahmen für Zugewanderte und deren Nachkommen findet auf kommunaler Ebene statt.<sup>1</sup> Hier zeigen sich vielfache Herausforderungen, so Belastungen auf angespannten Wohnungsmärkten oder Kriminalitätsanstieg.<sup>2</sup> Der Beitrag befasst sich damit, inwieweit mit Hilfe des kommunalen Integrationsmonitoring die Erreichung von Leistungs- oder Integrationsgrenzen aufgezeigt werden kann.

## Begriffsbestimmung: Integration

Klassischerweise wird in der Integrationsforschung nach Esser<sup>3</sup> und Heckmann<sup>4</sup> zwischen der strukturellen, sprachlichen/kulturellen, sozialen und identifikativen Dimension der Integration unterschieden, die in einem wechselseitigen Kausalzusammenhang stehen. Die strukturelle Integration zielt auf die Teilhabe an den Kerninstitutionen der Aufnahmegesellschaft, wie zum Beispiel dem Bildungssystem und der Arbeitswelt. Bei der kulturellen Integration geht es um Werte, Normen und Einstellungen sowie sprachliche Kompetenzen. Im Rahmen der sozialen Integration werden Beziehungen und Netzwerke geknüpft, mit denen sich wiederum eine Veränderung von Zugehörigkeitsgefühl und Identifizierungsbereitschaft entwickeln kann.<sup>5</sup>

Integration wird inzwischen in der Mehrzahl der kommunalen Konzepte und Leitlinien als langer, komplexer und vielschichtiger Prozess charakterisiert, der Anforderungen an die Zugewanderten und die aufnehmende Gesellschaft stellt. Als Zielsetzung der Integration ist dabei die gleichberechtigte Teilhabe aller an den ökonomischen, kulturellen und sozialen Ressourcen der Gesellschaft anvisiert; es sollen Inklusionschancen für alle eröffnet und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden.<sup>6</sup>

## Datenquellen und Integrationsindikatoren

Zur zielgerichteten Planung der Integrationspolitik und zum Integrationsmanagement braucht es verlässliche Daten zum Stand und der Veränderung der Integration der Bevölkerung in Deutschland. Die Integrationsberichterstattung hat das Ziel, Ausmaß und Entwicklung von Integration anhand von statistischen Kenngrößen (Indikatoren) sichtbar zu machen. Integrationsberichterstattung als eine Form der Sozialberichterstattung greift auf Methoden aus der Sozialstatistik, Demografie und sozialwissenschaftlichen Umfrageforschung zurück. Dabei wird der Stand und die Veränderung der Integration der Migrationsbevölkerung anhand von erhobenen statistischen Kenngrößen abgebildet.<sup>7</sup> Die meisten Indikatoren sind in Relation zur entsprechenden Bevölkerungsgruppe berechnet; das Monitoring enthält also keine absoluten Zahlen.

Grundsätzlich können dabei zwei Arten von Indikatoren unterschieden werden: Erstens Indikatoren auf Basis von Registern oder prozessproduzierte Daten (zum Beispiel Bevölkerungs-, Bildungs-, Hochschulstatistik, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Asylgeschäftsstatistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge) und zweitens Indikatoren aus standardisierten Bevölkerungsbefragungen; darunter der jährliche Mikrozensus als Quelle der amtlichen Statistik oder sozialwissenschaftliche Umfragen, wie das Bund- und-Länder-Integrationsbarometer (BLIB) des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) für das Integrationsmonitoring des Bundes und der Länder.

Die Definition der Vergleichsgruppen spielt dabei eine entscheidende Rolle. Während das Merkmal der Staatsangehörigkeit bei amtlichen Datenquellen häufig vorhanden ist, ist der Asylstatus mit Ausnahme des Ausländerzentralregisters in den prozessproduzierten Datenquellen in der Regel nicht hinterlegt. Im Mikrozensus wird seit 2005 das Konzept Migrationshintergrund verwendet, das eine Differenzierung zwischen deutschen und nichtdeutschen Personen mit Migrationshintergrund sowie zwischen zugewanderten und in Deutschland geborenen Personen mit Migrationshintergrund ermöglicht. Seit 2023 wird nur noch nach Einwanderungsgeschichte unterschieden.<sup>8</sup> Der Zensus 2021 ermöglicht auf Bundes-, Landes- und teilweise Kommunalebene Auswertungen nach Migrationshintergrund oder Migrationserfahrung.<sup>9</sup>

## Integrationsmonitoring

*„Das übergeordnete Ziel eines Integrationsmonitorings besteht darin, anhand spezifizierter Indikatoren den Integrationsgrad verschiedener Bevölkerungsgruppen in der zeitlichen Entwicklung und Veränderung zu erfassen. Die Grundlage dafür bildet die Betrachtung der Lebenslagen und gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund im Sinne der unterschiedlichen Ausstattung mit Ressourcen wie Bildung oder Einkommen“.*<sup>10</sup> Ergänzend sei erwähnt, dass Integrationsmonitoring nicht zur Evaluation der Wirksamkeit von einzelnen Integrationsmaßnahmen und Handlungsansätzen dient. Dazu wäre vielmehr eine Längsschnittstudie mit Vorher-/Nachher-Vergleich auf Personenebene mit einer Kontrollgruppe erforderlich,

um auszuschließen, dass Verbesserungen auch ohne die Maßnahme eingetreten sind.<sup>11</sup>

Ansätze von Integrationsmonitorings auf europäischer Ebene gibt es seit 2010 mit den sogenannten Zaragoza-Indikatoren,<sup>12</sup> die primär auf strukturelle Integration und insbesondere Arbeit und Bildung zielen.<sup>13</sup> Auf Bundesebene wurden 2008 bis 2012 einzelne Berichte eines indikatorengestützten Integrationsreports des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge veröffentlicht. Ansätze eines Integrationsmonitorings

auf Bundesebene in den Jahren 2009 und 2011 fanden Eingang in den Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration zu Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung 2016. 2025 veröffentlichte die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration den Teilhabebericht mit zusätzlichen Antirassismus-Indikatoren.<sup>14</sup> Im Jahr 2011 wurde erstmals eine bundesländervergleichende Auswertung von Integrationsindikatoren vorgelegt und alle zwei Jahre fortgeschrieben und aktualisiert (Tabelle 1).<sup>15</sup>

Tabelle 1: Achter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder, Bericht 2025

Dimension	Themenfeld	Indikatoren
<b>Strukturell</b>	Bevölkerung (9 Indikatoren)	z. B. Bevölkerung mit Migrationsgeschichte, Zu- und Fortzüge, Asylersanträge, Lebensformen
	Rechtliche (3)	Aufenthaltsstatus, Einbürgerung
	Bildung (8)	z. B. Höchster allg. Schulabschluss, Auszubildende, Studienerfolgsquote
	Arbeitsmarkt/ Lebensunterhalt (10)	Erwerbstätigen- und Erwerbsquote, Selbständigkeit, geringfügige Beschäftigung, Arbeitslosenquote, Armutsrisiko, Quelle des Lebensunterhalts, Bezug von Leistungen nach SGB-II, Arbeitssuchende / arbeitslose Personen im Kontext von Fluchtmigration, Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation
	Gesundheit (1)	Früherkennungsuntersuchungen
	Wohnen (2)	Eigentümerquote, Wohnfläche je Familienmitglied
	Kriminalität (2)	Tatverdächtige, Verurteilte
<b>Kulturell</b>	Interkulturelle Öffnung (2)	Erwerbstätige im öffentlichen Dienst, Abgeordnete in Landesparlamenten
	Sprache (5)	Selbsteinschätzung Deutschkenntnisse, Integrationskurseilnahme
	Medien (2)	Mediennutzung
<b>Sozial</b>	Soziale (3)	Kontakthäufigkeit, Politisches Engagement
<b>Identifikatorisch</b>	Zugehörigkeit (3)	Zugehörigkeitsgefühl Deutschland, Stadt, Herkunftsland
<b>Subjektive Bedingungen</b>	Bedingungen von Integration (4)	Institutionenvertrauen, Benachteiligungsempfindung, Lebenszufriedenheit, Integrationsklima-Index

Quelle: Eigene Darstellung.

## Kommunales Integrationsmonitoring

Städte gelten als Vorreiter des Integrationsmonitorings und Integrationsmonitoring dient als Beobachtungs- und Steuerungsinstrument.<sup>16</sup> Der Schwerpunkt kommunaler Monitorings liegt auf strukturellen Integrationsaspekten wie der rechtlichen Integration, der Bildung und Ausbildung oder der Arbeitsmarkt-beteiligung. Zu kulturellen und identifikatorischen Integrationsaspekten finden sich hingegen kaum geeignete Daten.

Beispielsweise begann die Stadt Wiesbaden 2003 mit einem eigenen Integrationsmonitoring, das seitdem regelmäßig fortgeschrieben und erweitert wurde. Aktuell besteht es aus 23 Kennzahlen, zugeordnet zu den vier Integrationsdimensionen (Tabelle 2).<sup>17</sup>

Das Wiesbadener Modell gilt als die „Mutter aller kommunalen Integrationsmonitorings“.<sup>18</sup> Dies liegt nicht zuletzt daran, dass der Innovationszirkel „Wirkungsmessung in der Integrationsarbeit“ der KGSt<sup>19</sup> darauf aufbauend ein Set von 27 Indikatoren entwickelte, das in der Folge bis heute in vielen Kommunen Grundlage für eigene Systeme ist.

Regensburg hat 2014 – auf Anregung und unter Beteiligung der Autorin dieses Beitrags und gefördert durch den Europäischen Integrationsfonds – erstmalig einen Integrationsbericht veröffentlicht, der Indikatoren zu den Handlungsfeldern Bildung, Arbeitsmarkt, soziale Sicherung, Wohnen, Gesundheit, Partizipation und Spracherwerb sowie zur strukturellen, sprachlichen, sozialen und identifikativen Integration enthält.

Tabelle 2: Integrationsindikatorenset Wiesbaden

Dimension	Themenfeld	Indikatoren
<b>Strukturell</b>	Rechtliche Integration	Aufenthaltstitel, Einbürgerungsanspruch
	Bildungssystem	Kindertagesstättenbesuch, Gymnasialquote (8. Klasse), Schulabgänger aus allgemeinbildenden Schulen, Berufsschüler ohne Ausbildungsvertrag, Ausbildungsbeteiligungsquote
	Arbeitsmarkt	Beschäftigtenquote, Berufliche Qualifikation, Geringfügige Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit, SGB II-Bezug
	Wohnungsmarkt	Segregationsindex, Eigentümerquote
<b>Kulturell</b>	Spracherwerb	Sprachfähigkeiten bei Kindern
	Gesundheit	Übergewicht bei Kindern
<b>Sozial</b>	Aufenthaltsdauer/ Bleibeabsichten	Ausländer mit langer Aufenthaltsdauer, In Deutschland Geborene
	Multikulturelles Zusammenleben	Einheiratsquote, Einreise zur Eheschließung, Haushalte gemischter Herkunft
<b>Identifikatorisch</b>	Einbürgerungen	Einbürgerungsquote

Quelle: Eigene Darstellung.

Datenquelle war neben der amtlichen Statistik eine Bevölkerungsbefragung von Personen mit und ohne Migrationshintergrund.<sup>20</sup> 2019 hat die Stadt Regensburg ein Integrationsmonitoring für 2012 bis 2017 mit Indikatoren zur rechtlichen Integration, Bildung, Arbeitsmarkt, sozialen Sicherung, Gesundheit und politischen Partizipation vorgelegt.<sup>21</sup> Die Stadt Ingolstadt veröffentlichte 2013 einen Integrationsbericht,<sup>22</sup> in dem Indikatoren für das Integrationsmonitoring festgelegt wurden (Grunddaten, rechtliche Integration, frühkindliche Bildung, Spracherwerb, Schule/ Ausbildung/ Studium, Erwerbstätigkeit, Grundsicherung, Gesundheit, Interkulturelle Öffnung), gefolgt von einem Integrationsmonitoring 2018 bis 2024 mit 10 Indikatoren aus den Bereichen Bildung, Erwerbstätigkeit und Gesundheit.<sup>23</sup> Die Stadt München verfolgt mit der Integrationsberichterstattung einen Leitgedanken mit erweitertem Integrationsverständnis unter dem Gesichtspunkt Diversität mit den Handlungsfeldern interkulturelle Öffnung, Förderung gesellschaftlicher Teilhabe, Bildung, Berufliche Bildung, Arbeitsmarkt, Sprachförderung und Abbau von Diskriminierung.<sup>24</sup>

## Fazit

Das kommunale Integrationsmonitoring dient dazu, Entwicklungen zu beschreiben. Es ist ein Instrument kommunaler Politik und kann auch als Frühwarnsystem oder als Grundlage von Szenarien zur Prognose genutzt werden. Ein allgemeingültiger Maßstab für eine Belastungsgrenze existiert nicht. Vergleichsweise hohe Belastungen der Kommunen lassen sich durch Vergleich mit Bund/ Land/ anderen Städten erkennen.

*Beispiel: SGB-II-Bezugsquote bei Erwerbsfähigen: Bayern 2023: deutsch 2 Prozent (sinkend -0,1 Prozent seit 2021), ausländisch 10,5 Prozent (Anstieg +2,9 Prozent seit 2021); Deutschland 2023: deutsch 4,7 Prozent (sinkend -0,03 Prozent), ausländisch 18,8 Prozent (Anstieg +2,6 Prozent);<sup>25</sup> Regensburg 2017: Deutsche 4 Prozent (sinkend um -0,4 Prozent seit 2012), Ausländer 10,4 Prozent (Anstieg um +0,7 Prozent seit 2012).<sup>26</sup>*

Das Integrationsmonitoring unterliegt vielen Einschränkungen:

- 1) Angaben zum Asylstatus enthält nur das Ausländerzentralregister, nicht die Melderegister und städtische Datenquellen.
- 2) Die Definition des Migrationshintergrunds variiert im Zeitverlauf und ist je nach Datenquelle unterschiedlich operationalisiert oder nicht verfügbar.
- 3) Daten sind erst Jahre später verfügbar und ein Monitoring wird nicht jährlich durchgeführt.
- 4) Statistiken auf Aggregatebene zeigen keine Integrationserfolge auf Personenebene und keine Wirksamkeit von Maßnahmen.
  - Durch Einbürgerung gut integrierter Personen verschlechtert sich automatisch die Integrationsbilanz der ausländischen Staatsangehörigen.
  - Durch Zuzug von neuen Gruppen von Zuwanderern – in Deutschland seit Jahrzehnten mehrheitlich Personen mit sehr geringer Ressourcenausstattung – verschlechtert sich der Stand der Integration stetig wieder.
- 5) Da kommunales Integrationsmonitoring nicht flächendeckend, nicht zeitgleich und nicht mit gleichem Indikatorenset erfolgt, ist die Vergleichbarkeit eingeschränkt.
- 6) Die meisten Indikatoren der sozialen, kulturellen oder identifikatorischen Integration basieren auf Bevölkerungsbefragungen und sind in Kommunen nicht verfügbar.
- 7) Ein Teil der Integrationsindikatoren gelten als „Bringleistung“ der Personen mit Migrationshintergrund, indem Unterschiede zur Quote der Personen ohne Migrationshintergrund beziehungsweise der deutschen Staatsangehörigen (zum Beispiel Beschäftigtenquote, Übergewichtige Kinder) als Desintegrationsindikator gewertet werden. Kritiker sehen in diesen Indikatoren einen unterstellten Defizitansatz und wirken darauf hin, dass zunehmend Indikatoren, die die Verantwortlichkeit für Integration zur Aufnahmegesellschaft hin verschieben, Eingang in das Monitoring finden (zum Beispiel Integrationsklima, Rassismus-/

Diskriminierungswahrnehmung). Im Unterschied zur Bundes- oder Landesebene ist beim kommunalen Monitoring dieser Paradigmenwechsel (noch) nicht flächendeckend zu beobachten.

- 8) In „Integrationsrankings“ ist das Merkmal der Religion in der Regel nicht enthalten, so dass Unterschiede nach Religionszugehörigkeit nicht sichtbar werden können.<sup>27</sup>

Herausforderungen beim Entwurf von Indikatoren zur Abschätzung der Belastung der Kommunen:

- 1) Ausgaben für Integration auf kommunaler Ebene sind schwer zu schätzen. Asylbewerberleistungen und Zahlungen zur Entlastung der Bundesländer und Kommunen lassen sich beziffern (Bayern 2024: 961.383 Euro, höher als 2017, fast so hoch wie zum Höchststand 2016).<sup>28</sup>

- Generell sind für die Aufnahme und Unterbringen von Asylsuchenden nicht die Kommunen verantwortlich, sondern die Zuständigkeiten liegen beim Freistaat Bayern, bei der Regierung der Bezirke, beim Landkreis oder Bund.
- Ein Teil der Integrationsdienstleistungen wird über Bundesmittel an Träger finanziert (zum Beispiel bundesweite Integrationskurse, Migrationsberatung, Jugendmigrationsdienst, Flüchtlings-/Asylberatung).
- Der Finanzbedarf für die Integration entfällt auf verschiedene Budgetpositionen. Da ein großer und zunehmender Teil der Bevölkerung einen Migrationshintergrund hat (Deutschland 24,8 Prozent, Bayern 23,7 Prozent, Regensburg 31,2 Prozent), sind Ausgaben für Integration versteckt in wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, zum Beispiel Kinder- und Jugendhilfe oder Sozialleistungen.

- 2) Personalaufwand/Arbeitszeit: Der Aufwand besteht einerseits aus Flüchtlingsintegrationsberatungsdiensten, andererseits aus allgemeinen Integrationsaufgaben und Hilfen (zum Beispiel Soziale Arbeit, bei der keine Erfassung des Migrationshintergrunds oder Asylstatus erfolgt).

- 3) Bisher sind Handlungsfelder, die für lokale Integrationsbelastungen besonders relevant sind, nicht einheitlich erfasst. Dies gilt für den Wohnungsmarkt: im Bundes- und Landesmonitoring wird die Eigentümerquote und Wohnfläche je Familienmitglied erfasst, in Regensburg liegt der Fokus auf dem Wohngeldempfang; hier ist die ausländische Bevölkerung stark überrepräsentiert. Statistiken zum Anteil der Wohnberechtigungsscheine für Personen mit Migrationshintergrund/ausländischer Staatsangehörigkeit/Asylstatus sind nicht verfügbar. Zudem wird die Bevölkerung in Gemeinschaftsunterkünften im Mikrozensus nicht gleichermaßen befragt und entfällt somit bei den Auswertungen.<sup>29</sup>

- 4) Kriminalität wird als Inbegriff von Integrationsproblemen gesehen; daher werden in der PKS „Zuwanderer“ (Asylbewerber, Kontingentflüchtlinge, Geduldete, illegal Aufhältige, nicht EU-Bürger oder Arbeitsmigranten) ausgewiesen. Seit 2016 ist die Zahl der Gewaltdelikte dieser Gruppen auf hohem Niveau und sie sind überrepräsentiert bei Tatverdächtigen aller Delikte, insbesondere Beförderungerschleichung, Diebstahl, Körperverletzung, Vergewaltigung, Straftaten gegen das Leben<sup>30</sup> Indikatoren zur Kriminalität (zum Beispiel Tatverdächtigenbelastungsquote nach Staatsangehörigkeit) werden beim kommunalen Integrationsmonitoring nicht verwendet.

- 5) Werte und Normen sind bisher nicht direkt abgebildet. Es könnten zum Beispiel auf Basis von Bürgerbefragungen<sup>31</sup> Indikatoren zur Verbreitung extremistischer/antisemitischer oder antidemokratischer Einstellungen entwickelt werden.

Eine Bezifferung der Integrationsbelastung von Kommunen lässt sich ohne Änderung im Indikatorenset nicht erreichen. Wichtig wäre auch ein kürzerer Veröffentlichungsrhythmus. Die Integrationsberichterstattung sollte auch in einen verbindlichen Rahmen mit klaren Zielsetzungen und Prioritäten eingebunden sein (zum Beispiel ein kommunales Integrationskonzept), um so einen Beitrag zu effektiver Migrations- und Integrationssteuerung zu leisten. Ob eine nachgewiesene Belastung auch zu Entlastung führt, ist eine andere Frage. Die Migrationsgesetzgebung findet nicht auf kommunaler Ebene statt und Zuwanderung in die Städte erfolgt unkontrolliert wie auch durch Verteilungsmechanismen.



## Prof. Dr. habil. Sonja Haug

ist Soziologin und seit 2010 Professorin für Empirische Sozialforschung an der Ostbayerischen Technischen Hochschule OTH Regensburg. Nach Stationen an den Universitäten Mannheim, Stuttgart und Leipzig war sie Mitarbeiterin im Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung und Referatsleiterin im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Seit dreißig Jahren befasst sie sich mit Migrationsforschung.

---



---

### Anmerkungen:

- 1 Ziller, Conrad/Goerres, Achim: Migrations- und Integrationspolitik, in: Handbuch Policy-Forschung, hrsg. von Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer, Wiesbaden 2023. S. 683-708.
- 2 Zum Beispiel stieg 2024 um den Regensburger Hauptbahnhof die Kriminalität mit Belästigung, öffentlichem Drogenkonsum, Diebstahl- und Rohheitsdelikten mit hohem Anteil an Tatverdächtigen ausländischer Nationalitäten deutlich an, mit der Folge Besorgnis der Bevölkerung und Herausforderungen für Stadt und Polizei.
- 3 Esser, Hartmut: Integration und ethnische Schichtung, Mannheim, MZES Arbeitspapier Nr. 40.
- 4 Heckmann, Friedrich: Integrationsforschung aus europäischer Perspektive, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 26/2001, S. 341-356.
- 5 Heckmann, Friedrich: Integration von Migranten, Einwanderung und neue Nationenbildung, Wiesbaden 2015.
- 6 Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft, Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden 2009.
- 7 Worbs, Susanne: Integration in klaren Zahlen? Ansätze des Integrationsmonitorings in Deutschland, Kurzdossier Fokus Migration Nr. 16, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Hamburg 2010.

- 8 Hintergrund ist die Empfehlung der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit 2021. Als Grund für die Änderung wird die Vermeidung von Stigmatisierung angegeben. Statistisches Bundesamt: Hintergrundpapier für die Veröffentlichung von Ergebnissen zur Bevölkerung nach Einwanderungsgeschichte, Wiesbaden. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Methoden/Erlauterungen/einwanderungsgeschichte-hintergrundpapier.html?nn=211992>
- 9 Der Zensus wird im 10-Jahresrhythmus erhoben. <https://ergebnisse.zensus2022.de/datenbank/online/variables>
- 10 Haug, Sonja/Vernim, Matthias/Gelfert, Verena/Reindl, Andreas: Integrationsbericht und Integrationskonzept für Regensburg. Abschlussbericht. Stadt Regensburg/ Technische Hochschule Regensburg (Hrsg.), Regensburg 2014. <https://www.regensburg.de/fm/121/integrationsbericht-integrationskonzept.pdf>
- 11 Walther, Claudia: Vielfalt vor Ort – Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Integration in Kommunen, in: Diversität gestalten, Erfolgreiche Integration in Kommunen – Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele, hrsg. von Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2011. S. 12-16.
- 12 Eurostat, Indicators of Immigrant Integration, A Pilot Study, Luxemburg 2011. Rat der Europäischen Union, Declaration of the European Ministerial Conference on Integration (Zaragoza, 15 &16 April 2010), Brüssel 2010.
- 13 Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR): Die Messung von Integration in Deutschland und Europa, Möglichkeiten und Grenzen bestehender Monitorings, 2017, [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/08/SVR\\_Integrationsmonitoring.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/08/SVR_Integrationsmonitoring.pdf)
- 14 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/ Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus: Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft. Berlin 2025 <https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/2196306/2330834/c9c424884ff0c8c109c13aae3e8f0d3a/2025-01-17-14-integrationsbericht-neu-data.pdf?download=1>
- 15 Länderoffene Arbeitsgruppe Indikatorenentwicklung und Monitoring: Achter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder, Bericht 2025 Berichtsjahre 2021-2023 und Bund-LänderIntegrationsbarometer [https://www.integrationsmonitoring-laender.de/documents/integrationsbericht-2025-korr-4-clean-dnk182d-1745314676\\_1745315369.pdf](https://www.integrationsmonitoring-laender.de/documents/integrationsbericht-2025-korr-4-clean-dnk182d-1745314676_1745315369.pdf)
- 16 Reimann, Bettina/Hollbach-Grömig, Beate: Kommunales Integrationsmonitoring. Handlungsempfehlungen, Berlin 2022. [https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Fluechtlinge/2210\\_Kommunales\\_Integrationsmonitoring\\_Handlungsempfehlungen.pdf](https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Fluechtlinge/2210_Kommunales_Integrationsmonitoring_Handlungsempfehlungen.pdf)
- 17 Amt für Statistik und Stadtforschung Wiesbaden: Monitoring zur Integration von Migranten in Wiesbaden 2023, <https://www.wiesbaden.de/medien-zentral/dok/leben/stadtportrait/2023-09-07-Integrationsmonitoring-2023.pdf>
- 18 SVR: Die Messung von Integration in Deutschland und Europa.
- 19 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Integrationsmonitoring, Materialien Nr. 2/2006, Köln 2006.
- 20 Haug/Vernim/Gelfert/Reindl: Integrationsbericht und Integrationskonzept für Regensburg.
- 21 Stadt Regensburg: Integrationsbericht, -monitoring 2012-2017, Regensburg 2019 <https://www.regensburg.de/fm/121/integrationsmonitoring-regensburg-2012-2017.pdf>
- 22 Stadt Ingolstadt, Integrationsbericht Ingolstadt 2013. <https://www.ingolstadt.de/index.php?object=tx,2789.3.1&ModID=6&FID=465.86571>
- 23 Stadt Ingolstadt: Integrationsmonitoring 2016 bis 2022, Ingolstadt 2023, <https://www.ingolstadt.de/output/download.php?fid=465.11788.1.pdf>
- 24 Stadt München: Integrationsmonitoring, -berichterstattung, München 2022, [https://difu.de/sites/default/files/media\\_files/2022-04-06\\_einwanderungsgesellschaft-evidenzbasiert-gestalten-kommunales-integrationsmonitoring-weiterentwickeln\\_kulac.pdf](https://difu.de/sites/default/files/media_files/2022-04-06_einwanderungsgesellschaft-evidenzbasiert-gestalten-kommunales-integrationsmonitoring-weiterentwickeln_kulac.pdf)
- 25 Länderoffene Arbeitsgruppe Indikatorenentwicklung und Monitoring: Achter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder, Bericht 2025
- 26 Stadt Regensburg: Integrationsbericht, -monitoring 2012-2017, Regensburg 2019.
- 27 Koopmanns, Ruud: Das verfallene Haus des Islam. Die religiösen Ursachen von Unfreiheit, Stagnation und Gewalt. München 2020.
- 28 Bundeszentrale für politische Bildung: Asylbedingte Kosten und Ausgaben, 2025. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/zahlen-zu-asyl/265776/asylbedingte-kosten-und-ausgaben/>
- 29 Eine Sonderauswertung zeigt Unterschiede der Bevölkerungsstruktur von Geflüchteten in Privat- und Gemeinschaftsunterkünften auf. Haug, Sonja/Schmidbauer, Simon: Haushalts- und Wohnstrukturen von Geflüchteten in Deutschland – Möglichkeiten und Grenzen der Auswertung des Mikrozensus. Wirtschaft und Statistik (WiSta) 1/2022, S. 83-96.
- 30 Walburg, Christian: Migration und Kriminalität. Bundeszentrale für politische Bildung, 2025, <https://www.bpb.de/themen/innere-sicherheit/dossier-innere-sicherheit/301624/migration-und-kriminalitaet/>
- 31 Haug, Sonja/Currie, Edda/Lochner, Susanne/Huber Dominik/Altenbuchner, Amelie: Asylsuchende in Bayern. Eine quantitative und qualitative Studie. München, Hanns-Seidel-Stiftung 2017; Haug, Sonja/Schmidbauer, Simon: Geflüchtete in Deutschland und ihre Einstellung zur Demokratie – eine empirische Untersuchung, in: Migration und Konflikte, hrsg. von Norbert Kersting, Julian David und Uwe Hunger, Wiesbaden 2025, S. 91-111.



# V. Erkenntnisse

Erkenntnisse der „Runden Tische Asyl- und Migrationspolitik“

# Die Asylpolitik der Zukunft – umsetzbar, vorausschauend und krisenfest

Susanne Schmid

Fachleute eruierten seit Langem die Reformoptionen für eine praktikable und effektive Asylpolitik. Einigkeit besteht darin, dass ein Neustart starken Gestaltungswillen, rasche Umsetzung und langen Atem erfordert, denn die Erfolge stellen sich erst mittel- bis langfristig ein. Umso wichtiger ist es, jetzt die richtigen Weichen zu stellen und die Voraussetzungen für eine zukunftsfeste Migrationspolitik zu schaffen.

Um sich dem vielschichtigen Themenkomplex von Migrations- und Asylpolitik stellen zu können, ist ein multiperspektivischer, interdisziplinärer und offener Diskurs unabdingbar. Gefragt sind hierbei ehrliche Analysen und eine Politik mit Augenmaß. Die Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung hat daher gemeinsam mit Fachleuten aus Politik, Wissenschaft und Verwaltung in mehreren Expertenrunden Reformvorschläge für eine praktikable, krisenfeste und nachhaltige Asyl- und Migra-

tionspolitik eruiert. Inhaltlichen Schwerpunkte waren (I) Kurz-, mittel- und langfristige Handlungsoptionen für eine zukunftsfeste Asylpolitik, (II) Irreguläre Migration steuern und begrenzen, (III) Das Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsgesetz reformieren sowie (IV) Leistungs- und Integrationsgrenzen am Beispiel Bayerns benennen.

Die seitens der Fachleute diskutierten Maßnahmen werden hier themenspezifisch vorgestellt.

## I. Kurz-, mittel- und langfristige Handlungsoptionen für eine zukunftsfeste Asylpolitik

Im Rahmen der Auftaktsitzung des Runden Tisches Asyl- und Migrationspolitik<sup>1</sup> wurde die Asylpolitik der Zukunft skizziert und die dafür nötigen Handlungsschritte diskutiert. Ziel war die Benennung von Maßnahmenbündeln und deren Einbettung in ein praktikables Gesamtkonzept. Zentrale Fragen beim Thema „Asylpolitik der Zukunft“ waren: Welcher einzelnen Schritte bedarf es zur wirksameren Steuerung und Begrenzung irregulärer Migration nach Deutschland und Europa? Wie kann man das Asyl- und Migrationsmanagement in der EU und in Deutschland verbessern? Welche kurz-, mittel- und langfristige Handlungsoptionen bestehen? Welche Maßnahmen greifen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene? Welche Zukunftsszenarien sind mitzudenken?

Die Erkenntnisse der Expertenrunde lassen sich in folgenden Kernaussagen zusammenfassen:

### Mittel- und langfristige Instrumente forcieren

An kurzfristigen Maßnahmen wurde bereits viel umgesetzt mit verstärkten Grenzkontrollen, dem Aussetzen humanitärer Aufnahmeprogramme, der Einschränkung von Sozialleistungen sowie der Ausweitung sicherer Herkunftsländer. Mittel- und langfristig wurde jedoch erst wenig bewirkt, weshalb es diesbezügliche Maßnahmen zu forcieren gilt (Tabelle 1).

Mittelfristig sollte die Etablierung und Evaluierung von Migrationsabkommen priorisiert, die Hürden für Arbeitsmigration abgebaut und die GEAS-Reform umgesetzt werden. Ferner bedarf es Investitionen in das deutsche Migrationsmanagement, was heißt, die Migrations- und Asylgesetzgebung zu entschlacken, Gerichtsverfahren zu beschleunigen, Ausländerbehörden zu entlasten (zum Beispiel durch Zentralisierung der Dublin-Rücküberstellung) sowie Digitalisierung voranzubringen. Langfristig sollte es darum gehen, Fluchtursachen zu bekämpfen, in Transit- und Nachbarländer zu investieren sowie Systemänderungen im Asylrecht zu erwirken (zum Beispiel territoriales Asyl ersetzen).<sup>2</sup>

Hierfür notwendig sind mehr Konstanz in der Migrationsdiplomatie und politisches Kompromissgeschick in den Bereichen Binnengrenzkontrollen und Zurückweisungen, Asylauslagerung, Migrationsabkommen, Rückkehr und Abschiebungen, humanitäre Aufnahmeprogramme und Zusammenarbeit mit internationalen Partnern.

Migrationsabkommen mit sicheren Drittstaaten können dazu beitragen, irreguläre Migration und das Sterben im Mittelmeer zu reduzieren. Deutschland als Hauptzielland irregulärer Migration hat großes Interesse an sogenannten Drittstaatenlösungen. Der Mechanismus wäre – vergleichbar mit dem EU-Türkei-Abkommen von 2016 – dass jeder Migrant, der nach einem Stichtag Italien oder Griechenland erreicht, ein faires Verfahren primär in einem sicheren Drittstaat durchläuft. Dadurch dürfte die Zahl der Ankommenden in kurzer Zeit stark zurückgehen.

Tabelle 1: Kurz-, mittel und langfristige Migrationspolitiken

Kurz (Wirkung in < 1 Jahr)	Mittel (Wirkung in 1 bis 3 Jahren)	Lang (Wirkung nach > 3 Jahren)
Grenzkontrollen verstärken	Migrationsabkommen abschließen und umsetzen	Fluchtursachen bekämpfen
Humanitäre Aufnahme aussetzen	In Migrationsmanagement in Deutschland investieren („Ölen der Maschine“)	In Transit- und Nachbarländer investieren
Sozialleistungen einschränken / Pull-Faktoren verringern	Hürden für Arbeitsmigration abbauen (Work-and-Stay-Agentur)	Grundlegende Systemänderungen („Neubau der Maschine“)
Liste sicherer Herkunftsländer erweitern	Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) umsetzen	...

Quelle: Basierend auf der Präsentation von Victoria Rietig (DGAP) am 11.07.2025 beim Runden Tisch.

### Migrationspolitischen Paradigmenwechsel einleiten

Um Migration zu steuern, bedarf es einer großen Bandbreite nationaler, europäischer und internationaler Maßnahmen, die situationsabhängig kombiniert erst den Steuerungserfolg erbringen. Kurzfristig kann man die Steuerungsleistung innerhalb des bestehenden Systems verbessern, langfristig bedarf es jedoch eines Systemwechsels. Denn auch die GEAS-Reform löst die bestehenden Strukturprobleme nicht.

Anzudenkende Maßnahmen wären: Vollzugsdefizite beheben, Entschlackung der komplizierten Einzelpflichten, Abschaffung mehrfacher Asylanträge innerhalb Europas, Aufenthalt in Transitzentren während des gesamten Verfahrens, Rückkehrzentren und Asylverfahren in Drittstaaten, ganzheitliche internationale Zusammenarbeit mit Transit- und Herkunftsländern, verbesserte Lebensbedingungen und Schutzregime entlang der Migrationsrouten sowie strategisch eingesetzte legale Zugangswege für Arbeitskräfte, Familienangehörige und Geflüchtete.<sup>3</sup>

International bräuchte es vorrangig die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern. Auf europäischer Ebene gilt es, die jüngste Asylreform konsequent fortzuentwickeln. National sollte man ressortübergreifend denken, um gleichzeitig irreguläre Migration zu reduzieren und reguläre Migration zu ermöglichen (Tabelle 2).

### Zukunftsszenarien mitdenken

Die zwei größten Fluchtkrisen der letzten zehn Jahre waren der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und der Bürgerkrieg in Syrien. Das dortige Fluchtgeschehen hat zwar an Dynamik verloren, dennoch gilt es auf mögliche Szenarien vorbereitet zu sein.

- **Ukraine-Szenario:** Bisher haben über 4,3 Millionen Geflüchtete aus der Ukraine in der EU Schutz gefunden, davon 1,3 Millionen in Deutschland. – Was, wenn aufgrund zunehmender Gewalt gegen Zivilisten erneut Millionen Menschen aus der Ukraine in die EU fliehen müssten? Wäre die EU vorbereitet? Wie könnten die ukrainischen Geflüchteten künftig solidarischer in der EU verteilt werden?
- **Syrien-Szenario:** Die EU hat rund 1,3 Millionen Syrern Schutz gewährt. Syrische Staatsbürger stellten seit 2015 die meisten Asylanträge in Deutschland und Österreich: über eine Million innerhalb von zehn Jahren. Drei von vier Syrern in der EU erhielten Schutz in diesen beiden Ländern, obwohl sie vorher bereits unter anderem in Griechenland in Sicherheit waren. – Wie können wir Sekundärmigration besser unterbinden? In Deutschland war die Zahl der positiv beschiedenen Asylanträge für Syrer zuletzt stark rückläufig, weil das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Tabelle 2: Zentrale migrationspolitische Maßnahmen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene

Nationale Ebene	EU-Ebene	Internationale Ebene
Ressortübergreifendes Denken zur Reduzierung irregulärer Migration bei gleichzeitiger Ermöglichung regulärer Migration	Konsequente Fortentwicklung der jüngsten Asylreform	Vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern

Quelle: Basierend auf dem Vortrag von Prof. Dr. Daniel Thym (FZAA) am 11.07.2025 beim Runden Tisch.

deren Bearbeitung aufgrund der aktuellen Lage in Syrien aussetzte. Zwischen Januar und Mai 2024 erhielten 37.000 Syrer in Deutschland Asyl, im selben Zeitraum 2025 waren es nur 14 positive Bescheide. – Wie entwickelt sich die Lage in Syrien? Wo werden die rund zwei Millionen Syrer, die heute temporären Schutz in der Türkei haben, in fünf Jahren sein? Noch in der Türkei, in einem stabilen Syrien oder erneut auf dem Weg nach Deutschland? Wäre Deutschland vorbereitet? Wie laufen die Gespräche mit dem Haupttransitland Türkei und dem Herkunftsland Syrien?

Sollte sich die Lage in Syrien, der Türkei und der Ukraine negativ entwickeln, dürften in den nächsten fünf Jahren genauso viele Geflüchtete nach Deutschland kommen wie in den vorherigen. Um dem vorzubeugen, sollte man auf den Maßnahmen aufbauen, die bereits einmal funktioniert haben (zum Beispiel EU-Türkei-Abkommen). Die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern gilt es zu verstärken und Geflüchtete innerhalb der EU solidarischer zu verteilen.<sup>4</sup>

### Fazit

Die nächsten Jahre werden kompromissintensiv. Es braucht eine umfassende Neuausrichtung hin zu einer realistischen, werteorientierten und steuerbaren Migrationspolitik, getragen von den Prinzipien „Offenheit und Grenzen“ sowie „Humanität und Ordnung“. Die Grundidee des Flüchtlingsschutzes gilt es unter den Bedingungen der Globalisierung neu zu vermessen.

## II. Irreguläre Migration steuern und begrenzen

Schlüsselfragen im Schwerpunkt „Irreguläre Migration steuern und begrenzen“ (Runder Tisch 1)<sup>5</sup> waren: Wie lässt sich irreguläre Migration nach Deutschland und Europa wirksamer steuern und begrenzen? Wie steht es um die Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts? Was kann Deutschland von anderen Ländern wie Dänemark oder Schweden lernen? Welchen Beitrag leistet Bayern zu Begrenzung irregulärer Migration?

Die Expertenrunde kam zu folgendem Ergebnis:

### Maßnahmen zur Steuerung und Begrenzung irregulärer Migration

Um wieder Vertrauen in den Rechtsstaat zu schaffen, hat das Thema Rückführungen – auch nach Syrien und Afghanistan – für die Bundesregierung hohe Priorität. Weitere angedachte und bereits umgesetzte nationale und europäische Maßnahmen zur Steuerung und Begrenzung irregulärer Migration werden in Tabelle 3 aufgeführt.

Die benannten Maßnahmen beinhalten Gesetzesänderungen am bestehenden Migrations- und Asylsystem. Experten, wie der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, **Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier**, fordern jedoch eine grundlegende Reform des gesamten Asyl- und Migrationsrechts sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Begründet wird dies damit, dass die GEAS-Reform nicht weit genug gehe. Ein neues, effizientes Asylrecht müsse bei der Kontrolle der Einreise ansetzen und den Grundsatz aufgeben, dass ein Asylantrag nur in der EU beziehungsweise einem Mitgliedstaat gestellt werden kann. Das neue Recht sollte die Durchführung der Asylverfahren in einem Drittstaat vorsehen. Auch sollte man den subsidiären Schutz zukünftig nicht mehr als subjektives, individuell einklagbares Recht ausgestalten, sondern nach humanitärem Ermessen, also auf freiwilliger Basis, Schutz gewähren.

Zurückweisungen an den deutschen Grenzen wären laut **Papier** gerechtfertigt: „Solange der faktisch unbegrenzte und voraussetzungslose Zustrom von Migranten über die deutschen Binnengrenzen möglich ist, solange eine funktionsfähige und durchsetz-

Tabelle 3: Nationale und europäische Maßnahmen zur Steuerung und Begrenzung irregulärer Migration

Maßnahmen auf nationaler Ebene	Maßnahmen auf europäischer Ebene
Rechtslage konsequent umsetzen	EU-Außengrenzen wirksamer schützen
Kontrollen und Zurückweisungen an den deutschen Grenzen	Subsidiäre Schutzgewährung in der EU neu denken
Umgehungsversuche der Bezahlkarte sanktionieren	Defizite bei der Dublin-Überstellung beheben
Leistungsrechtliche Konsequenzen für Ausreisepflichtige stark ausweiten	GEAS-Reform umsetzen und weiterentwickeln
Fallgruppen des dauerhaften Ausreisearrestes erweitern	Rückführungsrichtlinie überarbeiten
Identitätsverschleierung stärker sanktionieren	Asylverfahren an der EU-Außengrenze durchführen
Sofort-Arrest Ausreisepflichtiger erwirken	Asylverfahren in Drittstaaten ermöglichen
Bundesausreisezentren etablieren	Einführung von Rückführzentren (Return Hubs)
Abschiebeeinrichtungen am selben Ort wie Gefängnisse zulassen	Migrationsabkommen mit den wichtigen Herkunfts- und Transitländern abschließen
Pflichtanwaltsbestellung im Abschiebeverfahren abschaffen	EU-Solidaritätsmechanismus stärken und verbindlicher machen
Aufenthaltsbeendigung stärken und ausweiten (auch nach Afghanistan & Syrien)	Sichere Herkunftsländer ausweiten
Rückführungen in Chartermaschinen	Rolle von Frontex stärken und erweitern
Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vorantreiben	Konsequent gegen Schleuser vorgehen
Einbürgerungsanforderungen verschärfen	Externe Dimension mitdenken
Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aussetzen	Mehrjährigen Finanzrahmen (MFF) aufstocken
Humanitäre Aufnahmeprogramme aussetzen	Migrationsdiplomatie fördern
Benennung weiterer sicherer Herkunftsstaaten	
Migrationsabkommen mit den wichtigen Herkunfts- und Transitländern abschließen	

Quelle: Tabelle basierend unter anderem auf der Rede von Petra Guttenberger, MdL am 26.09.2025 beim Runden Tisch.

bare gesamteuropäische Asylrechtsregelung, die den gegenwärtigen, dysfunktionalen Zustand beendet, nicht erfolgt, wird Deutschland unter Rückgriff auf Artikel 72 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), das Recht für sich in Anspruch nehmen dürfen, Personen an der Binnengrenze gemäß Paragraf 18 des Asylgesetzes (AsylG) zurückzuweisen, wenn sie aus einem sicheren Drittstaat einreisen wollen.“

### Zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts

Die GEAS-Reform muss bis 12. Juni 2026 in Deutschland und allen anderen EU-Mitgliedstaaten vollständig in nationales Recht umgesetzt sein. Die Kernelemente des EU-Migrations- und Asylpakts sind jedoch rechtlich einfacher umzusetzen, als praktisch. Die praktischen Hürden umfassen Infrastruktur, Personal und Finanzen. Zur Durchführung von Asylverfahren an der EU-Außengrenze muss erst die Infrastruktur geschaffen werden. Ferner ist die Funktionsausweitung des Fingerabdruck-Identifizierungssystems EURODAC zeit- und ressourcenintensiv.

Eine krisenfeste europäische Asyl- und Migrationspolitik bedingt: funktionierende Außengrenzen, schnelle und rechtsstaatliche Verfahren, eine wirkungsvolle Rückkehrpolitik, eine glaubwürdige externe

Dimension sowie eine engere Verzahnung von Migrations- und Sicherheitspolitik. Ihre volle Wirkung kann die GEAS-Reform erst entfalten, wenn sie konsequent umgesetzt, operativ unterlegt und politisch weiterentwickelt wird.<sup>6</sup>

### Asylpolitische Impulse aus Dänemark und Schweden

Dänemark und Schweden zeichnen sich durch Steuerungserfolge bei der irregulären Migration aus. Erzielt haben sie den Richtungswechsel mithilfe nationaler wie internationaler Faktoren (Tabelle 4), darunter:

- Klare, restriktive öffentliche Botschaften und breiter parteiübergreifender Konsens
- Anpassung des institutionellen Gefüges und der Verfahren (zum Beispiel Rückkehragenturen)
- Grundsätzlich befristeter Schutzstatus und regelmäßige Überprüfung dessen
- Rückkehranreize als integraler Bestandteil der Verfahren
- Beschränkter Familiennachzug
- Spezifische Haushaltsmittel und Kapazitäten zur Kooperation mit Drittstaaten
- Entwicklungsagenturen als Teil des Ansatzes
- Forcieren von „innovativen Lösungen“ (zum Beispiel Return Hubs, Transit Hubs).

Tabelle 4: Steuerungsfaktoren dänischer und schwedischer Asylpolitik

Nationale Faktoren	Internationale Faktoren
Klare, restriktive öffentliche Botschaften und breiter parteiübergreifender Konsens	Ernennung von „Botschaftern für Rückkehr“
Anpassung des institutionellen Gefüges und der Verfahren (zum Beispiel Rückkehragenturen)	Spezifische Haushaltsmittel und Kapazitäten zur Kooperation mit Drittstaaten
Grundsätzlich befristeter Schutzstatus und regelmäßige Überprüfung dessen	Entwicklungsagenturen als Teil des Ansatzes
Rückkehranreize als integraler Bestandteil der Verfahren	Forcieren von „innovativen Lösungen“ (zum Beispiel Return Hubs, Transit Hubs)
Beschränkter Familiennachzug	

Quelle: Tabelle basierend auf der Präsentation von Ralf Genetzke (ICMPD) am 26.09.2025 beim Runden Tisch.

### Bayerns Beitrag zur Begrenzung irregulärer Migration

Beim Thema Migrationssteuerung sind Deutschland und Bayern bereits vorangeschritten und haben eine Trendwende vollzogen. Die Bayerische Grenzpolizei wurde seit der Gründung 2018 auf mittlerweile knapp 1.000 Beamte aufgestockt und soll bis 2028 auf 1.500 Stellen ausgebaut werden. Von 1. Januar bis 14. September 2025 wurden an der Landesgrenze knapp 1.000 unerlaubte Einreisen oder Wiedereinreisen durch die Bayerische Grenzpolizei festgestellt. Die führenden Nationalitäten waren Syrer, Afghanen, Türken, Somalier und Ukrainer.

Die im Rahmen der GEAS-Reform vorgesehenen Asylverfahren an der EU-Außengrenze und die sogenannten Rückkehr-Grenzverfahren sind weitere wichtige Bausteine zur Steuerung und Begrenzung irregulärer Migration. Für die Bayerische Grenzpolizei dürfte das in der GEAS-Reform festgeschriebene Screening-Verfahren eine Zusatzaufgabe bedeuten.

#### Ausblick

Aktuell sind unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten: An der Binnengrenze gehen die Feststellungen irregulärer Migranten zurück, gleichzeitig wächst jedoch der Migrationsdruck auf die EU-Außengrenze. Dies zeigt sich an zumeist steigenden Aufgriffs-Zahlen an den zentralen Migrationsrouten, vorrangig an der west-mediterranen (See)Route sowie am Seeweg nach Kreta. Rückläufige Zahlen sind als Reaktionen auf die operativen Grenzmaßnahmen an der ost-mediterranen Route und der Westbalkanroute festzustellen.

Aufgrund geopolitischer Konfliktlagen, bestehender Wohlstandsunterschiede und klimatischer Veränderungen wird es in Zukunft nicht weniger, sondern mehr Gründe für irreguläre Migration geben. Darauf gilt es vorbereitet zu sein.

### III. Das Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsgesetz reformieren

Um die Attraktivität Deutschlands als Zielland irregulärer Migration zu reduzieren, Asylverfahren zu beschleunigen und mehr Rückführungen zu ermöglichen, bedarf es Gesetzesänderungen. Zentrale Fragen beim Thema: „Das Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsgesetz reformieren“ (Runder Tisch 2)<sup>7</sup> waren: Welche Änderungen im deutschen Asyl-, Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht sind nötig, um unter anderem Pull-Faktoren zu reduzieren, die Asylverfahren zu beschleunigen und mehr Rückführungen zu ermöglichen? Sollte man das Individualrecht auf Asyl abschaffen und Aufnahmekontingente einführen? Wie sollten angemessene Einbürgerungsvoraussetzungen aussehen?

Das Resümee der Expertenrunde lautete:

#### Aus politischer Sicht

Die aktuellen Statistiken zeigen: Die Zahl der Asylerstanträge und der irregulären Einreisen nach Deutschland und in die Europäische Union sind rückläufig. Das ist ein Zeichen dafür, dass erste Maßnahmen der migrationspolitischen Trendwende Wirkung zeigen. Doch zugleich ist festzustellen: Länder und Kommunen stoßen bei der Unterbringung und Integration geflüchteter Menschen nach wie vor an ihre Belastungsgrenzen. Die Auswirkungen des Politikwechsels sind noch kaum vor Ort und bei den Bürgern angekommen. Das politische und gesellschaftliche Klima bleibt angespannt.

Politisches Ziel ist nicht nur die Begrenzung irregulärer Migration, sondern auch die Rückführung beziehungsweise freiwillige Rückkehr Ausreisepflichtiger sowie die Beschränkung des Familiennachzugs. Von der Bundesregierung bereits ergriffene beziehungsweise geplante Maßnahmen zur Umsetzung der Migrationswende<sup>8</sup> sind:

- Verstärkte Grenzkontrollen und mehr Zurückweisungen an den deutschen Binnengrenzen
- Aussetzen des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten für zunächst zwei Jahre

- Abschaffung der sogenannten Turbo-Einbürgerung nach drei Jahren
- Einstufung weiterer sicherer Herkunftsstaaten künftig per Rechtsverordnung
- Verbesserte Rückkehrkooperation mit den Herkunftsländern
- Deutliche Steigerung von Rückführungen; konsequente Abschiebung nach Afghanistan und Syrien beginnend mit schweren Straftätern und Gefährdern
- Stärkung freiwilliger Rückkehr
- Leistungseinschränkungen für Ausreisepflichtige
- Beschleunigung von Asyl-Gerichtsverfahren durch Zuständigkeitskonzentrationen sowie Verfahrensverkürzungen im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)
- Errichtung von Sekundärmigrationszentren in einzelnen Bundesländern zur Flankierung der GEAS-Reform.

Um Aufenthaltsort und Aufenthaltsberechtigung einer Person innerhalb der EU besser bestimmen zu können, wären ferner die Wiedereinführung der „Freizügigkeitsbescheinigung“ und räumlich enger gefasste Aufenthaltsbeschränkungen anzudenken.

Forderungen mit Blick auf die Herkunftsländer wären:

- Asyl- und Entwicklungspolitik besser verknüpfen
- Fluchtursachen nachhaltig bekämpfen
- Schleuserkriminalität und Menschenhandel eindämmen
- Rücknahmekooperationen verbessern.

Eine Schleusung in die EU setzt einen gewissen Wohlstand bei Flüchtenden voraus, denn die Preise haben sich aufgrund verschärfter Grenzkontrollen mittlerweile auf rund 20.000 Euro verdoppelt. Die ärmsten und vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen suchen innerhalb ihres Landes oder in angrenzenden Nachbarländern Schutz.

### **Aus wissenschaftlicher Perspektive**

Aus juristischer Sicht müsste ein politischer Richtungswechsel folgende Punkte umfassen:

- Gesetzgebung entschlacken
- Grundrechte zeitgemäß interpretieren
- Vollzugsdefizite beheben.

Es bedarf eines langfristigen Neustarts, der bei den Grundrechten ansetzt und eine engere Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ermöglicht. Ziel wäre der Rück- oder Umbau europäischer Asylzusätze, bei Aufrechterhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Der Vorschlag: Ein Zusatzprotokoll Nummer 17 zur EMRK, das von möglichst viele EU-Staaten unterzeichnet oder ratifiziert würde, wodurch sich die geänderte EMRK-Auslegung auf die Europäische Grundrechtecharta übertragen ließe.<sup>9</sup>

Aus sozio-demographischer Sicht gilt es, Zusammensetzung und Zusammenhalt einer Gesellschaft im Blick zu behalten. Die Bevölkerungsstruktur wird durch die demographischen Prozesse Fertilität (Geburten), Mortalität (Sterblichkeit) und Migration (Zu- und Abwanderung) beeinflusst. Betrachtet man die demographische Entwicklung der sog. Gastarbeiter-Generation in Deutschland vom Anwerbestopp 1973 bis 2024, zeigt sich vor allem aufgrund von Familiennachzug und natürlicher Bevölkerungsbewegung eine Verdreifachung der Zahlen. Die Bevölkerung mit italienischem, griechischen und portugiesischem Migrationshintergrund hat sich in den letzten 50 Jahren fast verdoppelt, die Menschen mit türkischem Migrationshintergrund verfünffacht (siehe Tabelle 5).<sup>10</sup> In den hinsichtlich Familiennachzug und Einbürgerungspolitik sehr lange liberalen Niederlanden hat sich die türkischstämmige Bevölkerung im selben Zeitraum verdreizehntacht. Überträgt man diese Entwicklung auf die vor allem seit 2015 in Deutschland ansässigen syrisch- und afghanischstämmigen Personen, kann man mit einem starken Wachstum dieser Bevölkerungsgruppen rechnen. Aktuell leben 1,2 Millionen Menschen mit syrischem und 475.000 mit afghanischem Migrationshintergrund in Deutschland. Der Familiennachzug zu Drittstaatsangehörigen betrug im Jahr 2024 rund 120.000 Personen.<sup>11</sup>

Tabelle 5: Personen mit ausgewählten ausländischen Staatsangehörigkeiten und mit weiterem Migrationshintergrund in Deutschland und in den Niederlanden, 1973 und 2024

GEBURTSSTAAT	1973	2024		
	IN DEUTSCHLAND			
	Ausländer	Ausländer	Menschen mit Migrationshintergrund im weiteren Sinne	... darunter: mit eigener Migrationserfahrung
Italien	450.000	637.000	848.000	461.000
Griechenland	250.000	354.000	430.000	261.000
Spanien	190.000	201.000	235.000	142.000
Portugal	85.000	140.000	165.000	102.000
Türkei	605.000	1.544.000	3.062.000	1.440.000
Marokko	22.400	103.000	284.000	158.000
Ehem. Jugoslawien	535.000	1.476.000	2.225.000	1.447.000
$\Sigma$ Gastarbeiter-anwerbestaaten	2.137.000	4.455.000	7.414.000	4.118.000
Syrien	ca. 5.000	975.000	1.230.000	991.000
Afghanistan	ca. 1.500	442.000	475.000	373.000
	IN DEN NIEDERLANDEN			
Türkei	35.000	92.000	457.000	234.000
Marokko	20.000	32.000	430.000	177.000

Datenquellen: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, 2026; Statistics Netherlands; Prof. Dr. Ruud Koopmans.

Die erfolgreiche Integration Zugewanderter ist entscheidend für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und eine wichtige Investition in die Zukunft.

Die Migrationsforschung unterscheidet zwischen temporärer und dauerhafter Migration. Asylnmigration zählt zu den temporären Zuwanderungsarten, weil eine Rückkehr ins Herkunftsland erwartet wird. Fachkräftezuwanderung dagegen zielt auf dauerhafte Migration. Es gibt daher Ansätze, Asylbewerber und ausländische Fachkräfte aufenthalts- und

staatsangehörigkeitsrechtlich unterschiedlich zu behandeln. Großbritannien beispielsweise plant den Familiennachzug zu Asylsuchenden erheblich einzuschränken und quasi ein „Zwei-Klassen-Einbürgerungsrecht“ einzuführen, wonach illegal Zugewanderten erst nach 20 Jahren ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht gewährt würde. Die amtierende Bundesregierung hat bisher den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten auf zwei Jahre ausgesetzt und die sogenannten Turbo-Einbürgerung nach drei Jahren abgeschafft.

## Aus Sicht der Praxis

Laut BAMF-Statistik haben im Jahr 2025 insgesamt 168.543 Personen einen Asylantrag in Deutschland gestellt, darunter 113.236 Erst- und 55.307 Folgeanträge. Die Asylerstanträge sind gegenüber dem Vorjahr (229.751) um die Hälfte zurückgegangen. Fast 16 Prozent der Erstanträge (17.707) fielen 2025 auf in Deutschland geborene Kinder im Alter von unter einem Jahr.<sup>12</sup>

Ursachen für den Rückgang der Asylerstanträge sind die neuen Maßnahmen der Bundesregierung, der Sturz des syrischen Machthabers Baschar al-Assad und die schwierige Passierbarkeit der Westbalkanroute. Aktuell sind die Zuzüge aus der Ukraine sogar höher als die Asylzugänge, was jedoch nicht über die nach wie vor hohen Asylzahlen hinwegtäuschen darf. Auch besteht seitens des BAMF eine anhaltende Verfahrensüberlastung durch unter anderem über 900.000 syrische Geflüchtete in Deutschland. In den kommenden Jahren gilt es hier Widerrufe auszusprechen, welche wiederum beklagt werden können, was zu einer enormen Überlastung der Verwaltungsgerichte führen dürfte. – Vor diesem Hintergrund könnte man das individuelle Asylrecht anzweifeln.<sup>13</sup>

Mit Blick auf Bayern zeigt sich, dass aktuell mehr ausreisepflichtige Ausländer emigrieren als Asylbewerber neu ankommen. Im Detail: Nach Jahren hoher Zugangszahlen ist die Zahl der Asylneuzugänge im Jahr 2025 mit rund 13.850 um 57 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (31.900) gesunken. Gleichzeitig ist die Zahl der Aufenthaltsbeendigungen in bayerischer Zuständigkeit im gleichen Zeitraum um fast 10 Prozent auf über 19.400 gestiegen. Dabei hat sich die Zahl der Abschiebungen von 3.010 im Vorjahr um über 21 Prozent auf 3.649 erhöht. Der Straftäteranteil unter den abgeschobenen Personen lag bayernweit bei rund 40 Prozent. Die Zahl der freiwilligen Ausreisen ist zwischen 2024 (14.757) und 2025 (15.764) um 7 Prozent gestiegen.<sup>14</sup>

Die sinkenden Zugangszahlen und die Steigerungen bei den Aufenthaltsbeendigungen haben sich im vergangenen Jahr auch positiv auf die Unterbringungssituation in den Kommunen ausgewirkt: Lebten Ende 2024 noch 138.000 Personen in bayerischen Asylunterkünften, lag die Zahl Ende Dezember 2025 nur noch bei 124.500 Personen. Doch sind die Unterkünfte mit rund 85 Prozent immer noch stark belegt.<sup>15</sup>

Abschiebungen sind teuer, personalintensiv und logistisch aufwendig, oft scheitern sie vor allem aufgrund des Untertauchens der betroffenen Personen, fehlender Reisedokumente und mangelnder Kooperation der Herkunfts- oder Zielländer. Lösungen hierfür wären:

- Ausreisezentren in der Nähe von Flughäfen,
- Einsatz von Video-Anhörungen und Video-Dolmetschern sowie
- Ausnahmen vom sogenannten Trennungsgebot in Abschiebehaft.

## Ausblick

Eine nachhaltige Reform der Asyl- und Migrationspolitik erfordert starken Gestaltungswillen, transparente Kommunikation, rasche Umsetzung und langen Atem, denn die Erfolge stellen sich erst mittel- bis langfristig ein. Umso wichtiger ist es, jetzt die richtigen Weichen zu stellen und die Voraussetzungen für eine praktikable, krisenfeste und vorausschauende Asylpolitik zu schaffen.

#### IV. Leistungs- und Integrationsgrenzen am Beispiel Bayerns benennen

Der starke Zuzug von Geflüchteten überfordert die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit Deutschlands und Bayerns. Mit Blick auf Kosten, Unterbringung, Versorgung und Integration ist die Belastungsgrenze in den meisten Ländern und Kommunen erreicht. Zentrale Fragen im Themenspektrum „Leistungs- und Integrationsgrenzen am Beispiel Bayerns benennen“ (Runder Tisch 3)<sup>16</sup> waren: Wie kann man Leistungs- und Integrationsgrenzen frühzeitig erkennen? Wann ist keine angemessene Unterbringung, Versorgung und Integration mehr möglich? Wie steht es um die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter? Wie kann man das Integrationsmonitoring verbessern?

Die Expertenrunde ergab hierzu:

##### **Migrationssteuerung als Voraussetzung für Integration**

Das Spannungsverhältnis zwischen Humanität und Ordnung offenbart einen klassischen Zielkonflikt der Migrations- und Asylpolitik: Einerseits verpflichtet das Völkerrecht zur Aufnahme von Schutzsuchenden, andererseits besteht das legitime Interesse des Staates, über Art, Umfang und Bedingungen der Zuwanderung selbst zu entscheiden. Unkontrollierte Zuwanderung untergräbt das Vertrauen in den Rechtsstaat und erschwert Integrationsprozesse. Ein funktionierendes Asylsystem setzt somit ordnungspolitische Strukturen voraus.

Hohe Asylzugangszahlen überbeanspruchen die Kapazitäten der Aufnahmegesellschaft in Bereichen wie Wohnraum, Bildung, Arbeitsmarkt und Sozialsystemen. Als migrationsbedingte Herausforderungen gelten:

- logistische Probleme,
- Sicherheitsfragen,
- sozialstaatliche Kosten sowie
- kulturelle Unterschiede.

Für gesellschaftliche Akzeptanz ausschlaggebend ist die Integrations- und Leistungsbereitschaft der Zugewanderten.

Für die Entlastung der Kommunen hat die Migrationswende große Relevanz. Aufgrund der anhaltend hohen Zahl ukrainischer Geflüchteter und rund 50 Prozent Fehlbelegungen besteht jedoch weiterhin eine starke Auslastung der Unterkünfte.

Zur Verbesserung der Integration wichtig wären:

- rasche Klärung des Aufenthaltsstatus,
- mehr Kapazitäten in Deutschkursen,
- schnelle Arbeitsmarktintegration,
- beschleunigte Anerkennung von Qualifikationen sowie
- Stärkung der Ausländerbehörden.

Gelingende Integration ist nur bei begrenzter Zuwanderung möglich, andernfalls stößt man an Kapazitätsgrenzen und verliert die Akzeptanz der Bevölkerung.

## **Belastungsgrenze erreicht, aber nicht messbar**

Aktuell verzeichnet der Freistaat immer noch 56.000 Fehlbelegungen in Asylunterkünften. Doch nicht nur die infrastrukturellen und gesellschaftlichen, sondern auch die personellen und finanziellen Belastungsgrenzen sind erreicht. 2025 gab Bayern rund 2,3 Milliarden Euro für den Bereich Flucht und Integration aus, wobei hierin die Kosten für die allgemeine Integration vor Ort in den Kommunen nicht enthalten sind.

Die Zahl der Asylbewerberleistungsempfänger ist zwischen 2020 und 2024 von 55.750 auf 83.095 gestiegen. Betrachtet man den Anteil der Empfänger von Grundleistungen (§ 3 AsylbLG) beziehungsweise Hilfe zum Lebensunterhalt (§ 2 AsylbLG) an der Gesamtbevölkerung nach Bundesländern, zeigt sich, dass Bayern mit über 0,6 Prozent an der Spitze der Flächenländer steht. Die Nettoausgaben der überörtlichen und örtlichen Träger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beliefen sich 2024 auf fast eine Milliarde Euro. Ein Blick auf die Verschuldung und Nettoneuverschuldung in Bayern zeigt, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Schuldenstände zwischen 2005 und 2019 noch zurückführen konnten, seit der Pandemie, dem Ukraine-Krieg und der Rezession jedoch nicht mehr.

Ein allgemeingültiger Maßstab für eine Belastungsgrenze existiert nicht, weil das kommunale Integrationsmonitoring vielen Einschränkungen unterliegt. Beschränkende Faktoren sind:

- Keine Angaben zum Asylstatus (Grund Datenquellen).
- Definition von Migrationshintergrund im Zeitverlauf variierend, je nach Datenquelle unterschiedlich operationalisiert oder nicht verfügbar.
- Daten erst Jahre später verfügbar und Monitoring nicht jährlich.
- Statistiken auf Aggregatebene zeigen keine Integrationserfolge auf Personenebene und keine Wirksamkeit von Maßnahmen (zum Beispiel wegen Einbürgerungen).
- Begrenzte Vergleichbarkeit, da nicht flächendeckend, nicht zeitgleich und nicht mit gleichem Indikatorenset erhoben.
- Die meisten Indikatoren der sozialen, kulturellen oder identifikatorischen Integration basieren auf Bevölkerungsbefragungen und sind in Kommunen nicht verfügbar.
- Merkmal Religion nicht enthalten.

Eine Bezifferung der Integrationsbelastung von Kommunen ist ohne eine Änderung im Indikatorenset nicht erreichbar. Wichtig wäre auch ein kürzerer Veröffentlichungsrhythmus. Ferner sollte die Integrationsberichterstattung in einen verbindlichen Rahmen mit klaren Zielsetzungen und Prioritäten eingebunden sein, um so einen Beitrag zu effektiver Migrations- und Integrationssteuerung zu leisten.

### Erfolgreich Arbeitsmarktintegration Geflüchteter in Bayern

Das Anforderungsniveau sozialversicherungs-pflichtiger Beschäftigter aus nichteuropäischen Asylherkunftsländern unterteilte sich Mitte 2025 in:

- 48 Prozent „Helfer“, das heißt Helfer- und Anlernertätigkeiten
- 41 Prozent „Fachkraft“, das heißt fachlich ausgerichtete Tätigkeiten (zum Beispiel Bäcker),
- 4 Prozent „Spezialist“ (zum Beispiel Meister, Bachelor) und
- 7 Prozent „Experte“ (Studienberufe).

Ein Vergleich der Beschäftigungsquoten von 2024 ergab, dass Bayern bei der Arbeitsmarktintegration der Top 8 Asylherkunftsländer (Syrien, Afghanistan, Irak, Somalia, Iran, Eritrea, Nigeria, Pakistan) mit rund 57 Prozent um 6 Prozent über dem Bundesdurchschnitt lag. Grund hierfür war unter anderem der „Job-Turbo“, der sofortigen Arbeitsmarktzugang und intensive Beschäftigungsberatung für Geflüchtete ermöglichte. Wichtige Instrumente für die Stabilisierung und den Ausbau der Beschäftigung sind vertiefender Spracherwerb und passgenaue Qualifizierung.

Als Erfolgsfaktoren für gelingende Arbeitsmarktintegration Geflüchteter gelten (Tabelle 6):

- Kümmerer-Strukturen und Zusammenarbeit vor Ort,
- Sprachkurse und Kinderbetreuungsmöglichkeiten,
- Unterbringung, Wohnraum und klare Aufenthaltsperspektiven sowie
- Mittelausstattung & -verteilung.

Tabelle 6: Erfolgsfaktoren und Herausforderungen für gelingende Arbeitsmarktintegration Geflüchteter

Erfolgsfaktoren	Herausforderungen
Kümmerer-Strukturen & Zusammenarbeit vor Ort	Sprachbarrieren
Angebote von Sprachkursen	Gesundheitliche Traumata
Kinderbetreuungsmöglichkeiten	Bürokratie in öffentlichen Verwaltungen
Unterbringung und Wohnraum	Qualifizierung & Anerkennungsverfahren
Klare Aufenthaltsperspektiven	Unzureichende Datenlagen
Mittelausstattung & -verteilung	Erschwerter Datenaustausch zwischen Behörden

Quelle: Präsentation von Dr. Markus Schmitz (BA) am 23.01.2026 beim Runden Tisch.

## Fazit

Leistungs- und Integrationsgrenzen sind nicht klar messbar, man kann sich ihnen jedoch annähern. Demnach stoßen Länder und Kommunen bei der Unterbringung und Integration geflüchteter Menschen nach wie vor an ihre Belastungsgrenzen. Die Kapazitäten sind limitiert – nicht nur in infrastruktureller Hinsicht, sondern auch was die gesellschaftliche Aufnahmebereitschaft betrifft.

Zu hoher Zuzug von Geflüchteten überfordert die gesellschaftliche Aufnahme- und Integrationsfähigkeit. Mit Blick auf Kosten, Unterbringung, Versorgung und Integration wurden die Belastungsgrenzen in den meisten bayerischen Kommunen längst erreicht. Nichtsdestotrotz hat Bayern die Herausforderungen von Asyl und Integration besser als andere Bundesländer gemeistert.

Nachhaltige Migrationspolitik darf nicht allein moralischen Idealen folgen, sondern muss in einem verantwortlichen Verhältnis zur staatlichen Steuerungsfähigkeit stehen. Diese Perspektive begreift Ordnung nicht als Gegensatz zur Humanität, sondern als deren Voraussetzung. Auch erfolgreiche Integration beruht auf klaren rechtlichen Rahmenbedingungen und Steuerungssystemen.



## Dr. Susanne Schmid

ist seit 2012 Referatsleiterin für „Gesellschaftliche Entwicklung, Migration, Integration“ der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hans-Seidel-Stiftung. Ferner leitet sie seit 2009 den Arbeitskreis „Migration, Integration und Weltbevölkerung“ der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD). Als wissenschaftliche Mitarbeiterin war sie von 2008 bis 2011 beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und von 2000 bis 2007 beim Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) tätig. Sie promovierte an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main und studierte Soziologie an der Ludwig-Maximilians-Universität München und der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

**Anmerkungen:**

- 1 Die Vortragenden am 11.07.2025 waren: *Markus Ferber, MdEP*, Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung; *Petra Guttenberger, MdL*, Vorsitzende des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration des Bayerischen Landtages; *Gerald Knaus*, Sozialwissenschaftler und Migrationsforscher, Gründer und Vorsitzender der Europäischen Stabilitätsinitiative (ESI); *Victoria Rietig*, Leiterin des Zentrums für Migration an der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) sowie *Prof. Dr. Daniel Thym*, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Konstanz und Leiter des dortigen Forschungszentrums Ausländer- und Asylrecht (FZAA). Siehe auch Tagungsbericht unter: <https://www.hss.de/news/die-asylpolitik-der-zukunft-news13133/>, Stand: 24.02.2026.
- 2 Siehe Rietig, Victoria / Meiners, Sophie: Migrationsdiplomatie nach der Bundestagswahl. Fünf Empfehlungen für die neue Regierung. DGAP Memo 2025. Online: <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/migrationsdiplomatie-nach-der-bundestagswahl/>; Rietig, Victoria / Schäfer, Isabelle: Deutschlands Migrationspolitik nach der Wahl: Kompromisse für die Koalitionsverhandlungen. DGAP Analyse 2025. Online: [https://dgap.org/system/files/article\\_pdfs/DGAP-Analyse\\_Nr-2\\_Feb-2025\\_28S.pdf](https://dgap.org/system/files/article_pdfs/DGAP-Analyse_Nr-2_Feb-2025_28S.pdf), Stand: 24.02.2026.
- 3 Siehe Thym, Daniel: Migration steuern. Eine Anleitung für das Hier und Jetzt, München 2025.
- 4 Siehe Knaus, Gerald: Welche Grenzen brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst – Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl. Piper Verlag 2023; Knaus, Gerald: Wir und die Flüchtlinge. Brandstätter Verlag 2022.
- 5 Die Referierende am 26.09.2025 waren *Markus Ferber, MdEP*, Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung; *Prof. Dr. Angelika Niebler, MdEP*, Vorsitzende der CSU-Europagruppe und Co-Vorsitzende der CDU/CSU-Gruppe in der EVP-Fraktion; *Lena Düpont, MdEP*, Innenpolitische Sprecherin der EVP-Fraktion; *Siegfried Walch, MdB*, Mitglied des Innenausschusses des Deutschen Bundestages; *Petra Guttenberger, MdL*, Vorsitzende des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration des Bayerischen Landtages; *Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier*, ehem. Präsident des Bundesverfassungsgerichts; *Markus Trebes*, Inspekteur der Bayerischen Polizei sowie *Ralph Genetzke*, Leiter des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Brüssel. Siehe auch Tagungsbericht unter: <https://www.hss.de/news/irregulaere-migration-wirksamer-steuern-und-begrenzen-1-news13396/>, Stand: 24.02.2026.
- 6 Siehe Düpont, Lena: Vernünftige Rückführungspolitik ist Basis für Asyl- und Migrationspolitik, in: CDU/CSU-Gruppe in der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament, 11.03.2025, Online: <https://www.cducus.eu/artikel/duPont-vernuenftige-rueckfuehrungspolitik-ist-basis-fuer-asy-und-migrationspolitik>, Stand: 24.02.2026.
- 7 Die Vortragenden am 17.11.2025 waren: *Markus Ferber, MdEP*, Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung; *Daniela Ludwig, MdB*, Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister des Innern; *Thomas Silberhorn, MdB*, Mitglied des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Parlamentarischer Staatssekretär a.D.; *Holger Dremel, MdL*, Innenpolitischer Sprecher der CSU-Landtagsfraktion; *Prof. Dr. Ruud Koopmans*, Professor für Soziologie und Migrationsforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin und Direktor der Forschungsabteilung „Migration, Integration, Transnationalisierung“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); *Prof. Dr. Daniel Thym*, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Konstanz und Leiter des FZAA; *Dr. Hans-Eckhard Sommer*, Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie *Axel Ströhlein*, Präsident des Bayerischen Landesamts für Asyl und Rückführungen (LfAR). Siehe auch Tagungsbericht unter: <https://www.hss.de/news/impulse-fuer-ein-kohaerentes-asy-aufenthalts-und-staatsangehoerigkeitsrecht-news13585/>, Stand: 24.02.2026.
- 8 Siehe Bundesministerium des Innern (BMI): Mit Humanität und Ordnung: Die Migrationswende, 2025, Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/schwerpunkte/DE/migration-dobrindt/migration-dobrindt-schwerpunkt.html>; BMI: Kontrolle, Kurs und klare Kante muss für ganz Europa gelten!, 09.10.2025, Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2025/10/bt-geas.html>, Stand: 24.02.2026.
- 9 Siehe Thym, Daniel: Die Menschenrechte strenger auslegen. Warum Europa eine Asylwende anstatt einer Migrationswende braucht und wie diese bewerkstelligt werden kann, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.12.2025, S. 6.
- 10 Siehe Statistisches Bundesamt (Destatis): Bevölkerung in Privathaushalten 2024 nach Migrationshintergrund, 2025, Online: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/migrationshintergrund-staatsangehoerigkeit-staatengruppen.html>; Destatis: Ausländische Bevölkerung nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten, 2025, Online: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-staatsangehoerigkeit-jahre.html>, Stand: 24.02.2026.
- 11 Siehe Koopmans, Ruud: Demografische Zeitbombe – Migrationsforscher kritisiert schnelle Einbürgerung, in: Die Welt, 30.12.2025, Online: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article69524737f6fc544dba9b63b2/demografische-zeitbombe-migrationsforscher-kritisiert-schnelle-einbuengerung-von-fluechtligen.html>, Stand: 24.02.2026; Koopmans, Ruud: Die Asyl-Lotterie. Eine Bilanz der Flüchtlingspolitik von 2015 bis zum Ukraine-Krieg. C. H. Beck München 2023.
- 12 Siehe Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Asylzahlen Gesamtjahr und Dezember 2025, PM 12.01.2026, Online: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2026/260112-asyzahlen-dezember-und-gesamtjahr-2025.html>; BAMF: Aktuelle Zahlen (12/2025). 2026, Online: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-dezember-2025.html>, Stand: 24.02.2026.

- 13 Siehe Sommer, Hans-Eckhard: Gedanken zum deutschen und europäischen Asylrecht der Zukunft, Vortrag vom 31.03.2025 bei einer Veranstaltung von Konrad-Adenauer-Stiftung und FZAA in Berlin. Redemanuskript unter: <https://www.kas.de/documents/259586/35243316/Rede+von+Dr.+Hans-Eckhard+Sommer.pdf>; Tagungsbericht unter: <https://www.kas.de/de/web/analyse-und-beratung/veranstaltungsberichte/detail/-/content/die-zukunft-des-deutschen-und-europaeischen-asylrechts>, Stand: 24.02.2026.
- 14 Siehe Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI): Statistischer Rückblick auf 2025: Rekordjahr bei Freiwilligen Ausreisen und Rückführungen aus Bayern, PM 20.02.2026, Online: [https://www.lfar.bayern.de/presse/aktuelle\\_meldungen/2026/statistische-rueckblick-auf-2025-rekordjahr-bei-freiwilligen-ausreisen-und-rueckfuehrungen-aus-bayern/](https://www.lfar.bayern.de/presse/aktuelle_meldungen/2026/statistische-rueckblick-auf-2025-rekordjahr-bei-freiwilligen-ausreisen-und-rueckfuehrungen-aus-bayern/), Stand: 24.02.2026.
- 15 Siehe StMI: Innenminister Herrmann stellt Asylbilanz 2025 vor: Über 21 Prozent Plus bei Abschiebungen, PM 20.02.2026, Online: <https://www.stmi.bayern.de/news/detail/innenminister-herrmann-stellt-asylbilanz-2025-vor-ueber-21-prozent-plus-bei-abschiebungen/>, Stand: 24.02.2026.
- 16 Die Referierenden am 23.01.2026 waren: *Markus Ferber, MdEP*, Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung; *Siegfried Walch, MdB*, Mitglied des Innenausschusses des Deutschen Bundestages; *Karl Straub, MdL*, Integrationsbeauftragter der Bayerischen Staatsregierung; *Dr. Heike Jung*, Leiterin der Abteilung „Integration und Unterbringung von Asylbewerbern“ im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration; *Thomas Karmasin*, Präsident des Bayerischen Landkreistages und Landrat des Landkreises Fürstentfeldbruck; *Dr. Thomas Göbl*, Präsident des Bayerischen Landesamts für Statistik und Landeswahlleiter für den Freistaat Bayern; *Dr. Markus Schmitz*, Vorsitzender der Geschäftsführung der Regionaldirektion Bayern der Bundesagentur für Arbeit sowie *Prof. Dr. Sonja Haug*, Fakultät für Sozial- und Gesundheitswissenschaften der Ostbayerischen Technische Hochschule (OTH) Regensburg. Siehe auch Tagungsbericht unter: <https://www.hss.de/themen/migration-flucht-und-integration/artikel-migration-flucht-und-integration/unser-herz-ist-weit-doch-wie-belastbar-ist-die-gesellschaft-news13748/>, Stand: 24.02.2026.



# Bestellen oder blättern Sie online durch die Ausgaben

Die „Aktuellen Analysen“ analysieren gesellschaftspolitische Entwicklungen, generieren und verarbeiten Expertenwissen.

2023 bis 2025 haben wir in dieser Reihe folgende Ausgaben veröffentlicht:

- Nr. 94 Gesundheitsdaten nutzen!**  
Für eine patientenwohlorientierte Versorgung von morgen
- Nr. 95 Innovationen für die Zukunft –  
Perspektiven für den Wissenschaftsstandort**
- Nr. 96 Polizistinnen und Polizisten besser schützen**
- Nr. 97 Geopolitische Machtverschiebungen im Balkanraum**
- Nr. 98 Die Beziehungen zwischen der EU und Afrika – Energiefragen  
und die grüne Wende in Krisenzeiten** (deutsch und englisch)
- Nr. 99 Wissenskommunikation und Landessprache**
- Nr. 100 Ist die Soziale Marktwirtschaft passé?**
- Nr. 101 Psychische Folgen der Corona-Pandemie bei Minderjährigen**
- Nr. 102 Normen und Werte in Zeiten der Radikalisierung**
- Nr. 103 Gerechtigkeit für die Ukraine?  
Möglichkeiten und Grenzen des Völkerstrafrechts**
- Nr. 104 Die Zukunft der Altersvorsorge in Deutschland**

Hier finden Sie alle Ausgaben ab Nr. 54 (2010)  
zum Downloaden oder Bestellen.  
[www.hss.de/publikationen/](http://www.hss.de/publikationen/)



# Impressum

**Stand:** Ende Februar 2026

**Herausgeber:**

© 2026, **Hanns-Seidel-Stiftung e.V.**

Lazarettstraße 33, 80636 München

Tel. +49 (0) 89 1258-0

publikationen@hss.de

www.hss.de

**Vorsitzender:** Markus Ferber, MdEP

**Generalsekretär:** Dr. Josef Widmann

**Leiterin Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit:** Susanne Hornberger (V.i.S.d.P.)

**Redaktion:**

Andreas v. Delhaes-Guenther (Redaktionsleiter Publikationen)

Susanne Berke (Redakteurin)

Anne Wildermann (Redakteurin)

**Art Director:** Julia Ehrenreich

**Layout und Satz:** Marion Steib

**Cover:** Birgit Rose Vogel, Vogelbaur UG, Pariser Straße 27, 81667 München

**Druck:** Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Hausdruckerei, München





Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Davon ausgenommen sind Teile, die als Creative Commons gekennzeichnet sind. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Unverlangt eingesandte Manuskripte werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rückporto beiliegt.


Sämtliche im Text verwendeten Personenansprachen beziehen sich uneingeschränkt auf alle Geschlechter und beinhalten keine Wertung.

**Hinweis zum Datenschutz:** Sollten Ihre personenbezogenen Daten im Rahmen von Publikationsbestellungen verarbeitet werden, stehen Ihnen grundsätzlich die Rechte auf Auskunft, Berichtigung, Löschung, Einschränkung, Datenübertragbarkeit und Widerspruch Ihrer bei uns abgespeicherten personenbezogenen Daten zu. Dafür wenden Sie sich bitte an Datenschutz-Compliance (datenschutz@hss.de) oder an den Datenschutzbeauftragten (dsb@hss.de). Weitere Informationen zum Datenschutz finden Sie unter [www.hss.de/datenschutz/](http://www.hss.de/datenschutz/).

ISBN 978-3-88795-639-4

Hanns-Seidel-Stiftung  
Lazarettstr. 33, 80636 München  
hss.de  
publikationen@hss.de  
T +49 (0) 89 1258-0

 stiftungfuerdemokratie  
 HannsSeidelStiftung  
 Hanns-Seidel-Stiftung  
 HannsSeidelStiftung

 Hanns.Seidel.Stiftung  
 HSSde  
 WhatsApp

