

**Herausgeber:****Nele Allenberg***Deutsches Institut für  
Menschenrechte, Berlin***Prof. Dr. Jürgen Bast***Universität Gießen***Prof. Dr. Jan Bergmann***Präsident des Verwaltungsgerichts,  
Stuttgart***Prof. Dr. Uwe Berlit***Vorsitzender Richter am  
Bundesverwaltungsgericht a.D.,  
Leipzig***Dr. Wolfgang Breidenbach***Rechtsanwalt, Halle***Prof. Dr. Anuscheh Farahat***Universität Wien***Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano***Universität Kassel***Katrin Gerdsmeyer***Deutscher Caritasverband e.V., Berlin***Dr. Michael Griesbeck***Vizepräsident Bundesamt für  
Migration und Flüchtlinge, Nürnberg***Prof. Dr. Rolf Gutmann***Rechtsanwalt, Schorndorf***Andrea Houben***Vorsitzende Richterin am  
VG Düsseldorf***Prof. Dr. Constanze Janda***Universität Speyer***Dr. Sebastian Klaus***Rechtsanwalt, Darmstadt***Prof. Dr. Winfried Kluth***Universität Halle***RiBVerfG Prof. Dr.****Christine Langenfeld,**  
*Karlsruhe/Göttingen***Prof. Dr. Anna Lübbe***Hochschule Fulda***Johanna du Maire***Dienststelle des Bevollmächtigten  
des Rates der EKD, Berlin***Thomas Oberhäuser***Rechtsanwalt, Ulm***Andreas Pfersich***Präsident des Verwaltungsgerichts,  
Halle***Dr. Hans-Eckhard Sommer***Präsident Bundesamt  
für Migration und Flüchtlinge***Prof. Dr. Daniel Thym***Universität Konstanz***Ulrich Weinbrenner***Ministerialdirektor,  
Bundesministerium des  
Innern und für Heimat, Berlin***Schriftleitung:****Prof. Dr. Winfried Kluth***(Abhandlungen – V.i.S.d.P.)**Universitätsplatz 10a**06099 Halle**E-Mail: zar@nomos-journals.de***PräsVG Andreas Pfersich***(Rechtsprechung)**E-Mail: an.pfersich@googlemail.com***Prof. Dr. Jürgen Bast***(Rezensionen)**E-Mail:**jurgen.bast@recht.uni-giessen.de**Homepage: www.zar.nomos.de*

## EDITORIAL

# Das reformierte Gemeinsame Europäische Asylsystem – eine Herausforderung für alle Akteure

Würde die Lebensweisheit, dass alles, was lange währt, am Ende auch gut wird, zugleich eine Wahrheit sein, so müsste es sich bei dem reformierten GEAS um ein vorzügliches Produkt handeln. Denn fast zehn Jahre wurde an dieser Reform gearbeitet und politisch sowie rechtswissenschaftlich darüber intensiv debattiert.

Nimmt man die Kommentare der zahlreichen Experten zum Endprodukt unter die Lupe, so hat man einen komplett gegenteiligen Eindruck, denn es dominiert die Kritik. Dabei können vor allem drei Lager der Kritik unterschieden werden. Diejenigen, die von der Reform eine bessere Lastenverteilung, einfacher handhabbare Mechanismen der Steuerung und Begrenzung des Flüchtlingszustroms sowie leichtere Rückführungen erwartet haben, kritisieren die neuen Regeln als zu kompliziert und in den aus ihrer Sicht entscheidenden Punkten wirkungslos. Eine zweite Gruppe kritisiert demgegenüber, dass vor allem die neuen Regelungen zu Screening, Grenzverfahren und die Krisenverordnung mit einer drastischen Senkung menschenrechtlicher Standards verbunden sind und lehnt die Reform deshalb ab. Ein drittes Lager der Kritik begrüßt zwar, dass es überhaupt eine Ei-

nigung gegeben hat, ist aber skeptisch, ob die neuen Regelungen in der Praxis „ankommen“, weil mit zahlreichen Rechtsstreitigkeiten und politischen Widerständen zu rechnen sei.

Lässt man diese sicher je für sich irgendwie begründeten, letztlich aber für die Arbeit mit dem neuen Recht entmutigenden „Weisheiten“ einmal außer Betracht, so stellt sich für Praktiker und Wissenschaftler gleichermaßen zunächst die Herausforderung, das neue Recht zu durchdringen und zu verstehen. Mehr als 1300 Druckseiten umfassen die neuen Rechtstexte und auch für aufmerksame Beobachter ist es nicht leicht, das Neue vom Alten zu unterscheiden und eine tragfähige Einschätzung zu formulieren, was sich wie ändern wird.

Da in einem Editorial kein Raum für eine umfassende Würdigung ist,<sup>1</sup> sollen an dieser Stelle nur Aspekte hervorgehoben werden, die für den Umgang mit dem neuen Recht wichtig sein

1 Siehe dazu *Junghans*, in: Kluth/Breidenbach/Junghans/Kolb, Das neue Migrationsrecht, 2024, S. 177 ff.

können und zugleich daran erinnern sollen, in welchem komplizierten Kontext die Reform entwickelt und beschlossen wurde.

### **Erstens: Es muss wieder mit dem geltenden Recht gearbeitet werden**

Die erste Herausforderung besteht aktuell und in den kommenden Jahren zunächst darin, das Unionsrecht in allen Mitgliedstaaten wieder zu einer umfassenden Geltung zu bringen. Nach 2015 – und vielleicht schon früher – ist die wirksame Umsetzung des GEAS immer weiter zurückgegangen, sodass etwa mit Blick auf die Verpflichtungen auf der Dublin-III-VO von einer gezielten Nichtbeachtung gesprochen werden musste. Dass es dafür u.a. wegen fehlender Regelungen und Mechanismen der fairen Lastenteilung nachvollziehbare Motive gab, war einer der Gründe für die Reform des GEAS. Umso wichtiger ist es deshalb jetzt, den rechtlosen Zustand zu beenden und auf der Grundlage der neu beschlossenen Regeln, vor allem in Bezug auf den Solidaritätsmechanismus, wieder eine rechtsstaatliche Migrationssteuerung zu etablieren.

### **Zweitens: Die neuen Regelungen bieten Entwicklungspotenziale, die genutzt werden müssen**

Der neue Rechtsrahmen ist weder einfach noch perfekt, auch weil die Gesetzgebung in der Europäischen Union noch stärker als in den Mitgliedstaaten auf die Bildung komplizierter Kompromisse angewiesen ist. Das sollte aber nicht den Blick dafür verstellen, dass vor allem die neuen Planungsinstrumente und der komplexe Solidaritätsmechanismus die Chance für eine konstruktive Zusammenarbeit auf der Verwaltungsebene eröffnen. Die vorsichtig positive Einschätzung des neuen Mechanismus kann darauf gestützt werden, dass die Lastenteilung nicht mehr von Entscheidungen der Regierungschefs abhängt, sondern Aufgabe von zwei neuen ständigen Arbeitseinheiten unter Beteiligung der Mitgliedstaaten ist, die gewissermaßen in Ruhe und ohne medialen Druck Lösungen erarbeiten können und sollten.<sup>2</sup> Zudem führen auch die jährlichen Planungspflichten in Bezug auf die Prognose des Flüchtlingsaufkommens und die Aufnahmekapazitäten zu einer Versachlichung der Überlastungsdebatte.

Wie oft bei neuem Recht, zeigen sich die Potenziale eines neuen Rechtsrahmens erst im Umsetzungsprozess und dort auch nur dann, wenn dieser engagiert betrieben wird. Deshalb hängt sehr viel davon ab, ob und wie Kommission und Mitgliedstaaten die neuen Instrumente in den kommenden Jahren nutzen. Dabei ist der Hinweis auf den damit angesprochenen längeren Rechtsrahmen wichtig, um sich vor der Illusion schneller und spürbarer Veränderungen zu bewahren. Die Verbesserung der Migrationssteuerung im Einklang mit den Grundsätzen des Art. 78 AEUV und der GFK ist ein komplexer Vorgang, der ausreichend Zeit benötigt. Die Suche nach „schnellen und wirksamen“ Lösungen, wie sie in Gestalt der Drittstaatenmodelle derzeit versprochen werden, sind weder in der Theorie noch in der Praxis tragfähig. Sie stehen zudem in klarem Widerspruch zum primärrechtlichen Bekenntnis der EU zur GFK, die von einer internationalen Lastenteilung ausgeht,

aus der sich die Europäische Union nicht ohne grundlegenden Ansehensverlust hinsichtlich ihres Bekenntnisse zu Menschenrechten und humanitären Werten verabschieden kann.

### **Drittens: Die menschenrechtskonforme Umsetzung als weitere Herausforderung**

Ein großer Teil der durchaus nachvollziehbaren Kritik<sup>3</sup> bezieht sich auf die sog. Grenzverfahren, die in ihrer Ausrichtung und Bedeutung grundlegend neu ausgerichtet werden. Dabei ist einerseits zu beachten, dass sich die Vorgehensweise grundsätzlich in dem schon bislang anerkannten primär- und völkerrechtlichen Rahmen bewegt, es aber andererseits zugleich eine große Herausforderung darstellt, bei der Umsetzung menschenrechtskonform vorzugehen und die Missstände zu vermeiden, die in den bisherigen Hotspots zu beobachten waren.

Auch in Bezug auf diesen Teil der Reform ist darauf hinzuweisen, dass es vor allem darum gehen muss, sowohl die Aufnahmeeinrichtungen als auch die Verfahren so auszugestalten, dass sie den Rechten und Bedürfnissen der Schutzsuchenden gerecht werden und nicht neue Menschenrechtsverletzungen produzieren. Das ist keine einfache Aufgabe und sie verlangt von den Mitgliedstaaten ein hohes Engagement, auch bei der Bereitstellung von geschultem Personal. Da die Umsetzung des Grenzverfahrens aber ein zentraler Bestandteil der Reform sein wird, von der rein faktisch vermutlich auch die Bereitschaft zu Kooperation und Solidarität in den übrigen Bereichen abhängen wird, kommt diesem Engagement eine herausgehobene Bedeutung zu.

### **Viertens: Widerstand sollte nicht zu Entmutigung führen**

Einige Mitgliedstaaten haben bereits während der abschließenden Verhandlungen angekündigt, die Umsetzung zu boykottieren. So unerfreulich und kritikwürdig eine solche Haltung auch aus dem Blickwinkel der Unionstreue und rechtsstaatlicher Grundsätze ist, sollte sie gleichwohl die rechtstreuen Akteure nicht entmutigen und auch die Arbeit in den gemeinsamen Gremien nicht aufhalten. Andernfalls hätten die Kritiker ihr Ziel, die Reform des GEAS zu verhindern, nachträglich doch erreicht. Eine zentrale Rolle dürfte dabei auch den Gerichten in den Mitgliedstaaten zufallen, die bei der Überwachung der Umsetzung des neuen Rechts eine wichtige Rolle spielen werden.

Für die Migrationsrechtswissenschaft und die Politik wird in den kommenden Monaten und Jahren zudem eine wichtige Aufgabe darin bestehen, weitere und neue Instrumente der Steuerung zu entwickeln, die einen solidarischen Ausgleich ohne den Einsatz drastischer Maßnahmen und Sanktionen ermöglichen. Dabei ist es wichtig, die schutzsuchenden Menschen stärker als Partner in einem noch genauer zu konturierenden Rechtsverhältnis zu verstehen und sie weniger durch den Hinweis auf die Illegalität von Einreisen davon auszuschließen.

*Prof. Dr. Winfried Kluth, Halle*

#### **Neu in Ihrem Abonnement:**

Der monatliche Newsletter „Informationsdienst Migrationsrecht (MigRI)“! Sie haben die aktuelle Ausgabe des MigRI noch nicht automatisch per E-Mail erhalten? Dann registrieren Sie sich **gratis** unter [nomos.de/migri](https://nomos.de/migri).

<sup>2</sup> Dazu Kluth, ZAR 2023, 328 ff.

<sup>3</sup> Siehe bereits Lehmann, ZAR 2023, 275.