

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
A. Einleitung	19
I. Ausgangslage	19
II. Problemstellung und Ziel der Untersuchung	20
III. Gang der Untersuchung	23
B. Migrationsrelevantes Richtlinienrecht im Bereich des Titels IV EG	24
I. Entwicklung des Richtlinienrechts im Titel IV	24
1. Überblick über die Entwicklung des europäischen Migrationsrechts	24
a) Einheitliche Europäische Akte und Schengener Zusammenarbeit	25
b) Vertrag von Maastricht	26
c) Vertrag von Amsterdam	30
d) Ausblick auf den Vertrag von Lissabon	32
2. Ermächtigungsgrundlagen für den Richtlinienerlass in den Art. 61 bis 66 EG	34
a) Systematik der Art. 61 bis 63 und 66 EG	34
b) Grundsätzlich restriktiv auszulegende Kompetenzzuweisung	35
c) Auslegung von Art. 63 S. 2 EG	37
3. Territorialer Geltungsbereich der Rechtsakte nach Titel IV	38
a) Motivation für den Sonderweg einzelner Mitgliedstaaten	38
b) Inhalt der Sonderregeln	40
aa) Vereinigtes Königreich und Irland	40
bb) Dänemark	42
cc) EU 10+2	43
4. Bislang im Anwendungsbereich des Titels IV erlassene migrationsrechtliche Richtlinien	43
a) Richtlinie 2001/40/EG – Anerkennung von Rückführungsentscheidungen	44
aa) Wesentliche Inhalte	44
bb) Völkerrechtlicher Rahmen	45
cc) Umsetzungsfrist und territorialer Anwendungsbereich	45

b)	Richtlinie 2001/55/EG – Vorübergehender Schutz	45
aa)	Wesentliche Inhalte	46
bb)	Motivation für den Richtlinienerlass	47
cc)	Völkerrechtliche Rahmenbedingungen	47
dd)	Umsetzungsfrist und territorialer Anwendungsbereich	48
c)	Richtlinie 2003/9/EG – Aufnahmebedingungen für Asylbewerber	48
aa)	Wesentliche Inhalte	49
bb)	Motivation für den Richtlinienerlass	50
cc)	Völkerrechtliche Rahmenbedingungen	50
dd)	Umsetzungsfrist und territorialer Anwendungsbereich	51
d)	Richtlinie 2003/86/EG – Familienzusammenführung	51
aa)	Kontroverses Gesetzgebungsverfahren und erfolglose Nichtigkeitsklage	51
bb)	Wesentliche Inhalte	52
cc)	Motivation für den Richtlinienerlass	53
dd)	Völkerrechtliche Rahmenbedingungen	54
ee)	Umsetzungsfrist und territorialer Anwendungsbereich	56
e)	Richtlinie 2003/109/EG – Langfristiger Aufenthalt	56
aa)	Wesentliche Inhalte	56
bb)	Motivation für den Richtlinienerlass	58
cc)	Völkerrechtliche Rahmenbedingungen	59
dd)	Umsetzungsfrist und territorialer Anwendungsbereich	60
f)	Richtlinie 2003/110/EG – Unterstützung bei der Durchbeförderung	60
aa)	Wesentliche Inhalte	60
bb)	Völkerrechtlicher Rahmen	61
cc)	Umsetzungsfrist und territorialer Anwendungsbereich	61
g)	Richtlinie 2004/81/EG – Opfer des Menschenhandels	62
aa)	Wesentliche Inhalte	62
bb)	Motivation für den Richtlinienerlass	63
cc)	Völkerrechtliche Rahmenbedingungen	63
dd)	Umsetzungsfrist und territorialer Anwendungsbereich	64
h)	Richtlinie 2004/83/EG - Qualifikationsrichtlinie	64
aa)	Wesentliche Inhalte	64
bb)	Motivation für den Richtlinienerlass	65
cc)	Völkerrechtliche Rahmenbedingungen	66
dd)	Umsetzungsfrist und territorialer Anwendungsbereich	67
i)	Sonstige Richtlinien im Bereich des Migrationsrechts	67
II.	Ausblick auf weitere Entwicklung	68
1.	Allgemeines Einwanderungsrecht	68
2.	Asylrecht	71
III.	Zusammenfassung	72

C.	Die Richtlinie: Verpflichtung und Freiheit für die Mitgliedstaaten	74
I.	Art. 249 III EG: Verbindlichkeit des Ziels – Wahlfreiheit hinsichtlich Form und Mittel	74
II.	Verbindlichkeit des Richtlinienziels	77
	1. Abgrenzung innerhalb der Richtlinie zwischen verbindlichen Zielen einerseits und unverbindlichen Regelungen im Hinblick auf Form bzw. Mittel andererseits	78
	2. Zulässige Regelungsintensität/Zulässiger Detaillierungsgrad	79
	a) Vergleich mit nationalen Rechtsinstrumenten	80
	aa) Parallele zur Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG a.F.	80
	bb) Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nach Art. 65 GG	82
	cc) Richtlinie als Verwaltungsvorschrift	84
	b) Systematischer Ansatz	84
	aa) Wortlautargument aus Art. 249 Abs. 3 EG	85
	bb) Vergleich mit anderen Regelungsinstrumenten	86
	cc) Schonung der nationalen Legislativorgane	88
	c) Zusammenfassung	89
III.	Wahlfreiheit hinsichtlich Form und Mittel und ihre Einschränkungen	90
	1. Effet Utile	92
	2. Rechtssicherheit	95
	3. Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes	99
	4. Nachprüfbarkeit der Umsetzung	101
D.	Formelle Aspekte der Richtliniendurchführung: Erforderlichkeit von Umsetzungsakten und deren Rechtsform	104
I.	Verzicht auf Umsetzungsakte	105
	1. Verzicht auf Umsetzungsakte bei direkt anwendungsfähigen Richtlinienbestimmungen	106
	a) Überblick über die Grundsätze der Direktanwendbarkeit	106
	b) Kein Ersatz für Umsetzungsmaßnahmen	107
	2. Verzicht auf Umsetzungsakte bei atypischen Richtlinienbestimmungen	109
	a) Bestimmungen ohne normativen Gehalt	110
	aa) Zweckbestimmung der Richtlinie	110
	bb) Legaldefinitionen	110
	(1) Allgemeine Überlegungen	110
	(2) Umsetzungspraxis in den Mitgliedstaaten	111
	b) An europäische Organe gerichtete Bestimmungen	114
	c) Umsetzungsakzessorische Pflichten	115

3.	Verzicht auf Umsetzungsakte bei ausschließlich staatsgerichteten Handlungspflichten	116
a)	Unbedingte Handlungspflichten gegenüber der Kommission	117
aa)	Allgemeine Überlegungen	117
bb)	Umsetzungspraxis in den Mitgliedstaaten	117
b)	Bedingte Handlungspflichten gegenüber der Kommission	118
aa)	Allgemeine Überlegungen	118
bb)	Umsetzungspraxis in den Mitgliedstaaten	120
c)	Bedingte Handlungspflichten gegenüber anderen Mitgliedstaaten	122
aa)	Handlungspflichten von Amts wegen	122
(1)	Allgemeine Überlegungen	122
(2)	Umsetzungspraxis in den Mitgliedstaaten	123
bb)	Handlungspflichten aufgrund Ersuchens/ Kooperationspflichten	127
d)	Organisationspflichten im Zusammenhang mit ausschließlich staatsgerichteten Handlungspflichten	130
aa)	Allgemeine Überlegungen	130
bb)	Umsetzungspraxis in den Mitgliedstaaten	131
II.	Erforderliche Rechtsform der Umsetzungsakte	132
1.	Umsetzung durch Verwaltungsvorschriften	133
a)	Ablehnung von Verwaltungsvorschriften als Umsetzungsmittel in der Rechtsprechung des EuGH	134
b)	Offenheit der Rechtsprechung des EuGH für Verwaltungsvorschriften als Umsetzungsmittel	137
c)	Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung der migrationsrechtlichen Richtlinien	139
2.	Umsetzung durch Rechtsverordnung	140
a)	Grundsätzliche Geeignetheit	141
b)	Rechtsverordnungen zur Umsetzung der migrationsrechtlichen Richtlinien	141
3.	Umsetzung durch Parlamentsgesetz	143
4.	Zusammenfassung	143
E.	Materielle Aspekte der Richtliniendurchführung: Erforderlichkeit von Umsetzungsakten im Einzelfall und deren inhaltliche Ausgestaltung	145
I.	Situationsbedingter Entfall der Umsetzungsverpflichtung	145
1.	Entfall der Umsetzungsverpflichtung wegen fehlenden tatsächlichen Bedarfs	146
a)	Praktische Irrelevanz der Richtlinienbestimmung	146
b)	Praktische und theoretische Irrelevanz der Richtlinienbestimmung	148

c)	Mitgliedstaatliche Umsetzungspraxis im Bereich der migrationsrechtlichen Richtlinien	150
2.	Entfall wegen fehlenden rechtlichen Bedarfs (richtlinienkonforme Rechtslage)	153
a)	Grundsatz	153
b)	Rechtliche Grundprinzipien	154
c)	Wiedergabe bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen	156
d)	Einzelregelungen nach nationalem Vorbild	159
e)	Mitgliedstaatliche Umsetzungspraxis im Bereich der migrationsrechtlichen Richtlinien	159
aa)	Umsetzungspraxis bei bestehenden Generalklauseln	162
bb)	Rechtliche Grundprinzipien	166
cc)	Wiedergabe bestehender völkerrechtlicher Übereinkommen	170
(1)	Konkretisierende und präzisierende Bestimmungen	171
(2)	Rein wiederholende Bestimmungen	173
(3)	Verweisende Bestimmungen	178
dd)	Einzelregelungen nach nationalem Vorbild	180
3.	Sonderproblem: Hinweisklausel	182
a)	Bedeutung der Hinweisklausel	183
b)	Position des Europäischen Gerichtshofs	185
c)	Unterscheidung zwischen Hinweispflicht und Umsetzungsverpflichtung	187
d)	Praktische Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Hinweisklausel	188
e)	Vorschlag zum Umgang mit der Hinweisklausel	190
II.	Inhaltliche Ausgestaltung von Umsetzungsakten	193
1.	Tatbestandliche Voraussetzungen: Wörtliche Umsetzung vs. Anpassung an nationale Begrifflichkeiten	194
a)	Vor- und Nachteile der wörtlichen Umsetzung	194
b)	Praxis der Mitgliedstaaten	197
aa)	Umsetzung der Anerkennungs-RL	197
bb)	Umsetzung der Familienzusammenführungs-RL	199
c)	Zusammenfassung	203
2.	Verweisung auf Richtlinienbestimmungen vs. Inkorporation des Richtlinieninhalts	204
a)	Verweisungstechnik und Rechtssicherheit	204
b)	Verweisungen bei der Umsetzung der migrationsrechtlichen Richtlinien	206
3.	Zusammenfassung	212

F. Zusammenfassung, Bewertung und Konsequenzen	213
I. Zusammenfassung der Umsetzungsanforderungen	213
II. Bewertung der mitgliedstaatlichen Umsetzungspraxis	215
III. Konsequenzen und Ausblick	217
Literaturverzeichnis	219
Verzeichnis der Rechtsprechung des EuGH	231