



Chih-Wei Chang

Migration und Integration

Der Integrationsprozess der
Migranten unter dem Blickwinkel
des Grundgesetzes für die
Bundesrepublik Deutschland und
der Verfassung der
Republik China auf Taiwan

Chih-Wei Chang

Migration und Integration

Der Integrationsprozess der Migranten unter dem
Blickwinkel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik
Deutschland und der Verfassung der Republik China auf
Taiwan

Herbert Utz Verlag · München 2016

Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung
Band 813

broschiert-Ausgabe:

ISBN 978-3-8316-7265-3 Version: 1 vom 29.11.2016

Copyright© Herbert Utz Verlag 2016

Alternative Ausgabe: Softcover

ISBN 978-3-8316-4543-5

Copyright© Herbert Utz Verlag 2016

Chih-Wei Chang

Migration und Integration

Der Integrationsprozess der Migranten
unter dem Blickwinkel des Grundgesetzes für die
Bundesrepublik Deutschland und der Verfassung
der Republik China auf Taiwan



Herbert Utz Verlag · München

Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung

Herausgegeben von

Prof. Dr. jur. Michael Lehmann, Dipl.-Kfm.
Universität München

Band 813



Zugl.: Diss., München, Univ., 2015

Bibliografische Information der Deutschen
Nationalbibliothek: Die Deutsche
Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte
bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere
die der Übersetzung, des Nachdrucks, der
Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe
auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege
und der Speicherung in Datenverarbeitungs-
anlagen bleiben – auch bei nur auszugsweiser
Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2017

ISBN 978-3-8316-4543-5

Printed in EU
Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utzverlag.de

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist das Ergebnis eines langen und auch schwierigen Arbeits- und Erkenntnisprozesses. Ihr Reiz, aber auch ihre Schwierigkeiten lagen darin, Bereiche beider Verfassungs- und Migrationsrechtsordnungen zwischen Deutschland und Taiwan miteinander zu vergleichen. Diese Arbeit wurde im Wintersemester 2015/2016 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Gesetze, Rechtsprechung und Schrifttum befinden sich im Wesentlichen auf dem Stand von Ende 2015.

Ich danke allen, die zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Herrn Prof. Dr. Stefan Koriath danke ich für seine Geduld und seine freundliche Unterstützung, die mir bei der Fertigung der vorliegenden Arbeit große Freiheit ließen. Herrn Prof. Dr. Ulrich Becker gilt mein Dank für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie die aufschlussreiche und offene Kritik. Ein herzliches Dankeschön gebühren auch Prof. Dr. Wu, Hsin-Hua, an der Chung Cheng-Universität in Taiwan, und Prof. Dr. Chen, Ai-Er, an der Taipei-Universität in Taiwan, die meinen Weg zum öffentlichen Recht weisen und meine Promotion in vieler Weise unterstützen.

Mein größter Dank gilt schließlich meinen Eltern und meine liebe Frau Yu-Jia Yen . Ohne ihre dauerhafte Unterstützung und unendliche Liebe hätte ich nur schwer in Deutschland promovieren können. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Tainan, im September 2016

Chang, Chih-Wei

Migration und Integration – der Integrationsprozess der Migranten unter dem Blickwinkel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland und der Verfassung der Republik China auf Taiwan

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel: Einleitung.....	1
§ 1 Deutschland und Taiwan, Einwanderungsländer	1
§ 2 Verfassungsvergleichung als juristische Methode	7
I. Der Begriff Verfassungsvergleichung	8
II. Funktionen und Ziele der Verfassungsvergleichung	9
III. Gegenstand und Methoden der Verfassungsvergleichung	11
1. Gegenstand.....	11
2. Methoden	13
IV. Rechtsvergleichung im Kontext der Migration in Deutschland und Taiwan	14
V. Das Motiv und der Gang der Untersuchung	17
Zweiter Teil: Migration und Integration in Deutschland.....	22
§ 1 Integrationskonzepte in der soziologischen Migrationsdebatte.....	22
I. Die strukturelle Integration bei <i>Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny</i>	23
II. Die Beziehung von Integration und Migration bei <i>Hartmut Esser</i>	25
1. Systemintegration und Sozialintegration	25
2. Formen der Sozialintegration	26
3. Assimilation und Sozialintegration von Migranten	28
III. Fazit	29
§ 2 Integration nach der Staatstheorie und Verfassungstheorie <i>Rudolf Smends</i>	33
I. Integration im lateinischen und juristischen Sprachgebrauch	34
II. Die Integrationslehre von Rudolf Smend (1882-1975).....	35
1. Hintergrund: Methoden- und Richtungsstreit in der Weimarer Staatsrechtslehre	35
2. Theoretische Grundlagen	37
3. Integrationsvorgang und -faktoren	39

4. Staat, Verfassung und Integration	42
5. Grundrechte und Verfassungsauslegung in der Integrationslehre	44
III. Bestandsaufnahme	47
§ 3 Integration als Schlüsselbegriff des Verfassungsrechts und des Migrationsrechts	51
I. Integration im staatsrechtlichen Sinne und Recht	51
II. Integration als Staatsaufgabe und Verfassungsfunktion	53
III. Normativer Begriffsinhalt der Integration durch Verfassung	55
1. Integration zwischen der Homogenitätsthese und der These des grundrechtlichen Primats	55
a) Homogenitätsthese	55
b) These des grundrechtlichen Primats	57
c) Heterogenität und Vielfalt als Rahmenbedingung der Integration	58
2. Verfassung als Grundkonsens der Integration	60
IV. Integration als Schlüsselbegriff und Leitbild in der Migrationsuntersuchung	64
1. Integration als Schlüsselbegriff und Leitbild	64
2. Grundrechte und Integration	66
a) Keine allgemeine juristische Grundpflicht der Integration	66
b) Grundrechte und Integration	69
3. Die Bedeutung der Staatsstrukturprinzipien und Staatszielbestimmungen für die Integration von Migranten	72
a) Demokratieprinzip	72
b) Rechtsstaatsprinzip	73
c) Sozialstaatsprinzip	74
4. Der Integrationsbegriff im Migrationsrecht	75
a) Integration und Statuswandel	75
b) Integrationsnormen im Migrationsrecht	77
V. Bereiche der Integration von Migranten	79
1. Integration durch rechtliches Gleichheitsrecht und Diskriminierungsverbot	80
a) Staatsangehörigkeit als Unterscheidungsmerkmal	80
b) Diskriminierungssensibilität und –wirkung der Staatsangehörigkeit	82
2. Gesellschaftliche Integration	84
a) kulturelle Integration durch die Sprache	85

aa) Deutsch als erforderliches Integrationsmittel	86
bb) Muttersprache als wichtige Komponente der Identität des Einzelnen	89
b) Erziehung als Integrationsprozess	92
c) Integration und Religion	95
aa) Religionssoziologischer Wandel der deutschen Gesellschaft	95
bb) Die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates als Basis der Integration	98
cc) Zukunftsfähigkeit des Religionsverfassungsrechts	102
3. Politische Integration.....	104
a) Ausweitung politischer Mitwirkungsrechte – Ausländerwahlrecht	105
b) Integration und Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit.....	108
aa) Einbürgerung als rechtliche Vollintegration	109
bb) Einführung des ius-soli-Prinzips und Optionsregelung	112
c) Fazit	115
VI. Gesamtergebnis	116
§ 4 Integration von Migranten unter der Europäisierung des Migrationsrechts.....	118
I. Entstehungsgeschichte und Konstruktion.....	118
II. Statusrechte der Unionsbürger und von Drittstaatsangehörigen.....	123
1. Unionsbürger und ihre Angehörigen	124
a) Freizügigkeit: Einreise und Aufenthalt	125
b) Drittstaatsangehörige als Familienmitglieder von Unionsbürgern	127
2. Drittstaatsangehörige	130
a) Anwendungsbereich der Richtlinien: insb. 2003/86/EG und 2003/109/EG	131
b) Voraussetzungen, Rechtsstellung und Ausweisungsschutz.....	133
III. Integrationskonzept von Migranten im Europarecht.....	137
1. Integrationskonzept	137
2. Umfang und Reichweite von Art. 7 Abs. 2 RL 2003/86/EG – Spracherfordernis beim Ehegattennachzug	138
IV. Diskriminierungsverbote und Integration von Migranten	141
V. Fazit	146
§ 5 Integration und Migration im Aufenthaltsgesetz.....	150
I. Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz.....	151

1. Einwanderungschancen und Integrationserwartung	151
2. Explizite und implizite Integrationsnormen	153
3. Rechtliche Integrationsanforderungen und staatliche Integrationsmaßnahmen.....	156
II. Erste Stufe: Genehmigung der zweckbezogenen Einreise und des Aufenthalts.....	159
1. Vorfrage: Anknüpfungspunkte für ein Recht auf Zugang zum Bundesgebiet und auf Aufenthalt im Bundesgebiet.....	160
2. Integrationsanforderung vor der Einreise: Sprachanforderung beim Ehegattennachzug	165
a) Anwendungsbereich und Voraussetzungen des Ehegattennachzugs	166
b) Verfassungsmäßigkeit.....	170
aa) Art. 6 GG und Ehegattennachzug	170
bb) Verhältnismäßigkeitsprüfung.....	172
c) Unionsrechtskonformität.....	180
d) Fazit.....	183
III. Zweite Stufe: Verfestigung des Aufenthalts	184
1. Das Konzept der Aufenthaltsverfestigung.....	184
a) Grundlinie.....	184
b) Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis.....	187
2. Integrationskurs.....	189
a) Integrationskonzept – Integration durch Sprache	189
b) Personenkreis der Berechtigten und der Verpflichteten.....	193
c) Positive und negative Sanktionen	196
d) Fazit.....	203
IV. Dritte Stufe: Daueraufenthaltsstatus als Schwerpunkt eines Einwanderungssystems	205
1. Daueraufenthaltsstatus als Form der Denizenship	205
2. Niederlassungserlaubnis als nationaler Daueraufenthaltsstatus.....	207
a) Erteilungsvoraussetzungen	208
b) Statusbezogene Rechtsfolgen	210
3. Fazit	211
V. Grenzen der Ausweisung.....	212
1. historische Entwicklung.....	212
2. Systematik des Ausweisungsrechts im AufenthG	214

a) Konzeption und Systematik des Ausweisungsrechts	214
b) Ausweisungszwecke: general- und spezialpräventive Ausweisung	217
3. Die Auswirkungen des Rechtes auf Achtung des Privat- und Familienlebens auf Ausweisungen	221
a) Geltungsrang und Anwendung der EMRK	221
b) Schutzbereich	223
aa) Recht auf Achtung des Familienlebens	223
bb) Privatleben	224
c) Eingriff	227
d) Rechtfertigung	228
aa) Abwägung der familiären Faktoren	229
bb) Abwägung des sonstigen sozialen Umfelds	230
4. Das System des Ausweisungsrechts – Rechtsprechung des BVerfG und BVerwG	231
a) Bundesverfassungsgericht	232
b) Bundesverwaltungsgericht	233
c) Grundsätze der Ermessensausübung, § 55 Abs. 3 AufenthG	235
aa) Private Belange des Ausländers, § 55 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG	237
bb) Belange der Familienangehörigen, § 55 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG	238
cc) Aussetzung der Abschiebung (Duldung), § 55 Abs. 3 Nr. 3 AufenthG	240
5. Fazit	241
VI. Zusammenfassung	242
Drittes Kapitel: Migration und Integration in Taiwan	243
§ 1 Taiwanesische Einwanderungsgeschichte und Ausländerpolitik	243
I. Überblick über die Daten der Migration und die Ausländerpolitik	243
II. Grundkonzept der Wirtschaftsmigration	245
1. Das Gastarbeiterprogramm in Taiwan	245
2. Das Integrationskonzept der Wirtschaftsmigration	250
III. Regelung des Ehegatten- und Familiennachzugs	251
1. Der Hintergrund der Heiratsmigrantinnen	251
2. Das Integrationskonzept der Heiratsmigration	253
IV. Fazit	254
§ 2 Verfassungsrechtliche Stellung von Ausländern	257

I. »Staatsbürger der Republik China« als Bestimmungs- und Abgrenzungsmerkmal ...	257
II. Verfassungsrechtliche Stellung der »Einwohner Festlandchinas«	258
1. Kluft zwischen Norm und Wirklichkeit	258
2. Verfassungsnorm in Beziehung zwischen den Einwohnern des freien Gebietes (Taiwan) und denen Festlandchinas.....	260
III. Grundrechtliche Stellung von Ausländern und Einwohnern Festlandchinas	263
1. Der völkerrechtliche Maßstab	263
2. Die grundrechtliche Stellung von Ausländern	263
§ 3 Integration von Migranten im taiwanesischen Migrationsrecht	268
I. Integration von Ausländern im Verfassungsrecht	268
1. Mangel an rechtswissenschaftlicher Diskussion	268
2. Integration als Staatsaufgabe in der taiwanesischer Verfassung.....	269
II. Integration und Migration im Migrationsrecht und Staatsangehörigkeitsgesetz	272
1. Der ordnungsrechtliche Charakter des Migrationsrechts	272
2. Einreise unter dem Vorbehalt der Souveränität	274
a) Die Genehmigung der Einreise	274
b) Das Interview mit dem nachgezogenen Ehegatten	275
3. Verfestigung des gestuften Aufenthalts	277
4. Ausweisung	280
5. Einbürgerung als Integrationsmittel und Integrationserfolg	283
III. Fazit	286
Zusammenfassung	287
Literaturverzeichnis	298

Erstes Kapitel: Einleitung

»Wir sind alle Ausländer – fast überall«¹

§ 1 Deutschland und Taiwan, Einwanderungsländer

Migration beschreibt den Prozess der dauerhaften Wohnsitzänderung von Menschen.² Haben Menschen ihre ursprüngliche Heimat verlassen und betrachten einen anderen Ort als neue Heimat³, spricht man von Migration. Die grenzüberschreitende Mobilität von Personen ist im Zeitalter der Globalisierung eine transnationale Eigenart. Allerdings stellt grenzüberschreitende Migration bei sozialgeschichtlicher Betrachtung eine typische Begleiterscheinung moderner Gesellschaften dar und wird nicht erst durch die (jüngste) Globalisierung hervorgerufen.⁴ Der Begriff Migration stammt von dem lateinischen Wort »migrare bzw. migratio« (wandern, wegziehen, Wanderung). Er ist in den letzten Jahren, beeinflusst durch das weltweit verwendete englische Wort »migration«, sowohl in der deutschen Alltagssprache als auch in der Begriffssprache der Sozialwissenschaften heimisch geworden.⁵ Die Begriffe Migranten⁶, Einwanderer, Immigranten und Zuwanderer werden im Rahmen dieser Untersuchung synonym verwendet und bezeichnen Menschen, die selbst oder deren Eltern außerhalb des Aufnahmelandes geboren und im Laufe ihres Lebens in das Aufnahmeland eingewandert sind oder zumindest zeitweise hier ihren Lebensmittelpunkt haben. In dieser Untersuchung wird der Begriff Migration⁷ anstelle

¹ G. Renner, *Ausländerrecht*, 8. Auflage, 2005 – Titelblatt.

² L. Pries, *Soziologie der Migration*, in: Kneer/Schroer (Hrsg.), *Handbuch spezielle Soziologien*, 2010, S. 475.

³ Wie B. Schlink überzeugend dargelegt hat, ist das Recht auf Heimat das Recht auf einen Ort, an dem man wohnt und arbeitet, Familie und Freunde habe. Es ist das Recht auf anerkannte Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft, ohne das die anderen Rechte nichts wert sind und das Leben in der Wohnung und bei der Arbeit, mit der Familie und den Freunden prekär bleibt. Vgl. Schlink, *Heimat als Utopie*, 2000, S. 40 f.; Anknüpfungspunkt für einen Schutz der Heimat ist die Freizügigkeit als Schutz vor dem Verlust des Lebensmittelpunktes. Deshalb beinhaltet der Heimatbegriff eine räumliche, wirtschaftliche, soziokulturelle und subjektive Dimension. Dazu vgl. S. Baer, Zum „Recht auf Heimat“, *NVwZ* 1997, 27 ff.

⁴ J. Bast, *Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums*, *Der Staat* 46 (2007), S. 1 (2); Th. Kingreen, *Soziale Rechte und Migration*, 2010, S. 7.

⁵ P. Han, *Soziologie der Migration*, 3. Aufl., 2010, S. 5f.; I. Oswald, *Migrationssoziologie*, 2007, S. 11ff.

⁶ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für beide Geschlechter.

⁷Vgl. D. Thym, *Migrationsverwaltungsrecht*, 2010, S. 13. Er benutzt den Begriff »Mig-

des deutschen Begriffes Wanderung (Einwanderung oder Zuwanderung usw.) gebraucht, um die Mehrdeutigkeit des Letzteren und die eventuell damit verbundenen Missverständnisse auszuklammern.⁸ Aber auf absehbare Zeit wird vermutlich ein Nebeneinander verschiedener Begrifflichkeiten von diesen Ausdrücken fortbestehen, ohne dass dafür notwendig konzeptionelle Unterschiede verbunden wären.⁹ Im Anschluss daran wird das Einwanderungsland als ein Staat beschrieben, dessen Bevölkerung durch die Einwanderung von Personen aus anderen Ländern stark anwächst oder in dem Einwanderer einen wesentlichen Teil der Bevölkerung bilden.¹⁰ Die traditionellen Einwanderungsländer verfolgen in ihrer Einwanderungspolitik vorrangig wirtschaftliche und demographische Interessen. Sie haben ein positives Verhältnis zur Migration, während Migration in den

rationsrecht« bewusst als die sprachliche Bezeichnung: „Bewusst umgeht das Migrationsrecht eine Anleihe bei der Bezeichnung eines Einwanderungsrechts (*immigration law*) in den klassischen Einwanderungsländern. (...) Die Umgehung des Begriffs »Einwanderung« beachtet das gesetzliche Ziel einer »Begrenzung des Zuzugs von Ausländern« und berücksichtigt zugleich das neue Phänomen einer Pendelmigration zwischen verschiedenen Staaten anstelle der früheren Übung eines einmaligen Ein- oder Auswanderungsvorgangs. Der Begriff der Migration vermeidet die Uniformität des Einwanderungsbegriffs...“; sinngemäß auch *J. Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2011, S. 43. Er versteht das Feld einer „migrantenrechtlichen“ Migrationssteuerung im Folgenden als allgemeine Kategorie einschließlich des Sektors *immigration law*, also den Regelungen, die die Gebietszulassung im weiteren Sinne betreffen, und des Sektors *alienage law*, der die rechtliche Stellung von ansässigen Ausländern.

⁸ Hier folge die Untersuchung der Terminologie bei obigen Soziologen und *K.-H. Meier-Braun*, Deutschland, Einwanderungsland, 2002, S. 7-8.; »Migration« (Wanderung) wird deshalb einfach als Oberbegriff für Zu- und Abwanderung oder auch Ein- und Auswanderung verstanden, also für alle Wanderungsbewegungen von Menschen oder Gruppen, die ihren bisherigen Wohnsitz längerfristig wechseln und dabei in ein anderes Land ziehen oder wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren.“; Sinngemäße und ausführliche Erklärung hinsichtlich der Bezeichnung von Migration und Migrationsrecht *D. Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, S. 13 ff. Aber auch andere Terminologie s. *E. Denninger*, Integration und Identität – Bitte um etwas Nachdenklichkeit, KJ 2001, 442 (443): „Zuwanderung umfasst alle Arten der Migration, auch diejenigen, die nur vorübergehenden Charakter haben. Auf Dauer gemeinte Niederlassung in Deutschland wird als Einwanderung bezeichnet.“

⁹ *D. Thym*, Europäische Einwanderungspolitik: Grundlagen, Gegenstand und Grenzen, in: Hofmann/Löhr (Hrsg.), Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz, 2008, S. 183 (196).

¹⁰ *U. Davy*, in: dies (Hrsg.), Die Integration von Einwanderern – Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, 2001, S. 279. Unter dem Blickwinkel der Soziologie siehe auch *P. Han*, Soziologie der Migration, S. 178 f.: „Als die traditionellen Einwanderungsländer gelten Länder, für die der Migrationsvorgang ein integraler Bestandteil ihrer Nationsbildung und ihrer nationalen Identität ist und war.“

sog. »neuen Einwanderungsländern« – z.B. den europäischen Industrieländern – zunehmend als Problem und Konfliktherd betrachtet wird.¹¹

Deutschland ist ein *Einwanderungsland*¹²- oder zumindest ein »*Integrationsland*«. ¹³ Allerdings wurde der Begriff »Einwanderungsland« für die Bundesrepublik Deutschland seit Beginn der Zuwanderung von sog. »Gastarbeitern« verwendet, aber ist nach wie vor in der Öffentlichkeit umstritten.¹⁴ Als Gegenbegriff bedeutet der Nationalstaat eine Nation, die einen Staat trägt.¹⁵ Obwohl Deutschland im Ganzen seine nationale Einigung auf die gemeinsame Kultur und Sprache gründete, änderte sich mit dem Anstieg der Migrantenzahlen das Bild der Bevölkerungsstruktur stetig. Mit dem Blickwechsel der Leitbilder im Migrationsrecht¹⁶ – von der Rotation zur Integration – wurden die Angehörigen zugewanderter ausländischer Wohnbevölkerung zunehmend als »Mitbürgern« – wohlgemerkt: offenbar im Unterschied zum »Bürger« – bezeichnet.¹⁷

Die von der Bundesregierung im Jahr 2000 eingesetzte unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (Zuwanderungskommission)¹⁸ hat aufgrund

¹¹ P. Han, ebenda, S. 179.; auch vgl. D. Bianchi, Die Integration der ausländischen Bevölkerung – Der Integrationsprozess im Lichte des schweizerischen Verfassungsrechts, Diss., Zürich, 2003, S. 1.

¹² Hierzu vgl. G. Schwerdtfeger, Teilgutachten Ausländerintegration zum 53. Juristentag, 1980, S. A 45 f.; G. Robbers, Ausländer im Verfassungsrecht, in: E.-Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1994, § 11, Rn. 1.[Hervorhebung im Original]; S. Röseler, in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Auflage 2013, § 43 Rn. 2.; K. F. Gärditz, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 72 (2013), S. 49 (61): »faktisches Einwanderungsland«.

¹³ Begriff aus K. J. Bade, Nationaler Integrationsplan und Aktionsplan Integration NRW: Aus Erfahrung klug geworden?, ZAR 2007, 307.

¹⁴ Beispielsweise hat R. Scholz, Deutschland – In guter Verfassung?, 2004, S. 18-19 sehr stark kritisiert: „Ungeachtet dessen leiden die meisten Ansätze deutscher Ausländer- und Migrationspolitik an eben diesen Mängeln. Dies beginnt mit jenen Geistern, die in der eben kritisierten Form undifferenziert für eine »multikulturelle Gesellschaft« votieren. Dies gilt des Weiteren auch für jene, die Deutschland schlicht zum »Einwanderungsland« erklären, ohne zu erkennen oder zu beachten, dass Deutschland in keiner Weise ein Einwanderungsland ist oder werden kann.“

¹⁵ P. Han, Soziologie der Migration, 2010, S. 125.

¹⁶ Der Begriff »Migrationsrecht« benennt ein Rechtsgebiet, das in Deutschland bislang als Ausländer-, Asyl-, Staatsangehörigkeits- und Vertriebenenrecht bezeichnet wurde. Dies ist hier auch zu bejahen und zu verwenden. Dazu vgl. D. Thym, Migrationsverwaltungsrecht, S. 8.

¹⁷ Ch. Gusy/S. Müller, Leitbilder im Migrationsrecht, ZAR 2013, 265 (266).

¹⁸ Eingehend zum Hintergrund der Kommission R. Süßmuth, Migration und Integration, 2006, S. 93 ff.; G. Lehguth, Die Entstehung und Entwicklung des Zuwanderungsgesetzes unter besonderer Berücksichtigung der Integrationsregelungen, in: Jochum/Fritzmeyer/Kau (Hrsg.), Grenzüberschreitendes Recht: Festschrift für Kay

der veränderten wirtschaftlichen und demographischen Lage den Schluss gezogen, die politische normative Festlegung »Deutschland ist kein Einwanderungsland« sei aus heutiger Sicht als Maxime für eine deutsche Zuwanderungs- und Integrationspolitik unhaltbar geworden:

„Die Kommission stellt fest, dass Deutschland – übrigens nicht zum ersten Mal in seiner Geschichte – ein Einwanderungsland geworden ist. Damit erkennt sie die historische Tatsache an, dass Wanderungsbewegungen die Entwicklung der deutschen Gesellschaft und ihre heutige Zusammensetzung tiefgehend und nachhaltig beeinflusst haben. Sie stellt sich der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Notwendigkeit, die künftige Zuwanderung zu akzeptieren und zum Wohle unseres Landes zu bejahen und aktiv zu gestalten.“¹⁹

Nach der Analyse von *Ulrike Davy* widmet sich das Ausländergesetz (AuslG) 1990²⁰ sehr viel eingehender den Bedingungen für die Erteilung und die Verlängerung von Aufenthaltstiteln, und zwar nicht nur mit Blick auf die ersten Einwanderer, sondern auch mit Blick auf ihre Familienangehörigen.²¹ Das behördliche Ermessen bezüglich der Erteilung eines Aufenthaltstitels in Richtung »Erwartungssicherheit der Ausländer« wurde zum ersten Mal eingeschränkt und ausgeschlossen. Von den Strukturmerkmalen schließt die deutsche Rechtsordnung mit dem Gedanken der Aufenthaltsverfestigung an die Rechtsordnungen jener Staaten an, die sich seit langem als Einwanderungsland betrachten.²² Ferner hat eine stärkere in-

Hailbronner, 2013, S. 185, 187 ff.

¹⁹ Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (Vorsitzende: Prof. Dr. *Rita Stüssmuth*), Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin, Juli 2001, S. 13. Unter: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150408/publicationFile/9074/Zuwanderung_gestalten_-_Integration_Id_7670_de.pdf (zuletzt aufgerufen am 20.01.2013)

²⁰ Das deutsche Ausländergesetz (AuslG) wurde 1965 verabschiedet und 1990 durch eine Neufassung ersetzt. Es trat am 31. Dezember 2004 außer Kraft. Das AuslG wurde zum 1. Januar 2005 durch das Aufenthaltsgesetz (AufenthG, Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) ersetzt. Zu dem entwicklungsgeschichtlichen Hintergrund s. *J. Gundel*, Der grundrechtliche Status der Ausländer, in: J. Isensee/ P. Kirchhof (Hrsg.), HStR, 3. Aufl., 2011, § 198, Rn. 41.; Überblick über das AufenthG siehe auch *Bertold Huber*, Das Zuwanderungsgesetz, NVwZ 2005, 1-10.

²¹ Über die historische Genese des Migrationsrechts siehe auch *D. Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, S. 50-67; *G. Renner*, Ausländerrecht-Kommentar, 8. Aufl. 2005, AufenthG-Vorbemerkung.

²² *U. Davy*, in: dies (Hrsg.), Die Integration von Einwanderern – Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, Campus Verlag, Wien, 2001, S. 279-280.; ähnliche Meinung schon *M. Zuleeg*, Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland, JZ 1980,

nereuropäische Einwanderungsbewegung durch das europarechtliche Freizügigkeitssystem zur Folge, dass Deutschland zum größten europäischen Einwanderungsland geworden ist.²³ Aber jahrzehntelang war es geradezu tabu, in Deutschland von Einwanderung zu reden,²⁴ obwohl Artikel 73 Abs. 1 Nr. 3 des Grundgesetzes klar von »Einwanderung« als Befugnis des Bundes spricht.²⁵

Taiwan ist andererseits nach wie vor ein Einwanderungsland. Neben den wenigen Ureinwohnern sind fast alle Taiwaner chinesische Einwanderer, die seit 1662 aus verschiedenen Provinzen von China auf die Insel kam an. Nach der holländischen Kolonialzeit (1624-1662), den Phasen der Ming-Dynastie (1662-1683) und Qing-Dynastie (1684-1895), der japanischen Kolonialzeit (1895-1945)²⁶ nahm die chinesische Regierung der Kuomintang-Partei (KMT) im Auftrag der Alliierten die Kapitulation Japans in Taiwan entgegen und besetzte Taiwan seit 1945. Nach der Niederlage im Bürgerkrieg in China 1948/49 floh der KMT von China nach Taiwan mit etwa 2 Millionen Flüchtlingen, Beamten und Soldaten. Anfangs hielt die taiwanische Regierung wegen der angespannten Beziehung zur Volksrepublik China an ihrer strengen Migrationspolitik fest. Im Zuge der Globalisierung und mit dem Prozess der Wirtschaftsentwicklung haben sich immer mehr ausländische Ehepartner, Gastarbeiter mit Zeitverträgen und sonstige Ausländer aus verschiedenen Kulturen der ganzen Welt in Taiwan niedergelassen. Taiwans Gesamtbevölkerung beträgt heute (2014)

425: „Die Bundesrepublik Deutschland ist nach wie vor ein Einwanderungsland, nur nicht mehr so ungebremst wie zur Zeit des hohen Arbeitskräftebedarfs.“; in jüngster Auseinandersetzung s. J. Eichenhofer/C. Hörich/M. Pichl, »Ist Deutschland noch ein Einwanderungsland?«, ZAR 2011, 183-188.

²³ Vgl. K. Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl., 2014, Rn. 132.

²⁴ K.-H. Meier-Braun, Deutschland, Einwanderungsland, 2002, S. 149. Ähnliche Meinung siehe P. Han, Soziologie der Migration, 3. Aufl., 2010, S. 183.: „Deutschland ist nach offizieller Politik kein Einwanderungsland. (...) Es gibt daher keine Einwanderungspolitik“

²⁵ Aber die Kommentarliteratur beschränkt ihre Erörterung der Bestimmung auf Abgrenzungsfragen und die zutreffende Feststellung, dass diese Kompetenzzuweisung den Bund nicht verpflichtet, „Einwanderung tatsächlich zu regeln oder positiv zu fördern. Siehe Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. II, 5. Aufl. 2005, Art. 73, Rn. 30; zur Abgrenzung von der konkurrierenden Kompetenz für „das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG, statt vieler R. Samwald, in: in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Auflage 2014, Art. 73, Rn. 30 und P. Kunig, in: von Münch/ders. (Hrsg.), GG, Bd. III, 5. Aufl. 2000, Art. 73, Rn. 16.

²⁶ Für die geschichtlichen Abläufe siehe: <http://zh.wikipedia-dia.org/wiki/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%AD%B7%E5%8F%B2%E5%B9%B4%E8%A1%A8> (Aufgerufen am 11. Mai 2015).

23 Millionen Personen. Bis Juni 2014 leben ca. 713000 Ausländer in Taiwan, von denen 517000 hauptsächlich Gastarbeiter sind. Außerdem leben 494062 Ehepartner inklusive der schon eingebürgerten Einwohner in Taiwan.²⁷ Dies verändert in den letzten Jahren das Leben in Taiwan.

Im Folgenden wird die Entwicklung des Migrationsgeschehens in Deutschland unter Rückgriff auf öffentliches Datenmaterial dargestellt. Es handelt sich bei der Untersuchung um die statistische Wirklichkeit des Migrationsgeschehens. Aber eine Vollständigkeit kann und soll an dieser Stelle nicht erreicht werden.²⁸ Am 9. Mai 2011 hatten von den rund 80,2 Millionen Einwohnern etwa 74 Millionen Personen (92,3 %) die deutsche Staatsangehörigkeit. Knapp 6,2 Millionen Einwohner (7,7 %) besaßen eine ausländische Staatsangehörigkeit. In Deutschland lebten Anfang Mai 2011 insgesamt 15 Millionen Personen mit Migrationshintergrund; dies entspricht knapp 19,5 % der Bevölkerung; dabei sind 10,7% Deutsche mit Migrationshintergrund. Als Personen mit Migrationshintergrund zählen im Zensus 2011 alle Ausländer(innen) sowie alle Deutschen, die nach 1955 auf das Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland zugewandert sind oder mindestens einen nach 1955 zugewanderten Elternteil haben.²⁹ Dieser Anteil variiert zwischen den Bundesländern stark. Den höchsten Anteil in den westlichen Bundesländern gab es mit 27,5 % in Hamburg, den geringsten Anteil in Schleswig-Holstein (11,7 %). In den östlichen Bundesländern liegt der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund durchweg unter 5 %.³⁰ Im Jahr 2011 lebten mehr als vier Fünftel (etwa 8,6 Millionen) der zugewanderten Bevölkerung (Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung) seit mindestens neun Jahren in Deutschland, 48,1 % seit mindestens 20 Jahren und 13,0 % sogar seit 40 Jahren und länger.³¹ Die

²⁷ Ausführliche Information unter: <http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1108546&ctNode=29699&mp=1> (letzter Besuch am 17.09.2014)

²⁸ Ausführlich die jährlich vom BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) für die Bundesregierung erstellten „Migrationsberichte“, zuletzt der Migrationsbericht 2011 aus dem Jahr 2013. Unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2011.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt aufgerufen am 25.08.2013)

²⁹ Ch. Walter, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 72 (2013), S. 7 (17) weist darauf hin, dass die Statistik den Migrationshintergrund von Deutschen umfasst. Ziel liegt darin, dass zwecks der Beobachtung von Migration und Integration es offenbar nicht mehr entscheidend auf die Staatsangehörigkeit, sondern auf eine Migrationsgeschichte in der persönlichen Biographie ankommt.

³⁰ Ausführlich laut des Bericht „Zensus 2011“ von dem Statistischen Bundesamt https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:00.MIGRATION_18.m, (zuletzt aufgerufen am 25.08.2013)

³¹ Vgl. Migrationsbericht 2011, S. 162f.; weiterführend K. Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl., 2014, § 1 Rn. 1-32.

Zahl der Zuzüge hat sich 2011 im Vergleich zum Vorjahr um 20% erhöht, die Fortzüge blieben konstant.

»Der demographische Wandel ist im Begriff, eine neue Gesellschaft zu formen.«³² Die politischen Debatten sind aber ebenso wie die bisherigen Weichenstellungen des Gesetzgebers ambivalent, »der Fremde« gewollt und gefürchtet zugleich.³³ Die Rolle der Demografie für die Einwanderungsdebatte – eine weitere Eigenschaft eines Einwanderungslands – ist auch für Deutschland und Taiwan von großer Bedeutung. Dies ist nicht erstaunlich, da die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland und Taiwans langfristig in gewissem Maße auf Wirtschaftsmigration angewiesen ist, um die Probleme der Überalterung und des Mangels an Arbeitskräften zu überwinden. In der Tat brauchen wir die Migranten, weil die Bevölkerung in Deutschland und Taiwan altert: Die Lebenserwartung steigt, während die Kinderzahl pro Familie kontinuierlich niedrig ist, und die Geburtenraten sinken. Die anwachsende Zahl von Migranten spiegelt die demografischen Veränderungen wider.

Mit Blick auf die demografische Debatte stellen sich zwei Hauptfragen: wie darf ein Staat Zuwanderung steuern³⁴ und wie kann eine pluralistische und fragmentierte Gesellschaft ein friedliches, harmonisches Zusammenleben organisieren (und wie verhält sich ferner das Verfassungsrecht zur Pluralität der Kulturen in Bezug auf Migration). Darin steht die Integration von Migranten im Mittelpunkt. In Politik und Gesellschaft entfaltet sich eine stetige Diskussion über die rechtliche Gestaltung der Integration von Migranten und auch über die Anforderungen an die Aufnahmegesellschaft. Der soziale Sachverhalt langfristiger Migration im Geltungsbereich der Verfassung begründet deshalb die verfassungsrechtliche Notwendigkeit der Integration der Migranten.³⁵

§ 2 Verfassungsvergleichung als juristische Methode

Als nächster Schritt ist nun herauszuheben, auf welcher Basis die vorliegende Untersuchung in Bezug auf die Verfassungsvergleichung als juristische Methode dienen kann, um dadurch die heutige deutsche und tai-

³² J. Kersten, Demographie als Verwaltungsaufgabe, *Die Verwaltung* 40 (2007), 309.

³³ S. Baer, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, *VVDStRL* 68 (2009), S.290, 353.

³⁴ Ausführlich die Habilitationsschrift von D. Thym, *Migrationsverwaltungsrecht*, 2010 und von J. Bast, *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung*, 2011.

³⁵ G. Robbers, Ausländer im Verfassungsrecht, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2. Aufl., 1994, § 11 Rn. 92.; Ch. Langenfeld, *Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten*, 2001, S. 370.

wanesische öffentlich-rechtliche Debatte um die Migration und die Integration aus einer vergleichenden Perspektive zu untersuchen.

I. Der Begriff Verfassungsvergleichung

Verfassungsvergleichung ist eine Betätigung, die zwei oder mehrere eigenständige Verfassungsordnungen zueinander in Beziehung setzt und sich auf eine Metaebene begibt.³⁶ Deshalb tritt der Vergleichler aus der Perspektive des Teilnehmers heraus und betrachtet als Beobachter wie der Verfassungstheoretiker und der Rechtssoziologe das Recht nicht von innen, sondern von außen.³⁷ Er muss sich das Bewusstsein um die Relativität des eigenen Standpunktes erhalten³⁸ und den Prozess des dialogischen, selbstkritischen Lernens in der Vordergrund stellen.³⁹ Die Bedeutung der vergleichenden Argumentation ist zudem in gewissem Maße an seiner Plausibilität zu messen. Zur Feststellung der Plausibilität im Sinne rationaler Argumentation bedarf es dabei bestimmter qualitativer Kriterien, die beim Verfassungsvergleich zu beachten sind.⁴⁰ Folglich ist es notwendig, die Funktionen und Methoden der Verfassungsvergleichung als juristische Methode weiter zu vertiefen.

Bei dieser Untersuchung geht es um die Vergleichung im Hinblick auf beide Verfassungsordnungen: das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und die Verfassung der Republik China auf Taiwan. In diesem Vorgang der Vergleichung sind nicht nur die normative Verfassung, son-

³⁶ S. Müller-Franken, Verfassungsvergleichung, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 26 Rn. 2, 5.

³⁷ Zur Beobachter- und Teilnehmerperspektive in der (Verfassungs)Rechtstheorie vgl. R. Alexy, Begriff und Geltung des Rechts, 2011, 5. Aufl., S. 47f.; M. Jestaedt, Die Verfassung hinter der Verfassung, 2009, S. 19, 89f. Zu diesen Begriffen in der Verfassungsvergleichung, vgl. Müller-Franken, Verfassungsvergleichung, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 26 Rn. 5.

³⁸ A. Tschentscher, Dialektische Rechtsvergleichung – Zur Methode der Komparistik im öffentlichen Recht, JZ 2007, 807, 815, weist darauf hin, dass wir ohnehin immer mit dem Vorverständnis unserer eigenen Rechtsordnung antreten, wenn wir uns vergleichend betätigen.

³⁹ Vgl. S. Baer, Verfassungsvergleichung und reflexive Methode: Interkulturelle und intersubjektive Kompetenz, ZaöRV 64 (2004), 735, 756.; auch J. M. Mössner, Rechtsvergleichung und Verfassungsrechtsprechung, AöR 99/1974, S. 193, 228: »Die komparative Methode ist somit vor allem dialektischer Natur«.

⁴⁰ Hinsichtlich der Qualität öffentlich-rechtlicher Forschung ausführlich siehe H. Schulze-Fielitz, Was macht die Qualität öffentlich-rechtlicher Forschung aus?, JöR 50 (2002), 1-68. Er weist darauf hin, dass eine ganz wesentliche Quelle von rechtswissenschaftlichen Innovationen sich heute aus einem »interdisziplinären Transfer von Theorien oder Perspektiven durch Vergleich« speist (S. 50) [Hervorhebung im Original].

dem auch ihre sozialen Wirkungen, d.h. die rechtstatsächlichen Dimensionen in den Blick zu nehmen.⁴¹ Insofern wird nicht nur die normative Aussage, was das Recht ist, sondern auch die tatsächliche Wirkung, welche Faktoren (beispielsweise kulturelle, geschichtliche, religiöse und politische usw.) die Verwirklichung des Rechts beeinflussen, untersucht. Eine Untersuchung der Verfassungsvergleichung hinsichtlich der Migration darf die Augen vor der Diskrepanz zwischen dem normativen Anspruch und der empirischen Wirklichkeit in Bezug auf Migration und Integration nicht verschließen.

II. Funktionen und Ziele der Verfassungsvergleichung

Gemäß dem Grundsatz der nationalen unabhängigen Souveränität hängen die Funktionen der Verfassungsvergleichung in hohem Maße davon ab, inwieweit man eine internationale und überstaatliche Abhängigkeit oder Prägung des nationalen Verfassungsrechts anerkennt.⁴² Seit langem wurden die theoretischen Grundlagen des Rechts, die Rechtsdogmatik, die Gesetzgebungen und Judikaturen Deutschlands als Vorbilder in Taiwan angesehen. Die Verfassungsdogmatik, die Interpretation der Verfassung sowie das Migrationsrecht in Taiwan sind keine Ausnahme. Der hauptsächliche Grund ist einerseits die jahrzehntelange Vergleichung und Rezeption des deutschen Rechts in Taiwan. Als die Verfassungsgebung der Republik China von der Nationalversammlung am 25. Dezember 1946 beschlossen wurde, wurde schon die Weimarer Verfassung als Vorlage dieses damaligen chinesischen Verfassungsentwurfs betrachtet.⁴³ Die nachfolgende Verfassungsentwicklung und Verfassungsdogmatik in Taiwan stehen auch unter dem starken Einfluss des deutschen Rechts. Andererseits ist allerdings die Verfassungsvergleichung von den kulturellen, historisch gewachsenen und regional begrenzten Besonderheiten tief beeinflusst. Dies alles sind normative und tatsächliche Grundlagen der Verfassungsinterpretation. Die Verfassungstheorie und Verfassungsinterpretation in Taiwan liegen

⁴¹ Damit braucht die Verfassungsvergleichung auch empirisch-sozialwissenschaftliche Methoden und Erkenntnisse. Vgl. dazu *K.-P. Sommermann*, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), HGR, Bd. I, 2004, § 16 Rn. 5.; sinngemäß auch *S. Müller-Franken*, Verfassungsvergleichung, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 26 Rn. 4.

⁴² *S. Müller-Franken*, Verfassungsvergleichung, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 26 Rn. 12f.; *K.-P. Sommermann*, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), HGR, Bd. I, 2004, § 16 Rn. 15.; Sinngemäß *S. Baer*, Verfassungsvergleichung und reflexive Methode, *ZaöRV* 64 (2004), 737: »Je essentieller die Verbindung zwischen Verfassung und Nationalstaat gedacht wird, desto unwesentlicher wird die Verfassungsvergleichung«.

⁴³ Ausführlich *Yun-Ju Wang*, Die Entwicklung der Grundrechte und der Grundrechtstheorie im Verfassungsrecht in Taiwan, 2008, S. 53 ff.

heutzutage zwischen der Rezeption des fremden Rechts und der Eigenentwicklung. In der gegenwärtigen Phase ist die Verfassungsvergleichung deshalb für die Verfassungsentwicklung in Taiwan von großer Bedeutung.

Die Verfassungsvergleichung eröffnet in erster Linie ein Spektrum an Erkenntnismöglichkeiten (sog. Erkenntnisfunktion⁴⁴). Als eigenständiges Ziel richtet sie sich auf die zweckfreie Gewinnung von Kenntnissen über Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den zu vergleichenden Rechtsordnungen. Der Blick auf fremdes Recht soll hier den Horizont erweitern und das Verständnis des eigenen Rechts vertiefen. Darüber hinaus wird die Verfassungsvergleichung insofern der Gewinnung normativ-empirischer Daten als Grundlage für *Verfassungstheoriebildung*, dem Vervollkommen von Argumenten bei der *Verfassungsrechtsanwendung* (Verfassungsinterpretation)⁴⁵, dem Reservoir für Reform der Rechtspolitik (*Verfassungspolitik*) oder schließlich der Herausbildung allgemeiner Rechtsgrundsätze im Völker- und Europarecht dienen.⁴⁶ Rechtsvergleichung ist auch häufig zur Vorbereitung neuer Gesetzgebung betrieben worden. So hat auch die Verfassungsvergleichung insofern der Vorbereitung einer Verfassungsgebung, -interpretation oder -reform gedient.⁴⁷

Da diese Untersuchung auf die Rechtsvergleichung als juristische Methode basiert, ist es unausweichlich, dass in erste Linie Grundlage und Methode der Rechtsvergleichung erklärt werden sollen.

⁴⁴ K.-P. Sommermann, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. I, 2004, § 16 Rn. 26ff.; S. Müller-Franken, Verfassungsvergleichung, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 26 Rn. 17f.: »Zweckfreie Erkenntnis«

⁴⁵ Zum Streit darüber, ob die Rechtsvergleichung als »fünfte Auslegungsmethode« gelten kann, dafür vgl. P. Häberle, Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat - Zugleich zur Rechtsvergleichung als fünfter Auslegungsmethode, JZ 1989, 913-919 (916ff.); Fr. Ossenbühl, Grundsätze der Grundrechtsinterpretation, HGR Bd. I, 2004, § 15, Rn. 31ff.; A. Tschentscher, Dialektische Rechtsvergleichung – Zur Methode der Komparistik im öffentlichen Recht, JZ 2007, 807-816 (812f.); Dagegen vgl. S. Müller-Franken, Verfassungsvergleichung, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. I, 2004, § 16 Rn. 33.; Ch. Starck, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, JZ 1997, 1021, 1024.; K.-P. Sommermann, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, § 16, Rn. 39. Dies bedarf hier keiner weiteren Vertiefung.

⁴⁶ Ausführliche Erklärung bei K.-P. Sommermann, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. I, 2004, § 16 Rn. 15-49; Müller-Franken, Verfassungsvergleichung, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 26 Rn. 12-36. Zur innovativen Funktion der Verfassungsvergleichung für die Wissenschaft vgl. H. Schulze-Fielitz, Was macht die Qualität öffentlich-rechtlicher Forschung aus?, JöR 50 (2002), S. 1 (53f.).

⁴⁷ Fr. Münch, Einführung in der Verfassungsvergleichung, ZaöRV 33 (1973), 126, (132f.).

III. Gegenstand und Methoden der Verfassungsvergleichung

1. Gegenstand

»Jede wissenschaftliche Methode, d.h. jedes planmäßige Vorgehen zur Erkenntnisgewinnung, wird von der Natur des zu erkennenden Gegenstandes determiniert.«⁴⁸ Deshalb ist es erforderlich, zuerst die Vergleichungsgegenstände festzulegen. Abhängig vom jeweiligen Erkenntnisinteresse sind drei Dimensionen der Verfassungsvergleichung, die sich auf verschiedene Begriffe der Verfassung beziehen, zu unterscheiden: (1) materielle und normative Verfassung, d.h. wie die Begriffe in anderen Verfassungsordnungen inhaltlich verstanden werden sollen; (2) reale Verfassung, nämlich wie die Begriffe tatsächlich verstanden werden, und (3) Verfassungspolitik.⁴⁹

Wie *K.-P. Sommermann* zutreffend betont, ist der Vergleich »keine Methode im strengen Sinn, sondern eher eine Perspektive, ein Verfahren, ein Ansatz«. Der Multifunktionalität der Rechtsvergleichung werde nur ein »Methodenpluralismus« gerecht.⁵⁰ Der Methodenpluralismus der Rechtsvergleichung entspricht der Vielfalt des Gegenstandes und des Erkenntniszieles der Vergleichung. Die Methode einer verfassungsvergleichenden Untersuchung hat sich nach deren konkreten Zielsetzungen zu richten.⁵¹ Nach der Empfehlung *S. Müller-Frankens* ist eine Grundregel zu beachten:⁵² wenn es sich um die Rezeption der ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Ideen in eigenen oder fremden Verfassungstexten handelt, so

⁴⁸ *J. M. Mössner*, Rechtsvergleichung und Verfassungsrechtsprechung, AöR 99/1974, 193 (224).

⁴⁹ *S. Müller-Franken*, Verfassungsvergleichung, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 26 Rn. 38-41.; auch *R. Wahl*, Verfassungsvergleichung als Kulturvergleichung, FS für Helmut Quaritsch, 2000, S. 166 ff. Er weist insofern darauf hin, dass ein Vier-Ebenen-Konzept für das Verfassungsrecht und die Verfassungsvergleichung folgt: 1. Ebene: Der Text und seine Auslegung; 2. Ebene: Der Systemzusammenhang der jeweiligen Verfassung; 3. Ebene: Das Staats- und Verfassungsverständnis und 4. Ebene: Rechtsvergleichung als Kulturvergleichung.

⁵⁰ *K.-P. Sommermann*, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), HGR, Bd. I, 2004, § 16 Rn. 50, 52.

⁵¹ *S. Müller-Franken*, Verfassungsvergleichung, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 26 Rn. 44.; *K. Hailbronner*, Ziele und Methoden völkerrechtlich relevanter Rechtsvergleichung, ZaöRV 36 (1976), 190, 193.; *K.-P. Sommermann*, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), HGR, Bd. I, 2004, § 16 Rn. 52.

⁵² *Müller-Franken*, ebenda, Rn. 44.

lassen sich mit der Methode einer »Textstufenanalyse«⁵³ derartige Wirkungszusammenhänge aufweisen und beschreiben; geht es darum, Verfassungen unter dem Gesichtspunkt der Bewältigung eines bestimmten sachlichen Problems miteinander zu vergleichen, so müssen einige Grundregeln für die hiermit beschriebene Methode der »funktionalen Rechtsvergleichung«⁵⁴ beachtet werden. In diesem Sinn ist der Grundsatz der funktionalen Rechtsvergleichung in großem Maße nichts anderes als »Problemlösungsvergleich«⁵⁵, »anwendungsorientierte Rechtsvergleichung«⁵⁶, »fall- bzw. problembezogenes Vorgehen«⁵⁷, »topisches Denken«⁵⁸ usw.

Die spezifischen Probleme und Besonderheiten der Vergleichung im öffentlichen Recht liegen im Gegenstand der Vergleichung: im öffentlichen Recht selbst. Das öffentliche Recht regelt die Struktur und die Aufgaben der öffentlichen Gewalt und ihr Verhältnis zum Einzelnen: es hat damit schon seinem Gegenstand nach eine spezifische Blickrichtung, da es sich mit wesentlichen Konstruktionselementen des Staates befasst.⁵⁹ Deshalb braucht eine Anlehnung der Verfassungsvergleichung an die Regeln der funktionalen Methode eher Modifikationen, da diese Regeln vor allem von der privatrechtlichen Rechtsvergleichung entwickelt worden sind. Die öffentlich-rechtlichen Regeln und Einrichtungen, die den Gegenstand ihres Vergleiches bilden, sind eher als jede andere Rechtsordnung geprägt »durch nationale Besonderheiten, durch geschichtliche Entwicklungen, gesellschaftliche Kräfte, politische Grundüberzeugungen, nationales und kulturelles Erbe«. ⁶⁰ Dadurch ist die Verfassungsvergleichung in größerem Umfang von Erkenntnissen der Rechtssoziologie und der Rechtsgeschichte abhängig.

⁵³ Beispielsweise *P. Häberle*, Monarchische Strukturen und Funktionen in europäischen Verfassungsstaaten – eine vergleichende Textstufenanalyse, in: ders., Europäische Rechtskultur, 1997, S. 365 ff.

⁵⁴ Statt vieler *K. Zweigert/H. Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl., 1996, S. 33 ff, 43.

⁵⁵ *J. M. Mössner*, Rechtsvergleichung und Verfassungsrechtsprechung, AöR 99 (1974), 193, 197.

⁵⁶ *K.-P. Sommermann*, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. I, 2004, § 16 Rn. 61.

⁵⁷ *K.-P. Sommermann*, ebenda, Rn. 51.

⁵⁸ *J. M. Mössner*, Rechtsvergleichung und Verfassungsrechtsprechung, AöR 99 (1974), S. 193 (213).

⁵⁹ *H. Krüger*, Eigenart, Methode und Funktion der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, FS für Martin Kriele, 1997, S. 1393 (1396).

⁶⁰ Eingehende Darstellung über den Unterschied zwischen der privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Vergleichung *S. Müller-Franken*, Verfassungsvergleichung, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 26 Rn. 45.

2. Methoden

Der Vergleich setzt ein gemeinsames Merkmal oder Element, ein *tertium comparationis*, voraus. Die Bestimmung des *tertium comparationis* stellt methodische Probleme zur Diskussion. Grundsätzlich ist davon die Rede, dass die zu vergleichenden Objekte eine ausreichende Nähe aufweisen müssten oder zwischen den Vergleichsobjekten »eine gewisse Homogenität oder Affinität« bestehen müsse.⁶¹ Das *Tertium comparationis* der Verfassungsvergleichung ist damit das konkrete sachliche Problem, das von den zu vergleichenden Verfassungen zu lösen ist.⁶² Dies ist die bereits angesprochene funktionelle Methode.

Zum Zweck der Vergleichung verschiedener Verfassungen sind ein »Drei-Phasen-Modell« zunächst in der Verfassungsvergleichung, wie in der Rechtsvergleichung im Allgemeinen, anzuwenden: erstens die Gewinnung von Kenntnis der zu vergleichenden Elemente (nach den Quellen und Erkenntnisregeln der betrachteten Rechtsordnung, »feststellen«), zweitens das Verständnis des zu vergleichenden Elementes (im Kontext der Gesamtrechtsordnung und unter Berücksichtigung des Einflusses außerrechtlicher Faktoren, »verstehen«) sowie drittens die Vergleichung selbst (unter Einbeziehung der Gründe für Ähnlichkeiten und Unterschiede, »vergleichen«)⁶³. Obwohl das Dreiphasenmodell zur Orientierung an der Zweckrationalität einer auf konkrete Rechtsfragen bezogenen Rechtsvergleichung beitragen kann, soll seine schematische Anwendung vermieden werden. Denn Ausgangspunkt jeglicher Rechtsvergleichung ist die konkrete Frage, wird die Vergleichung in den seltensten Fällen in dieser Reihenfolge behandelt. Vor dem Eintritt der ersten Phase muss der Rechtsvergleicher schon wissen, welchen Bereich ausländischen Rechts er ermitteln soll, es müssen also schon Gegenstand und Ziel des konkreten Vergleichs feststehen, was nach den dargestellten Ansichten erst in der dritten Stufe von Bedeutung sein soll.⁶⁴

⁶¹ K.-P. Sommermann, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. I, 2004, § 16, Rn. 55.

⁶² S. Müller-Franken, Verfassungsvergleichung, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 26 Rn. 49.

⁶³ Ausführlich bei K.-P. Sommermann, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. I, 2004, § 16 Rn. 62ff.; S. Müller-Franken, Verfassungsvergleichung, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 26 Rn. 52ff.; J. M. Mössner, Rechtsvergleichung und Verfassungsrechtssprechung, AöR 99 (1974), 193 (224 f.)

⁶⁴ J. M. Mössner, ebenda, 225.; in diesem Sinne auch K.-P. Sommermann, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, ebenda § 16, Rn. 63.

Wie bereits angedeutet, sind die Verfassungsrechtsdogmatik und Verfassungsentwicklung mehr als andere Rechtsbereiche von außerrechtlichen Faktoren wie der geschichtlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen, religiösen und kulturellen Prägung einer Gesellschaft beeinflusst. Außerdem ist zu beachten, dass im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Rechtsvergleichung dieses Modell teilweise zu modifizieren und durch weitere Gesichtspunkte zu ergänzen ist. Insbesondere ist die Wechselwirkung zwischen institutionellen und prozeduralen Zusammenhängen in verschiedenen Rechtsordnungen zu berücksichtigen. In diesem Sinn ist es wichtig für eine Verfassungsvergleichung als Kulturvergleichung, dass die Sachthematik und die verfassungsrechtliche Problematik einen engen Zusammenhang zu kulturellen Grundwerten der jeweiligen Gesellschaft haben.⁶⁵ Echte Rezeptionen sind vielmehr als »schöpferische Re-Produktionen«, nicht als »sklavische Nachahmung« zu verstehen.⁶⁶ Dies ist hier sehr wichtig, weil die Gegenstände, die Verfassungs- und einfachrechtlichen Rechtsordnungen in Deutschland und Taiwan, von vornherein strukturelle, gesellschaftliche und kulturelle Unterschiede aufweisen.

IV. Rechtsvergleichung im Kontext der Migration in Deutschland und Taiwan

Durch die rechtsvergleichende Perspektive lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede von deutschen und chinesischen⁶⁷ Verfassungsordnungen in Bezug auf die Angelegenheiten von Migration und Integration herausarbeiten. Dadurch werden Erkenntnisse über eine Verfassungsordnung für das Verständnis einer anderen verwendet.⁶⁸ Beide Rechtsordnungen haben in diesem Zusammenhang vor allem zwei Eigenarten als *tertium comparationis*: Zum einen gehören die Verfassungsordnungen von

⁶⁵ Ausführliche Erklärung bei R. Wahl, Verfassungsvergleichung als Kulturvergleichung, FS für Helmut Quaritsch, 2000, S. 163-182.

⁶⁶ P. Häberle, Theorieelemente eines allgemeinen juristischen Rezeptionsmodells, in: ders., Europäische Rechtskultur, 1997, S. 175 (181).

⁶⁷ Die formale und schriftliche Bezeichnung ist die »Verfassung der Republik China (R.O.C. 中華民國憲法)«, die von der Nationalversammlung am 25. Dezember 1946 in Nanjing (南京) beschlossen, von der Nationalregierung am 1. Januar 1947 verkündet, am 1. Dezember 1947 in Kraft getreten ist. Die ergänzenden Artikel 1 bis 12 wurden am 10. Juni 2005 vom Präsidenten in Taiwan verkündet. Diese Verfassung wird oft als »die taiwanesishe Verfassung« bezeichnet, um die Verwechslung mit der Verfassung der Volksrepublik China zu vermeiden. Im Folgenden wird sie auch taiwanesishe Verfassung genannt.

⁶⁸ S. Müller-Franken, Verfassungsvergleichung, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 26 Rn. 2.

Deutschland und Taiwan im Wesentlichen ebenso zum westlichen Wertesystem:⁶⁹ „Freie Wissenschaft und Wirtschaft, offene Märkte, freie Presse, demokratische Staatsorganisation, Individualrechtsschutz, die Achtung der Menschen- und Grundrechte sind allgemeine Merkmale westlicher Kultur.“⁷⁰ Zum anderen ist in Taiwan wie in Deutschland das Ausländerrecht dem Polizei- und Ordnungsrecht zugeordnet.⁷¹ Das Migrationsrecht in Taiwan steht noch stark auf einem polizeirechtlichen Hintergrund. Wie die menschenrechtliche Entwicklung im deutschen Migrationsrecht kommt es auch zu einer großen menschenrechtlichen Herausforderung für das Migrationsrecht in Taiwan in der Zeit der Globalisierung. Die Vergleichbarkeit zwischen Taiwan und Deutschland ergibt sich insbesondere daraus, dass es manche Ähnlichkeit im verfassungsrechtlichen System und in der verwaltungsrechtlichen Erfassung des Ausländer- und Einwanderungsrechts gibt. Wie *A. Tschentscher* gezeigt hat, ist die Migration wie der Föderalismus oder das Problem religiöser Sekten besonders vergleichungsgeeignet.⁷² Deshalb ist es notwendig zu beobachten, welche Lösungen in einer fremden Rechtsordnung gefunden werden, die damit zu vergleichen sind. Innerhalb der Rechtsvergleichung kommt der Grundrechtsvergleichung in dem Kreis der freiheitlichen Verfassungsstaaten eine besondere Bedeutung zu,⁷³ weil sie sich auf Rechtssätze und Rechtskultur bezieht, die im Kern auf übereinstimmenden Wertvorstellungen gründen.⁷⁴ Diese Beobachtung

⁶⁹ Siehe *U. Di Fabio*, Die Kultur der Freiheit, 2005, S. 12: „Mit »Westen« ist heute keine geographische Verortung mehr gemeint, sondern eine kulturelle. Japan, Südkorea, Taiwan gehören im Wesentlichen ebenso zum Westen wie die USA, Australien, Deutschland, Polen oder Israel.“ [Hervorhebung nicht original].

⁷⁰ *Di Fabio*, ebenda; *B. Losch* hat auch gezeigt, dass die Grundwerte von Kultur und Recht Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte beinhalten. Zudem sind die kulturellen Leitbilder zu behandeln: Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichberechtigung. Vgl. *ders.*, Kulturfaktor Recht – Grundwerte – Leitbilder – Normen, 2006, S. 74 ff., 145 ff.

⁷¹ *J. Isensee*, Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, VVDStRL 32 (1973), 49, 51: „Die Rechtsfragen des Ausländers sind herkömmlich zumeist den Disziplinen des Ausländerpolizeirechts und des völkerrechtlichen Fremdenrechts überlassen geblieben.“; auch *W. Kluth*, Reichweite und Folgen der Europäisierung des Ausländer- und Asylrechts, ZAR 2006, 1.(2); Zum fremdenpolizeirechtlichen Ursprung von Ausländerrecht in Deutschland siehe auch *D. Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, 2010, S. 51 ff, 199ff.

⁷² *A. Tschentscher*, Dialektische Rechtsvergleichung – Zur Methode der Komparistik im öffentlichen Recht, JZ 2007, 808.

⁷³ *K.-P. Sommermann*, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR, Bd. I, 2004, § 16 Rn. 9.

⁷⁴ Folglich hat die Grundrechtsvergleichung im Gegensatz zu anderen Rechtsmaterien, etwa dem strukturell noch sehr viel stärker national geprägten Staatsorganisationsrecht, geringere Vergleichbarkeitsprobleme. Hierzu vgl. *K.-P. Sommermann*, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleichung, § 16, Rn. 57.

gilt auch für die Situation in Hinsicht auf die Migration.

Der Integration von Migranten dienen verschiedene Gesetze mit unterschiedlichen Regelungszwecken und Steuerungsweisen.⁷⁵ Ein verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Ansatzpunkt liegt in diesem Zusammenhang mit der Migration zunächst darin, dass die Begriffe Deutscher und Ausländer sich durch die Staatsangehörigkeit als bestimmendes Unterscheidungsmerkmal unterscheiden.⁷⁶ Das heißt: Ausländer bedeutet alle Nicht-Inländer, einschließlich ausländischer Staatsangehöriger ebenso wie Staatenloser.⁷⁷ Angesichts der zentralen Stellung dieses Punktes in dieser Untersuchung erscheint die Gegenüberstellung nicht genug. In diesem Kontext wird die Begriffe »Migrantinnen und Migranten«⁷⁸ verwendet, weil der Streit von Integration sich nicht auf die Ausländer beschränkt. Die Inhalt des Begriffs Migrantinnen und Migranten in diesem Kontext beinhaltet außer Ausländer noch die Deutschen mit Migrationshintergrund,⁷⁹ die als schon in Deutschland Einbürgerter aus fremden Kulturkreisen Eingewanderte gelten, oder ihre Nachkommenschaft sind. »Die Migration endet, der Migrant – und sein Migrationshintergrund – bleiben.«⁸⁰ Ausländer bedeutet deshalb hier die langfristig sich hier aufhaltenden Ausländer und Ausländer der »zweiten Generation«, die in Deutschland oder Taiwan ge-

⁷⁵ Über »das Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft«, vgl. *E. Schmidt-Aßmann*, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2004, Rn. 33.

⁷⁶ *M. Heintzen*, Ausländer als Grundrechtsträger, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), HGR, Bd. II, 2006, § 50, Rn. 3.

⁷⁷ *S. R. Grawert*, Deutsche und Ausländer: Das Staatsangehörigkeits-, Ausländer- und Asylrecht in der Rechtsprechung des BVerfG, in: *FS 50 Jahre BVerfG*, Bd. II, 2001, S. 319 (344); *J. Gundel*, Der grundrechtliche Status der Ausländer, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR*, Bd. IX, 3. Aufl., 2011, § 198, Rn. 2.; ebenso die einfachgesetzliche Definition in § 2 Abs. 1 AufenthG: „Ausländer ist jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist.“

In Taiwan ist Staatsbürger gemäß Art. 3 Verfassung der Republik China: „Staatsbürger der Republik China ist, wer die Staatsbürgerschaft der Republik China besitzt.“ Ausmaß der Staatsbürgerschaft und nähere Bestimmung werden vom Gesetzgeber konkretisiert.

⁷⁸ Im Folgenden benutzt diese Untersuchung die Bezeichnung »Migrant(en)« statt »Migrantinnen und Migranten« zur leichteren Lesbarkeit.

⁷⁹ Dazu siehe *D. Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, S. 11, 23.; *J. Isensee*, Integration mit Migrationshintergrund, *JZ* 2010. In diesem Kontext lässt es sich unabhängig von Staatsangehörigkeiten sagen: „Maßgeblich für die Annahme eines Migrationshintergrundes sind erkennbar auf Ethnie oder Sprache gerichtete Differenzen im Vergleich mit einheimischen Personen, welche als solche deutlich wahrgenommen werden.“ s. *P. Kunig*, Zur Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund im Polizeivollzugsdienst, in: *Butzer/Kaltenborn/Meyer* (Hrsg.), *Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat: Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geburtstag*, 2008, S. 643 ff.

⁸⁰ *Ch. Gusy/S. Müller*, Leitbilder im Migrationsrecht, *ZAR* 2013, 265, 267.

boren wurden oder als Minderjährige einreisten. Die Frage, ob die Integration von Migrantinnen und Migranten unter Inkaufnahme mehrfacher Staatsangehörigkeiten bezweckt werden sollte, ist in der Hauptsache rechtspolitischer Natur.⁸¹

V. Das Motiv und der Gang der Untersuchung

Lange vor dem Aufstieg der Nationalstaaten gab es in der Geschichte der Menschheit bereits eine großangelegte Migration. Aber die Auswirkungen der heutigen Wanderungen im Zuge der Globalisierung haben vielfache politische, wirtschaftliche und kulturelle usw. Aspekte. Es ist ein wichtiges Thema, wie die traditionellen Nationalstaaten wie Deutschland im Verlauf der europäischen Integration auf Migranten aus verschiedenen weltweiten Regionen, insbesondere aus der Türkei und anderen islamischen Ländern, reagieren. Dies ist eine große Herausforderung für Deutschland. Veränderung in der Bevölkerungsstruktur gilt als eine der Verwaltungsaufgaben, bei der die Tatsache, dass ein Fünftel der deutschen Bevölkerung einen Migrationshintergrund hat, mehr Aufmerksamkeit erfordert. Zu einer ähnlichen Situation ist es nun auch in Taiwan gekommen. Die soziale Realität Einwanderungsgesellschaft braucht eine vertrauenswürdige Einwanderungspolitik und muss ein verfassungsmäßiges Migrationsrecht haben. Das Migrationsrecht bezieht sich neben der Steuerung des Zuzugs vor allem auf eine Integration von Ausländern. Dies bildet das Motiv dieser Untersuchung.

Der Gang der Untersuchung ist in großen Linien der folgende:

Das zweite Kapitel betrifft die Integration und Migration in Deutschland. Davon konturiert der erste Paragraf von Kap. 2 den Gegenstand und erläutert zentrale Begriffe der Untersuchung in Bezug auf die Migrationsforschung in den sozialwissenschaftlichen Disziplinen, um eine solide wissenschaftliche Grundlage für weitere Untersuchung zu schaffen. (§ 1 Kap. 2). Das Ziel dieser Untersuchung liegt außerdem auch darin, zu klären, ob der Begriffsinhalt der Integration in facto dem Konzept *Rudolf Smends* folgt, wenn in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts oder in der Literatur von Integration (bzw. von Integrationsfunktionen, -aufgaben, -ziele o.ä.) die Rede ist, insbesondere in Bezug auf die Angelegenheiten von Migration. Es erscheint unabdingbar, in einem ersten Schritt zu klären, welchen Begriffsinhalt die Integration im staatsrechtlichen Konzept *Smends* haben soll. Die Begriff Integration darf jedenfalls nicht nur auf den Ebenen der Staatstheorie oder der Staatsaufgaben bleiben. Diese Fragen

⁸¹ M. Heintzen, Ausländer als Grundrechtsträger, in: Merten /Papier (Hrsg.), HGR, Bd. II, 2006, § 50, Rn. 4.

setzen folglich zunächst eine ganz knappe Vergewisserung über die ursprüngliche Gestalt und die Kernelemente der *Smend'schen* Integrationslehre voraus (§ 2 Kap. 2).

In einem dritten Schritt werden die grundlegenden Begriffsinhalte der Integration im Kontext der Verfassungstheorie und des Grundgesetzes sowie des Migrationsrechts erläutert: Die im Zuge der sozialwissenschaftlichen Analyse zutage tretenden Befunde weisen zunächst darauf hin, dass vielmehr die Betonung des Einzelnen oder kultureller Vielfalt zur Auswirkung der Desintegration, sogar zu Parallelgesellschaften führen kann. In einer freiheitlichen demokratischen Rechtsordnung gilt die Verfassungs- und Rechtsordnung als der Maßstab und der Grundkonsens für Werte- oder Kulturkonflikte zwischen gesellschaftlichen Akteuren. Integration kann unter dem Aspekt des positiven Verfassungsrechts nur durch die Auslegung und die Anwendung der Verfassung entstehen. Jede Maßnahme zur Integration muss deshalb verhältnismäßig und dann verfassungsmäßig sein. Grundrechte spielen eine wesentliche Rolle. Um der Problematik der Integration von Migranten zudem näherzukommen, erscheint es sinnvoll, kurz Beziehungen zwischen den Staatsstrukturprinzipien und der Integration von Migranten aufzuzeigen. Schließlich wenden sich die Schwerpunkte an den grundlegenden Integrationsbegriff im Migrationsrecht und an die Integration von Migranten in unterschiedlichen Dimensionen (§ 3 Kap. 2). Ein Anspruch auf Vollständigkeit besteht selbstverständlich nicht. Deshalb bleiben Fragen der Berufsfreiheit für Ausländer, etwa die Regelung der Wirtschaftsmigration, außen vor.

Der vierte Paragraph widmet sich dem europarechtlichen Einfluss auf die aufenthaltsrechtliche Rechtsstellung von Ausländern. Diese Tendenz der Europäisierung der nationalen Rechtsordnung hat schon früh das Migrationsrecht, insb. die Regelungen für Unionsbürger und Drittstaatsangehörige, deutlich geprägt. Bevor wir uns im Folgenden nationalstaatlichen aufenthaltsrechtlichen Punkten zuwenden, erscheint es sinnvoll, kurz den Einfluss des Europarechts auf das deutsche Migrationsrecht aufzuhehlen (§ 4 Kap. 2).

Im Anschluss daran zielt der folgende Paragraph darauf, die Faktoren zutage kommen zu lassen, die die Integration von Migranten beeinflussen und fördern. Die Vielfalt der Fragen beim Blick auf Integration von Migranten kann hier nicht in vollem Umfang gestellt, geschweige denn beantwortet werden. Folglich erschöpft sich die Arbeit vor allem im Aufenthaltsgesetz. Da sich die vorliegende Arbeit auf die Rechtsstellung der Ausländer im Aufenthaltsgesetz beschränkt, soll auf die Bedeutung des Sozialrechts und sozialer Rechte von Ausländern für ihre »Integration« nicht

weiter eingegangen werden. Weil sich die Herausforderung der Integration von Migranten zudem in der Tat keineswegs auf das Migrationsrecht beschränkt, besitzen vielmehr andere Rechtsgebiete etwa das Bildungsrecht⁸², das Religionsrecht⁸³, das Sozialrecht⁸⁴ und kulturelle Integrationsgrundlagen⁸⁵ eine zentrale Bedeutung. Aber manches von dem, was unter dem Stichwort Integration diskutiert und thematisiert wird, bezieht sich eher auf das allgemeine Rechtssystem oder den eigenständigen Regelungsbereich. Außerhalb der direkten Integrationsmaßnahmen⁸⁶ ist der Bezug zur unmittelbar geregelten Gestaltung der Migration schwächer. Es handelt sich eher um »allgemeine Sozialpolitik in einem weit verstandenen Sinne«⁸⁷, die sich gegen die Konflikt- und Problemlagen jeder heterogenen Gesellschaft richtet, ohne dass dies speziell hinsichtlich der Migrationsprozesse geschehen muss. Fragen nach der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Teilhabe werden in erster Linie anderen Rechtsgebieten überantwortet. Eine erschöpfende, methodisch voll abgesicherte Antwort über Migration und Integration wäre andererseits nur durch eine umfassende Einbeziehung des sozialwissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Erkenntnisstandes, sofern es ihn überhaupt gäbe, zu erzielen. Das ist allerdings hier unter Beschränkung der Fähigkeit und des Zeitdrucks nicht

⁸² Stellvertretend die Habilitationsschrift von *Ch. Langenfeld*, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, 2001.; auch vgl. *H. Wißmann*, Kulturelle Differenz und Prozeduren der Integration als Gegenstand der Grundrechtsdogmatik - Das Beispiel von Elternrechten und Kinderwohl, RdJB 2/2008, 153-164.;

⁸³ Hierzu vgl. *Ch. Gussy*, Integration und Religion: Grundgesetz und Islam, in: *Davy/Weber* (Hrsg.), Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen?, 2006, S. 166-189.; *Ch. Waldhoff*, Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität – Erfordern weltanschauliche und religiöse Entwicklungen Antworten des Staates?, Gutachten D für den 68. Deutschen Juristentag, 2010.; *U. Sacksofsky* und *Ch. Möllers*, Religiöse Freiheit als Gefahr, VVDStRL 68 (2009), S. 7ff., 47ff.; *S. Koriath*, „Jeder nach seiner Façon“: Grundgesetz für die multireligiöse Gesellschaft, in: Verfassungsrecht und gesellschaftliche Realität – Kritische Justiz 2009 Beiheft 1/2009, S. 175-185.

⁸⁴ Hierzu vgl. *Th. Kingreen*, Soziale Rechte und Migration, 2010.; *E. Eichenhofer*, Sozialleistungen – Sozialhilfe und andere Leistungen für Drittstaatsangehörige, ZAR 2011, 52-54.; *G. Britz*, Gleichbehandlung ausländischer Staatsangehöriger bei der Gewährung sozialer Leistungen, in: Demokratie-Perspektiven – Festschrift für Brun-Otto Bryde, 2013, S. 331-338.; *U. Becker*, Migration und soziale Sicherheit – die Unionsbürgerschaft im Kontext, EuR Beiheft 1/2007, 95-111.

⁸⁵ Ausführlich die Habilitationsschrift von *G. Britz*, Kulturelle Rechte und Verfassung, 2000.; auch *U. Di Fabio*, Die Kultur der Freiheit, 2005.

⁸⁶ Nach der Erklärung von *J. Bast* sind direkte Integrationsmaßnahmen solche, die sich spezifisch an Migranten bzw. bestimmte Migrantengruppen richten, um ihre Situation zu verbessern. Indirekte Integrationsmaßnahmen für Migranten beziehen sich potenziell auf das gesamte Leistungsspektrum des Wohlfahrtsstaats, um die besonderen migrationsbedingten Problemlagen zu bewältigen. Dazu vgl. *J. Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2011, 47f.

⁸⁷ *J. Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2011, S. 49.

möglich. Der Fokus auf dem Statuswandel von Migranten als Ausdruck der Integration ist folglich insoweit eine bewusste Begrenzung der Untersuchung: es ist nicht zu befürworten, dass der Statuswandel die umfassenden Dimensionen der Integration von Migranten repräsentieren kann. Vielmehr ist in diesem Sinn die Integration von Migranten sowohl in Bezug auf den Prozess der Annäherung an Inländer als auch in Bezug auf Einschluss- wie Ausschlussmechanismen zu verstehen. Statuswandel bedeutet hier eine dynamische Vertiefung und Verfestigung der Integration von Migranten im Migrationsrecht. Der Versuch, Integration rechtlich zu erfassen, knüpft an von rechtlichen Rahmenbedingungen festgelegte Wege des Zugangs zum Staatsgebiet, zu sicherem Aufenthalt, zur Vermeidung von Ausweisung an (§ 5 Kap. 2).

Im dritten Kapitel geht es um die Migrationspolitik in Bezug auf die Integration von Ausländern und um das Migrationsrecht in der taiwanesischen Rechtsordnung. Zunächst werden die taiwanesischen Einwanderungsgeschichte und die geltende Ausländerpolitik behandelt (§ 1 Kap. 3). Im Ganzen können wir zwischen der Wirtschaftsmigration (II) und der Heiratsmigration (III) unterscheiden. Im Anschluss daran ist es notwendig, die verfassungsrechtliche und grundrechtliche Stellung von Ausländern einschließlich der »Einwohner des chinesischen Festlandes« aufzuhellen (§ 2 Kap. 3). Schließlich, weil die Integration von Migranten eng an eine Aufenthaltsverfestigung anknüpft und den Statuswandel im migrationsrechtlichen Sinne bezeichnet, fokussieren wir uns nur auf die Probleme, die sich aus den Vorgängen von der Einreise bis zu der Einbürgerung ergeben (§ 3 Kap. 3). Dazwischen steht eine Erklärung im Mittelpunkt, auf ganz anderen Vorstellungen von Migration und Integration zwischen Deutschland und Taiwan in der tatsächlichen und rechtlichen Hinsicht kurz hinzuweisen, damit die Unterschiede klar benannt, belegt und in ihren Ursachen erklärt werden können.

Nicht behandelt werden im Übrigen das gesamte Asyl- und Flüchtlingsrecht und die Regelungen bezüglich der Spätaussiedler sowie die Gruppe der Illegalen (illegaler Einreise und illegaler Aufenthalt). Die Einreise und der Aufenthalt als Flüchtling oder Asylbewerber stellt in dieser Untersuchung keine Migration dar, wenn auch ein längerfristiger oder gar dauerhafter Verbleib in der Bundesrepublik nicht ausgeschlossen werden kann. Meistens ist der Aufenthalt von Flüchtlingen nur auf eine möglichst kurze Zeit angelegt; er erfolgt zum Zweck der Schutzgewährung. Außerdem wird das gesamte Asylrecht als ein eigenständiger Regelungsbereich mit seinerseits vielen Besonderheiten behandelt.⁸⁸ Obwohl neben aufenthaltsrecht-

⁸⁸ Hierzu vgl. Art. 16a GG und das Asylverfahrensgesetz usw.

lichen Ausländern und Deutschen mit Migrationshintergrund auch Spätaussiedler und Unionsbürger, sowie die Rechtsstellung türkischer Staatsangehöriger nach assoziationsrechtlichen Grundlagen, zu dem Personenkreis, der auch Ziel der Integrationsbemühungen ist,⁸⁹ gehören, fehlt es hier grundsätzlich der Situation von Taiwan und Deutschland insgesamt an Vergleichbarkeit. Der Status von Illegalen ist ebenfalls ein besonderer.⁹⁰ Aus der Wiederherstellung der Rechtsordnung ergreift der Staat häufig die Mittel der zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung.⁹¹ Damit handelt es sich eher um den Charakter des Polizei- oder Ordnungsrecht.

⁸⁹ U. Schliesky, Ausländerintegration als kommunale Aufgabe, ZAR 2005, 107.

⁹⁰ Eingehend A. Will, Ausländer ohne Aufenthaltsrecht, Nomos, 2008.

⁹¹ Das AufenthG unterscheidet sprachlich zwischen der strafbaren »Illegalität« des nicht genehmigten Aufenthalts nach § 95 Abs. 1 AufenthG und dem straffreien, aber trotzdem unrechtmäßigen Aufenthalt von Geduldeten nach § 60a AufenthG. Zur »Duldung« in dem AufenthG siehe D. Thym, Migrationsverwaltungsrecht, S. 328 ff.; R. Gutmann, Die ausländerrechtliche Duldung, NJW 2010, 666-667.

Zweiter Teil: Migration und Integration in Deutschland

Das Migrationsrecht ist ein Rechtsgebiet, das von Erkenntnissen der Soziologie in gewissem Maße abhängig ist, wenn es seinem Anspruch, nicht nur reines Ordnungsrecht zu sein, gerecht werden will.¹ Mangels einer Legaldefinition wird der Begriff Integration in der juristischen Literatur wie der in anderen Disziplinen, beispielsweise in der Soziologie, häufig gleichgesetzt, sogar auf eine eigenständige Begriffserklärung wird oft verzichtet.² Folglich ist es notwendig, die Begriffsbeschreibung der Integration in der Soziologie der Migration kurz zu untersuchen.

§ 1 Integrationskonzepte in der soziologischen Migrationsdebatte

In der Soziologie versteht man unter dem Begriff Migration wesentlich mehr als eine Ortsveränderung oder den Wechsel des Wohnsitzes. Also werden weniger Raum- und Zeitdifferenzen, sondern die sich verändernden sozialen Beziehungen, eher soziologische als geographisch relevante Aspekte betont.³ Der Ursprung des Begriffs (sozialer) Integration liegt in der Soziologie.⁴ Im Allgemeinen ist soziale Integration ein Zustand der Gesellschaft, „in dem alle ihre Teile fest miteinander verbunden sind und eine nach außen abgegrenzte Ganzheit bilden“. Zu ihren Teilen zählen die einzelnen Individuen als Mitglieder der Gesellschaft, die Familien, Gruppen, Verbände, Vereinigungen und Parteien sowie die Teilsysteme (wie Systeme der Wirtschaft, der Politik, des Rechts) usw.⁵ Unter verschiedenem Fokus der soziologischen Beobachtung ist es kaum möglich, eine ge-

¹ Ch. Hauschild, Bilanz der Integrationspolitik nach fünf Jahren Zuwanderungsgesetz, InfAuslR 2009, 432.

² Vgl. S. Worbs/T. Wunderlich, Die Integration der zweiten Migrantengeneration in Deutschland, ZAR 2002, 395.; K. Schneider, Assimilation und Integration – eine Begriffsanalyse aus der Perspektive der Rechtswissenschaft, ZAR 2011, S. 10. (bei Anm. 15 unter Berufung auf O. Depenheuer, Einwanderung und Integration als verfassungspolitisches Problem, in: Rauscher (Hrsg.), Immigration und Integration, 2003, S. 71, 90.); auch M. Krugmann, Das Recht der Minderheiten – Legitimation und Grenzen des Minderheitenschutzes, 2004, S. 352.

³ Vgl. I. Oswald, Migrationssoziologie, 2007, S. 17 f.; stärkere Betonung des Kriteriums dauerhafter Wohnortwechsel siehe P. Han, Soziologie der Migration, 2010, S. 6f.

⁴ J. Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 195.; D. Grimm, Integration durch Verfassung?, in: ders., Die Zukunft der Verfassung II, 2012, S. 241: Bei der Integration durch Verfassung geht es um die „nichtjuristische Wirkungen eines juristischen Gegenstandes“.

⁵ R. Münch, Elemente einer Theorie der Integration moderner Gesellschaften, in: ders., Globale Dynamik, lokale Lebenswelten, 1998, S. 27

meinsame Theorie der Integration moderner Gesellschaften hier zu entwickeln.⁶ Da sich die vorliegende Arbeit auf die Integration im Migrationskontext beschränkt, soll auf die allgemeinen soziologischen Theorien über die Integration nicht weiter eingegangen werden. Eine umfassende soziologische Analyse der Integration von Migranten kann und soll sogar an dieser Stelle nicht erfolgen.⁷ Die Mehrdeutigkeit der Integration entsteht auch infolge der verschiedenen Verwendungen des Begriffs in der Soziologie.⁸ Hierbei konzentriert sich die Erforschung im Folgenden auf die von den Soziologen *Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny* und *Hartmut Esser* vertretenen Analysen.⁹

I. Die strukturelle Integration bei *Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny*

Die makrosoziologischen Untersuchungen versuchen, den Prozess der strukturellen Integration von zugewanderten Minderheiten in die Mehrheitsgesellschaft zu erklären und die hierzu erforderlichen Bedingungen zu beschreiben. *H.-J. Hoffmann-Nowotny* hebt dafür hervor, „das Verhältnis der Einwanderer zur sie umgebenden Gesellschaft mittels der Begriffe »Integration« und »Assimilation« zu konzeptualisieren.“¹⁰ Aufgrund des Interdependenzverhältnisses zwischen »Struktur« und »Kultur«¹¹ werden Integration und Assimilation mit den zwei fundamentalen Dimensionen der sozialen Realität, nämlich *Struktur* als dem sog. Positionssystem der Gesellschaft auf der einen Seite und *Kultur* als dem Symbolsystem der Gesellschaft auf der anderen Seite, in Beziehung gesetzt. Daraus geht hervor,

⁶ Hierzu nur vgl. *R. Münch*, ebenda, S. 27 ff. Er unterscheidet im Folgenden näher Typen der Integration: Ökonomische, politische, kulturelle, systemische, solidarische Integration.

⁷ Dazu vgl. *P. Han*, Soziologie der Migration, 2010, S. 305 ff.; *I. Oswald*, Migrationssoziologie, 2007, S. 93 ff.; Überblick siehe *L. Pries*, Soziologie der Migration, in: *Kneer/Schroer* (Hrsg.), Handbuch spezielle Soziologien, 2010, S. 475-490.; *J. Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, 5. Kapitel unter Hinweis auf *Imbusch/Rucht*, Integration und Desintegration, S. 21ff., 35ff., unterscheidet zwei Richtungen: Klassische Integrationstheorien (einschließlich *Durkheim*, *Weber* und *Parsons*) und moderne Integrationstheorien (*Luhmann*, *Habermas* und *Dubiel*).

⁸ Nach *P. Imbusch/D. Rucht*, Integration und Desintegration, in: *Heitmeyer/Imbusch* (Hrsg.), Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft, 2005, S. 13 (19), zählt Integration wie Struktur, Funktion, Institution, Handlung und System zu den sozialwissenschaftlichen Grundkategorien.

⁹ So sinngemäß *Ch. Langenfeld*, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, 2001, S. 266 ff.; *B. Wilk*, Die politische Idee der Integration, 2011, S. 17ff.; *I. Oswald*, Migrationssoziologie, S. 87ff., 110 ff.

¹⁰ *H.-J. Hoffmann-Nowotny*, Integration, Assimilation und „plurale Gesellschaft“, in: *Höhn/Rein* (Hrsg.), Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 15 (16).

¹¹ *H.-J. Hoffmann-Nowotny*, Soziologische Aspekte der Multikulturalität, in: *Bade* (Hrsg.), Migration-Ethnizität-Konflikt: Systemfragen und Fallstudien, 1996, S. 103 (106f.).