

# Deutschland als Einwanderungsland

Herausgegeben von  
DANIEL THYM

---

**Mohr Siebeck**

# Deutschland als Einwanderungsland





# Deutschland als Einwanderungsland

Herausgegeben

von

Daniel Thym

Mohr Siebeck

*Daniel Thym* ist Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz und Direktor des dortigen Forschungszentrums Ausländer- und Asylrecht (FZAA).  
orcid.org/0000-0003-0361-6719

Diese Open-Access-Publikation wurde gefördert durch den Publikationsfonds der Universität Konstanz.

ISBN 978-3-16-162458-2 / eISBN 978-3-16-162459-9  
DOI 10.1628/978-3-16-162459-9

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2024. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

© Daniel Thym (Hg.); Beiträge: jeweiliger Autor/jeweilige Autorin.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International“ (CC BY-NC-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des jeweiligen Urhebers unzulässig und strafbar.

Das Buch wurde von Martin Fischer aus der Minion gesetzt, von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Jahrelang diente das Motto „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ als Leitlinie für die Bundespolitik. Diese Vorgeschichte erklärt, warum der Einwanderungslandbegriff immer auch eine symbolische Dimension besaß: politische, gesellschaftliche und akademische Akteure nutzten die Begrifflichkeit, um ihre inhaltliche Position zu markieren. Statistisch ist das frühere Motto schon seit einigen Jahren überholt. Dass die Politik dennoch vorsichtiger formulierte und etwa im Jahr 2004 von „Zuwanderung“ sprach, lag neben der Signalwirkung auch daran, dass die Formel des Einwanderungslandes bisweilen einen normativen Überschuss besitzt, als ob sie vorgebe, wie das Migrationsrecht und die Integrationspolitik inhaltlich auszugestalten seien. Tatsächlich ist das Bekenntnis zum Einwanderungsland nicht neutral. Es drückt aus, dass es Zuwanderung aus dem Ausland auch künftig geben soll und alle Menschen, die dauerhaft hier leben, eine gleichberechtigte Bürgerschaft erlangen. Jenseits dieser Mindestanforderungen stehen die Einzelheiten jedoch nicht fest. Das Bekenntnis zum Einwanderungsland ist kein einmaliger Vorgang, sondern verlangt von Politik und Gesellschaft, sich fortgesetzt darüber zu verständigen, wie der Gebietszugang und die Mitgliedschaft ausgestaltet werden sollen.

Vor diesem Hintergrund erkunden die Beiträge für diesen Band die migrationsrechtlichen Leitplanken von Deutschland als Einwanderungsland. Es geht dabei um den Gebietszugang, der eng mit dem Europarecht verwoben ist, bis hin zur Mitgliedschaft. Alles hängt miteinander zusammen, ohne dass die Antworten auf eine Frage notwendig vorgaben, wie andere Themen zu behandeln sind. Das Buch bringt führende Forschende aus ganz Deutschland zusammen, die auf unterschiedlichen Senioritätsstufen zum Thema arbeiten. Ziel ist eine Bestandsaufnahme des einfachen Rechts sowie der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die ganz bewusst nicht nach dem Modell eines Handbuchs umfassend angelegt ist, sondern die zentralen Weichenstellungen pointiert herausarbeitet. Es geht darum, die rechtliche Regelungsstruktur auf einer mittleren Abstraktionsebene mit theoretischen und interdisziplinären Einsichten zu verbinden. Auf diesem Weg entsteht eine Gesamtschau, was freilich vielfältige Spannungslagen nicht ausschließt. Das Bekenntnis zum Asylrecht und den Menschenrechten geht einher mit einer indirekten Zugangskontrolle sowie interessenbasierten Auswahlkriterien. Umgekehrt folgt aus dem Ziel einer gleichen Mitgliedschaft aller Deutschen nicht, dass Einreise und Aufenthalt nicht staatlich reglementiert werden dürften oder wie die Mitgliedschaft aussehen muss. Die verschiedenen Beiträge vermessen derartige Spannungslagen juristisch, theoretisch und praktisch.

Das entstehende Gesamtpanorama ist holistisch angelegt, versteht sich jedoch nicht als die monolithische Vorgabe der einen „richtigen“ Lösung. Über viele Themen darf und muss in einem Einwanderungsland juristisch, politisch, praktisch und theoretisch lebhaft diskutiert werden können. Ganz in diesem Sinne vertreten die Autorinnen und Autoren jeweils eigene Positionen, deren normative Grundannahmen sich unterscheiden. Genau darum geht es jedoch. Im Idealfall leistet der vorliegende Band daher im Kleinen, was die Gesellschaft im Großen braucht: eine Debattenkultur, die unterschiedliche Positionen aushält, ohne sich in Echokammern zurückzuziehen. Die Autorinnen und Autoren eint der Anspruch, die Gegenwart und Zukunft so zu gestalten, dass die einfachgesetzlichen, verfassungsrechtlichen, europäischen und menschenrechtlichen Vorgaben sich zu einem Gesamtbild fügen, das möglichst viele überzeugt. Das bundesweite Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ) bot hierfür einen perfekten Rahmen. Wir sind dessen Standort Konstanz dankbar, die Mittel für das vorbereitende Verfassungssymposium bereitgestellt zu haben, das wir im Mai 2023 an der Universität Konstanz durchführten.

Die Ergebnisse werden nach einer sorgfältigen Überarbeitung und einer internen Peer Review mit finanzieller Unterstützung der Universität Konstanz ganz bewusst als doppelte Print- und Open Access-Publikation veröffentlicht. Die kostenlose digitale Verfügbarkeit unterstützt eine breite Rezeption der Ergebnisse in der Rechtspraxis, der Gesellschaft sowie in der Rechtspolitik. Die zügige Veröffentlichung ermöglichten die Autorinnen und Autoren durch die disziplinierte Schreibearbeit. Aus dem Lehrstuhlteam gebührt ein nachdrücklicher Dank insbesondere: Johannes Siegel und Marie-Louise Reuter für die Vorbereitung und Durchführung des Workshops und die Aufbereitung der Manuskripte sowie Sabine Gerber für die organisatorische Gesamtkoordination. Die studentischen Hilfskräfte waren für das Symposium und die finale Durchsicht der Manuskripte ein großer Gewinn. Ihnen gebührt Dank!

Konstanz, im November 2023

Daniel Thym

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
---------------	---

*Daniel Thym*

Deutschlands langer Weg zum Einwanderungsland. Einführung und Kontextualisierung .....	1
---	---

## Teil 1

### Rahmenbedingungen

*Johannes Eichenhofer*

Integration im Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht. Entwicklungspfade und Zukunftsperspektiven .....	31
--	----

*Gabriele Buchholtz*

Begrifflichkeiten und deren Kritik im Migrationsrechtskontext. Integration – Migrationshintergrund – Postmigrantisch .....	51
---	----

*Ferdinand Weber*

„Wir-Gefühl“ in einer diversen Gesellschaft .....	71
---	----

## Teil 2

### Gebietszugang

*Mattias Wendel*

Unionsbürgerschaft: föderale Zugehörigkeit oder Migrationsstatus? .....	95
---	----

*Jonas Bornemann*

Zur Legitimität und Legitimierung von Ungleichbehandlungen im Migrationsrecht .....	113
--	-----

<i>Roman Lehner</i>	
Meritokratie und Zuwanderungskontrolle .....	137
<i>Winfried Kluth</i>	
Steuerung der Asylmigration innerhalb der Europäischen Union. Status Quo, Reformperspektiven und eigener Vorschlag .....	163
<i>Pauline Endres de Oliveira</i>	
Mittelbare Zugangskontrolle durch Drittstaatskooperationen auf europäischer Ebene. Typologie und Entwicklungsperspektiven für eine internationale Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz .....	183

## Teil 3

## Gleichheit

<i>Judith Froese</i>	
„Einheit in der Vielfalt“ zwischen Individuen, Gruppen und Gemeinwesen .....	209
<i>Emanuel V. Towfigh</i>	
„Dilemma der Differenz“: verfassungsrechtliche und gesellschaftspolitische Perspektiven eines diverseren Rechtsstaats .....	231
<i>Constanze Janda</i>	
Territorialitätsprinzip als Grundlage sozialer Rechtsgewährleistung. Entwicklungslinien und theoretische Implikationen .....	247

## Teil 4

## Demokratie

<i>Sina Fontana</i>	
Verfassungsrechtliches Integrationsziel. Dogmatische Grundlagen, begrenzte Prägekraft und inhaltliche Ausrichtung .....	273
<i>Thomas Groß</i>	
Quoten für gesellschaftliche Minderheiten in Volksvertretungen und in der Verwaltung .....	297

*Dana Schmalz*

„Virtuelle Repräsentation“ von Migrant\*innen durch Gerichte  
und unabhängige Stellen ..... 319

Autor\*innenverzeichnis ..... 341



# Deutschlands langer Weg zum Einwanderungsland

## Einführung und Kontextualisierung

*Daniel Thym*

Die Antwort auf die Frage, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei oder nicht, diente jahrelang als symbolische Positionierung. Rein faktisch bestehen heutzutage keine Zweifel mehr: 18,4% der Bevölkerung wurden im Ausland geboren, Stand Ende 2022.<sup>1</sup> Damit sind die deutschen Zahlen höher als im klassischen Einwanderungsland schlechthin, den USA (14%), vergleichbar mit Kanada (18%) und niedriger als in Australien (29%). In empirischer Hinsicht hat sich die Frage erledigt.

Dass die Formel vom „Einwanderungsland“ auch heute noch manche nervös werden lässt, liegt auch daran, dass es sich um einen politischen Kampfbegriff handelte. Dessen Sprengkraft speiste sich daraus, dass der Maxime vielfach eine überschießende normative Stoßrichtung zukam. Als ob das Anerkenntnis des Faktischen eine sich selbst erfüllende Prophezeiung wäre, wie Migration und Integration aussehen sollen. Das wäre natürlich viel zu einfach. Einwanderungsländer betreiben unterschiedliche Migrations- und Integrationspolitiken. Die „eine“ Lösung gibt es nicht.

Vor diesem Hintergrund erkundet der Beitrag die rechtlichen, politischen und theoretischen Entwicklungspfade, die verstehen helfen, was es heißt, Deutschland heute als Einwanderungsland zu bezeichnen. Es zeigt sich, dass das Bekenntnis keine Zauberformel darstellt, die politische Entscheidungen erübrigte. Staat und Gesellschaft müssen lernen, nicht länger darüber zu streiten, „ob“ die Beschreibung zutrifft, sondern „wie“ man die Einwanderung gestalten möchte. Eine Langzeitfolge der Geschichte als Einwanderungsland wider Willen besteht darin, dass nur langsam die Vorstellung verschwindet, man müsse die real existierende Migration nur verwalten, anstatt diese zu gestalten. Einwanderungsland sein ist anstrengend.

---

<sup>1</sup> Siehe die Kategorie der (selbst) „Eingewanderten“ gemäß *Destatis*, Pressemitteilung Nr. 158 vom 20.4.2023.

## I. Einwanderungsland: eine kurze (Begriffs-)Geschichte

Im öffentlichen Diskurs wird heutzutage gerne darauf hingewiesen, dass Migration „schon immer Teil der Geschichte unseres Landes“<sup>2</sup> war und die europäischen Gesellschaften „prägte“ und „bereicherte“<sup>3</sup>. Solche Generalisierungen helfen dabei, die Einwanderung nicht länger als Fremdkörper zu verstehen. Zugleich verdeutlichen die UN-Statistiken jedoch, dass der Anteil derjenigen, die nicht wandern, seit Jahren vergleichsweise stabil ist: 96 % aller Menschen leben in dem Land, in dem sie geboren wurden.<sup>4</sup> Migration findet immer statt, betrifft aber meistens eine Minderheit. In der deutschen Gegenwart sind 82 % der Bevölkerung hierzulande geboren; 71 % haben über die Eltern keinen familiären Migrationshintergrund.<sup>5</sup>

### 1. Gastarbeit als erinnerungspolitischer Ausgangspunkt

Nach dem Zweiten Weltkrieg sah es kurzfristig anders aus. Migration schien nicht nur eine Minderheit zu betreffen, sondern kaum noch stattzufinden. Westeuropa war vergleichsweise homogen, zumal der Zustrom von über 10 Millionen Vertriebenen und Flüchtlingen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten und dem Ostblock als Sonderfall wahrgenommen wurde.<sup>6</sup> Es ging um Menschen mit „deutscher Volkszugehörigkeit“ (Art. 116 Abs. 1 GG), deren Integration ökonomisch herausfordernd war und von den Betroffenen sich anzupassen verlangte, aber dennoch durch das vorherrschende ethno-kulturelle Nationalverständnis erleichtert wurde.<sup>7</sup>

Der Begriff des Einwanderungslandes rückte ins Zentrum, als sich in den Jahren nach dem Anwerbestopp für die Gastarbeit von 1973 zeigte, dass der „Ausländeranteil“, wie man damals formulierte, nicht zurückging, sondern infolge des Familiennachzugs umgekehrt anstieg. Verwaltung und Rechtsprechung verhandelten eine angemessene Reaktion, die aufgrund der abstrakten Vorgaben des Ausländergesetzes 1965 und des Reichs- und Staatsangehörigkeitgesetzes (RuStAG) durch länderübergreifende Absprachen und Verwaltungsvorschriften umgesetzt wurde.<sup>8</sup> 1977 verständigten sich Bund und Länder einvernehmlich

<sup>2</sup> SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Koalitionsvertrag 2021–2025 vom 24.11.2021, S. 93.

<sup>3</sup> Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, State of the Union Address, 16.9.2020.

<sup>4</sup> Näher IOM, World Migration Report 2022, Kap. 2; die absoluten Zahlen stiegen wegen des Bevölkerungswachstums deutlich.

<sup>5</sup> Vgl. Destatis (Fn. 1) für die Kategorie „Migrationshintergrund“.

<sup>6</sup> Zum Kontext Thomas Giegerich, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 61. EL 2011, Art. 116 GG Rn. 1–33.

<sup>7</sup> Zur damaligen Diskussion Michael Bommers, Migration Research in Germany, in: Dietrich Thranhardt/ders. (Hrsg.), National Paradigms of Migration Research, 2010, S. 127 (128–133); zu persönlichen Brüchen Jan Plamper, Das neue Wir, 2019, Kap. 2.

<sup>8</sup> Siehe Ausländergesetz v. 28.4.1965 (BGBl. 1965 I 353); Reichs- und Staatsangehörigkeits-

auf Einbürgerungsrichtlinien, die den Behörden eine restriktive Ermessensbetätigung vorgaben: „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland; sie strebt nicht an, die Anzahl der deutschen Staatsangehörigen gezielt durch Einbürgerung zu vermehren.“<sup>9</sup> Dies schloss nicht aus, dass man im Einzelfall pragmatisch doch einbürgerte;<sup>10</sup> gezielt gefördert wurde die Einwanderung von Menschen ohne deutsche Volkszugehörigkeit jedoch nicht.

Jenseits der Verwaltungspraxis entwickelte sich in den frühen 1980er Jahren erstmals ein breiterer rechtspolitischer Diskurs über Migration, der durch einen merklichen Anstieg der Asylantragszahlen forciert wurde. Diese überschritten im Umfeld des türkischen Militärputsches die Schwelle von 100 Tausend, was damals als kaum verkraftbar empfunden wurde.<sup>11</sup> Es ging in der aufkeimenden Debatte nicht länger nur um die „faktische Einwanderung“<sup>12</sup> der Gastarbeitergeneration und ihrer Kinder, sondern darum, „alle humanitär vertretbaren Maßnahmen zu ergreifen, um den Zuzug von Ausländern zu unterbinden“<sup>13</sup>. Man integrierte zögerlich diejenigen, die bereits im Lande waren, wollte parteiübergreifend jedoch keine neue Zuwanderung.

Während die Parteien in der Integrationspolitik unterschiedliche Akzente setzten,<sup>14</sup> bestand ein grundsätzlicher Konsens, dass „keine weitere Einwanderungswelle“<sup>15</sup> stattfinden solle. Die sozialliberale Koalition hielt ebenso wie die nachfolgende Regierung Kohl am Anwerbestopp fest und forcierte vor allem eine strengere Asylpolitik, für welche die Regierung Schmidt neue Instrumente entwickelte, die bis heute wirken: eine Visumpflicht für die Türkei senkte die Asylantragszahlen;<sup>16</sup> effektiert wurde die externe Migrationskontrolle durch Sanktionen für Fluggesellschaften, die Ausländer ohne Einreiserecht beförder-

---

gesetz v. 22.7.1913 (RGBl. 1913, 583); und zu deren offener Struktur *Günter Renner*, Politik und Justiz im Ausländerrecht, in: FS Wolfgang Zeidler, Bd. 1, 1987, S. 1003–1027.

<sup>9</sup> Nr. 2.3 Einbürgerungsrichtlinien v. 15.12.1977 (GMBL. 1978, S. 16) für § 8 RuStAG.

<sup>10</sup> Von 1975 bis 1980 wurden 354.793 Personen eingebürgert und nach dem Asylkompromiss folgten infolge von Gesetzesreformen nochmals mehrere hunderttausend Personen; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion, BT-Drs. 10/2071 v. 3.10.1984, S. 25; und 5. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, BT-Drs. 13/9484 v. 9.2.2000, S. 10–12 & Tabellen 13a–15c.

<sup>11</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung (Fn. 10), S. 23 (Anhang 2).

<sup>12</sup> So der progressive erste Ausländerbeauftragte *Heinz Kühn*, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien, September 1979, S. 3 mit der Ergänzung: „bei fortdauerndem Ausschluß weiterer Anwerbung“.

<sup>13</sup> CDU/CSU und FDP, Koalitionsvereinbarung 1982, in: Neue Bonner Depesche Nr. 10/1982, S. 6.

<sup>14</sup> Instruktiv *Ulrich Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 244–262.

<sup>15</sup> Sprachlich pointiert Bundeskanzler *Helmut Kohl*, Regierungserklärung, BT-Plenarprot. 9/121 v. 13.10.1982, S. 7219 f.

<sup>16</sup> Siehe Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes v. 1.7.1980 (BGBl. 1980 I 782); und zur asylpolitischen Motivation die Antwort der Bundesregierung (Fn. 10), S. 3 und 23.

ten;<sup>17</sup> und das AsylVfG verschärfte die Verfahrensregeln.<sup>18</sup> Die Bundesrepublik gehörte zur Vorhut der europäischen Länder, die in den 1980er Jahren eine restriktive Gebietszugangspolitik entwickelten, die später über die Schengener Übereinkommen und die EU-Gesetzgebung die Fundamente für dasjenige legte, was die Kritik heute als „Festung Europa“ brandmarkt.<sup>19</sup> Hintergrund für diese parteiübergreifend restriktive Gangart war eine skeptische öffentliche Meinung, die seinerzeit erste öffentliche Aufwallungen erlebte.<sup>20</sup>

## 2. Asylkompromiss als Startschuss für ein Zuwanderungsgesetz

Diese früheren Debatten waren ein Vorgeschmack, was passierte, als nach dem Mauerfall zusätzlich zum Aussiedlernachzug die Asylzugangszahlen mehrere hunderttausend pro Jahr überschritten. DER SPIEGEL titelte damals: „Asyl. Die Politiker versagen“ (Heft Nr.15/1992) und „Ansturm der Armen“ (Heft Nr. 37/1991). Die Bundesrepublik erlebte eine aufgeheizte Diskussion, in der sich der wiedervereinigte Nationalstaat ganz nebenbei praktische Herausforderungen anging und über das normative Leitbild verständigte.<sup>21</sup> In der kollektiven Erinnerung verhaftet sind die pogromartigen Übergriffe in Rostock-Lichtenhagen, der Mordangriff von Mölln und die Lichterketten als massenwirksame Gegenbewegung. Sie begleiteten eine politische, mediale und auch wissenschaftliche Debatte über den „Asylkompromiss“ aus dem Dezember 1992, der die Bestimmungen über sichere Herkunfts- und Drittstaaten in den heutigen Art. 16a GG einfügte und das AsylVfG verschärfte.<sup>22</sup> Diese Schritte bereiteten zugleich den Boden für die spätere Europäisierung des Asylrechts.<sup>23</sup>

Für die Entwicklung als Einwanderungsland ist das Asylrecht nicht nur ein zentraler Zugangsweg. Zugleich wurde in seinem Windschatten die Forderung gehört, dass die Bundesregierung eine gesetzliche Gesamtkonzeption vorlegen solle, um die „Zuwanderung“ zu steuern und zu begrenzen. Diesen Prüfauftrag des Asylkompromisses forderten SPD und FDP in der Folgezeit immer wieder ein.<sup>24</sup> Das Ausländergesetz 1990 war nämlich alles andere als eine zu-

<sup>17</sup> Als Rechtsgrundlage diente § 18 Abs. 5 AuslG 1965 (Fn. 8) i. d. F. d. Art. 6 Nr. 1 Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung v. 15.12.1981 (BGBl. 1981 I 1390).

<sup>18</sup> Nach einjährigen Beratungen das Asylverfahrensgesetz v. 16.7.1982 (BGBl. 1982 I 946).

<sup>19</sup> Näher *Maryellen Fullerton*, Restricting the Flow of Asylum-Seekers in Belgium, Denmark, the Federal Republic of Germany, and the Netherlands, *Virginia Journal of International Law* 29 (1988/89), S. 33–114; und *Daniel Thym*, *European Migration Law*, 2023, S. 302 f., 336–346.

<sup>20</sup> Näher *Karen Schönwalder*, *Einwanderung und ethnische Pluralität*, 2001; und die Materialsammlung von *Deniz Göktürk u. a.* (Hrsg.), *Transit Deutschland. Debatten zu Nation und Migration*, 2010, Kap. 7.

<sup>21</sup> Näher *Patrice G. Poutrus*, *Umkämpftes Asyl*, 2019.

<sup>22</sup> Siehe Verfassungsänderung v. 28.6.1993 (BGBl. 1993 I 1002); G. v. 30.6.1993 (BGBl. 1993 I 1062); und *Kay Hailbronner*, Die Asylrechtsreform im Grundgesetz, *ZAR* 1993, S. 107–117.

<sup>23</sup> Explizit BVerfGE 94, 49 (85–87) – *Sichere Drittstaaten*.

<sup>24</sup> Siehe: Ergebnis der Verhandlungen zur Neuordnung des Asylrechts, *FAZ* v. 8.12.1992, S. 2;

kunftsweisende Gesamtregelung gewesen. Zwar beseitigte das Gesetz die früheren Verwaltungsspielräume, begründete ansonsten jedoch eine modifizierende Kompilation der bereichsspezifischen Verwaltungsvorschriften und der höchstgerichtlichen Rechtsprechung.<sup>25</sup>

Umgesetzt wurde das Vorhaben eines Zuwanderungsgesetzes schließlich unter der rot-grünen Bundesregierung Schröder nach der Jahrtausendwende. Nach einem damals üblichen Politikstil wurde zuerst ein Expertengremium aus Wissenschaft und Verbänden unter Vorsitz einer liberalen CDU-Politikerin eingesetzt, das als „Süßmuth-Kommission“ bekannt wurde.<sup>26</sup> Deren Abschlussbericht bezeichnete Deutschland prominent als „faktisches“ Einwanderungsland und stellte fest, dass die Maxime vom Nicht-Einwanderungsland „aus heutiger Sicht ... unhaltbar geworden [ist]“, denn sie verhindere, „dass weitreichende politische Konzepte für dieses zentrale Politikfeld entwickelt werden“.<sup>27</sup> Notwendig sei ein Paradigmenwechsel, um die Bundesrepublik auf den demografischen Wandel vorzubereiten.

Bereits wenige Wochen nach dem Bericht wurde ein erster Referentenentwurf für ein Zuwanderungsgesetz vorgelegt, der hektische Debatten auslöste.<sup>28</sup> Das lag nicht nur daran, dass die Erwerbsmigration als Eckpfeiler des Entwurf – ebenso wie das Staatsangehörigkeitsgesetz zwei Jahre zuvor<sup>29</sup> – politisch umstritten war. Angesichts des Wirtschaftsbooms der jüngeren Vergangenheit vergisst man leicht, dass Deutschland zuvor als „kranker Mann Europas“ gegolten hatte.<sup>30</sup> Seit den 1990er Jahren hatte es eine Massenarbeitslosigkeit mit langjährig über 4 Millionen Arbeitslosen gegeben, die erst Mitte der 2000er Jahre zurückging.<sup>31</sup> Die Bevölkerungspyramide ließ keinen Zweifel am demografischen Wandel, der in der Lebenswirklichkeit freilich erst später spürbar wurde.

Bei der Erwerbsmigration blieb das Zuwanderungsgesetz eine Trockenübung, weil letztlich der Anwerbestopp fortgalt. Innenminister Schily (SPD) hatte, zum Ärger der Grünen, bereits früh verkündet, dass die anvisierte Quote für ein Punktesystem auf Null festgelegt werden müsse, weil die Grenze der Belast-

---

und die Nachweise bei *Michael Wollenschläger*, Konzeption für eine Zu-/Einwanderungsgesetzgebung für die Bundesrepublik Deutschland, ZRP 2001, S. 459 (460 f.).

<sup>25</sup> Siehe AuslG v. 15.7.1990 (BGBl. 1990 I 1354); und *Kay Hailbronner*, Das Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts, NJW 1990, S. 2153–2161.

<sup>26</sup> Siehe auch *Jan Schneider*, Modernes Regieren und Konsens?, 2009.

<sup>27</sup> Bericht der *Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“*, Zuwanderung gestalten – Integration fördern v. 4.7.2001, S. 1, 11, 12 f.

<sup>28</sup> Vgl. den Entwurf gemäß BT-Drs. 14/7387 v. 8.11.2001.

<sup>29</sup> Anschaulich *Johannes Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001.

<sup>30</sup> Vgl. *Germany on the Mend*, *Economist* v. 17.11.2004, <http://www.economist.com/node/3352024>.

<sup>31</sup> Leicht zugänglich [https://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitslosenstatistik#Historische\\_Zahlen\\_zur\\_Arbeitslosigkeit\\_in\\_Deutschland](https://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitslosenstatistik#Historische_Zahlen_zur_Arbeitslosigkeit_in_Deutschland).

barkeit überschritten sei.<sup>32</sup> So machte es keinen großen Unterschied, dass die Endfassung – anders als die vom BVerfG aus formalen Gründen kassierte Erstfassung – aufgrund eines parteiübergreifenden Kompromisses auf ein Punktesystem für die Erwerbsmigration verzichtete.<sup>33</sup> Der Arbeitsmarkt wurde erst in den Folgejahren ohne größere Diskussionen schrittweise geöffnet, als die Regierungen Merkel die Hochqualifiziertenrichtlinie umsetzten und weitergehende nationale Reformschritte angingen, ohne dass dieser Abschied vom Anwerbestopp öffentlich viel diskutiert wurde.<sup>34</sup>

### 3. Von der „Zuwanderung“ zur „Einwanderung“

Sprachlich fällt auf, dass selbst diejenigen, die für eine Gesamtregelung eintraten, nach dem Asylkompromiss von „Zuwanderung“ sprachen. Es war dies eine sprachliche Zwischenlösung zwischen der ursprünglichen SPD-Forderung nach einem Einwanderungsgesetz und den skeptischen Unionsparteien, den spätere SPD-Papiere fortsetzten.<sup>35</sup> Nur die Grünen sprachen proaktiv von „Einwanderung“<sup>36</sup>. Man kann die sprachliche Abstufung zwischen Zuwanderung als Rahmenbegriff, der die temporäre Migration umfasst, und Einwanderung als dauerhafter Niederlassung rational erklären.<sup>37</sup> In der Tat ist es problematisch, wenn deutsche Statistiken alle im Ausland geborenen unabhängig von der Bleibeberechtigung pauschal als „Eingewanderte“ bezeichnen.<sup>38</sup> Neben diesen Sachgründen dürfte die politische Präferenz für den Zuwanderungsbegriff auch davon getragen gewesen sein, den Kampfbegriff der Einwanderung zu umgehen, dessen sprachliche Variation die „Zuwanderung“ wegen des Präfix „Zu-“ anstelle „Ein-“ war.<sup>39</sup> Der Begriff erlebte eine erstaunliche Karriere.<sup>40</sup>

<sup>32</sup> Zitat nach BRat-Plenarprotokoll 774 v. 24.3.2002, S. 166C.

<sup>33</sup> § 20 AufenthG i. d. F. d. Zuwanderungsgesetzes v. 20.6.2002 (BGBl. 2002 I 1946) fand sich nicht mehr in der Endfassung gemäß G. v. 30.7.2004 (BGBl. 2004 I 1950); zur Einordnung *Jürgen Bast*, Zehn Jahre Aufenthaltsgesetz, DÖV 2013, S. 214 (214–218).

<sup>34</sup> Im Überblick *Roman Lehner*, Gesetzgebung, ZAR 2022, S. 144–146; und *Daniel Thym*, Einwanderungsgesetzgebung (Teil 1), ZAR 2017, S. 297 (303 f.).

<sup>35</sup> Anders noch die SPD-Führung nach einer Klausurtagung gemäß: SPD signalisiert Bereitschaft zu Kompromissen, SZ v. 24.8.1992, S. 4.

<sup>36</sup> In der Opposition z. B. der Gesetzentwurf für ein Einwanderungsgesetz, BT-Drs. 13/7417 v. 15.4.1997.

<sup>37</sup> Siehe *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“* (Fn. 27), S. 13.

<sup>38</sup> So *Destatis*, Pressemitteilung Nr. 80 v. 2.3.2023; kritisch *Daniel Thym*, Abweichende Stellungnahme, in: Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Januar 2021, S. 226 f.

<sup>39</sup> Die Brockhaus-Enzyklopädie, Bd. 24, 19. Aufl. 1994 enthielt keinen Eintrag „Zuwanderung“, wohl aber ebd. Bd. 14, 19. Aufl. 1991 für „Migration“ als Oberbegriff für Ein- und Auswanderung, als dessen Synonym „Zuwanderung“ heute auf [www.duden.de](http://www.duden.de) genannt wird.

<sup>40</sup> Das FAZ-Archiv zeigt seit den späten 1980er Jahren einen steten Anstieg mit einem ersten Höhepunkt 1992/93 sowie exponentiell steigend seit der Jahrtausendwende.

Der Erfolg mag auch daran gelegen haben, dass die semantische Kodierung als Zuwanderung signalisiert, dass Migranten zu einer bestehenden Einheit hinzutreten, ohne dass sich diese grundlegend verändert.<sup>41</sup> So jedenfalls dürfte der Begriff vielfach verstanden worden sein. Er meint etwas Ähnliches wie Einwanderung, entfaltet jedoch weniger weitreichende Folgen. Dies gilt für den Gebietszugang und die Integration. In beiderlei Hinsicht unterscheidet sich die Situation nach dem Zuwanderungsgesetz vom früheren Nicht-Einwanderungsland. Erstens anerkannte die Politik, dass anstelle einer Nullzuwanderung auch künftig Menschen kommen werden, was keinesfalls offene Grenzen signalisierte. Die „Steuerung und Begrenzung“<sup>42</sup> gehörte zur Zuwanderungsdiskussion ebenso wie der beinahe naiv anmutende Wunsch, mittels Quoten für das Punktesystem genaue Zuzugszahlen vorzugeben.

Zweitens beinhaltet das Bekenntnis zur Zuwanderung, dass diejenigen, die dauerhaft und legal hier leben, gleichberechtigte Mitglieder der deutschen Gesellschaft werden. Die Einbürgerung steht stellvertretend für die Bereitschaft, den zugewanderten Personen eine gleiche Teilhabe zu ermöglichen. Im Zentrum des Zuwanderungsgesetzes stand die „Integration ... in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben“<sup>43</sup>, den die Staatsangehörigkeitsrechtsreform um die politische Teilhabe ergänzte. Naturgemäß kann das Recht alleine eine gleiche Bürgerschaft nicht gewährleisten, über deren normative Grundlagen man außerdem trefflich streiten kann. Ungeachtet dieser Unwägbarkeiten, auf die noch einzugehen sein wird, ist in der Rückschau bezeichnend, wie die gleiche Bürgerschaft der früheren „Gastarbeiter“ im öffentlichen Diskurs immer wieder relativiert wurde: zuerst als „ausländische Mitbürger“ und bis heute vielfach mittels einer Betonung des „Migrationshintergrunds“.<sup>44</sup>

Ein förmliches Einwanderungsgesetz besitzt Deutschland bis zum heutigen Tage nicht. Genutzt wurde der Begriff einzig für das „Fachkräfteeinwanderungsgesetz“, das zuletzt durch ein Weiterentwicklungsgesetz verwandten Namens ergänzt wurde, die als Artikelgesetze das AufenthG sowie punktuell AsylG, StAG und Freizügig/EU änderten.<sup>45</sup> Die Forderung nach einem „Einwanderungsgesetzbuch“ analog zur Systematik des Sozialgesetzbuchs schaffte es beinahe in

---

<sup>41</sup> Hierzu *Paul Mecheril*, Migrationspädagogik, in: ders. (Hrsg.), *Handbuch Migrationspädagogik*, 2016, S. 8 (13).

<sup>42</sup> So § 1 Abs. 1 AufenthG i. d. F. Zuwanderungsgesetzes im Einklang mit den allermeisten politischen Initiativen seit den 1990er Jahren; gestrichen wurde die „Begrenzung“ durch G. v. 16. 8. 2023 (BGBl. 2023 I 217).

<sup>43</sup> § 43 AufenthG; siehe auch den Beitrag von *Johannes Eichenhofer* in diesem Band.

<sup>44</sup> Instruktiv *Valentin Rauer*, Integrationsdebatten in der deutschen Öffentlichkeit (1947–2012), in: Özkan Ezli u. a. (Hrsg.), *Die Integrationsdebatte zwischen Assimilation und Diversität*, 2013, S. 51 (62–66); und *Jörg Hüttermann*, Zur Soziogenese einer kulturalisierten Einwanderungsgesellschaft, in: Özkan Ezli u. a. (Hrsg.), *Wider den Kulturreizung*, 2009, S. 95 (102–106).

<sup>45</sup> Vgl. *Fachkräfteeinwanderungsgesetz v. 15. 8. 2019* (BGBl. 2019 I 1307); und *G. v. 16. 8. 2023* (Fn. 42).

den Koalitionsvertrag 2017;<sup>46</sup> auch die aktuelle Bundesregierung verspricht ein „in sich stimmiges“, „widerspruchsfreies“ und „anwendungsfreundliches“ Recht, das die bestehenden Regelungen „idealerweise in einem Einwanderungs- und Aufenthaltsgesetzbuch“ zusammenfasst.<sup>47</sup> Dies ließe sich rechtstechnisch machen, auch wenn der Wunsch nach Anwendungsfreundlichkeit – nicht anders als beim SGB – illusorisch bleibt. Viel zu komplex sind die EU-Vorgaben, die tatsächlichen Zusammenhänge, der Wunsch nach Einzelfallgerechtigkeit und die politischen Kompromisse, die eine Kodifikation aufschneiden müsste.<sup>48</sup> Die Idee eines Gesetzbuches ähnelt der Zulassungsquote: Beide versprechen eine Schlichtheit, die die Politik in der Praxis nicht einlösen können wird.

## II. Langzeitfolgen einer Einwanderung wider Willen

Max Frisch prägte den viel zitierten Satz: „[M]an hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen.“<sup>49</sup> Das Zitat verweist auf die Gastarbeit, die stellvertretend für eine dauerhafte Einwanderung steht, die Politik und Gesellschaft nicht beabsichtigt hatten, die aber dennoch stattfand – ganz ähnlich wie später die Asylzuwanderung. Die damals einsetzende Diskussion erklärt nicht nur, warum die Einwanderungslandformel ein Kampfbegriff wurde. Aus der jahrzehntelangen Erfahrung als Einwanderungsland wider Willen entwickelte sich ein spezifisch deutscher Zugriff, den man als reaktive Verwaltung anstelle einer zukunftsgewandten Gestaltung beschreiben kann. Dieser unterscheidet die Bundesrepublik, bisher jedenfalls, von klassischen Einwanderungsländern, die den Gebietszugang betont selektiv regeln.

### 1. Etappen eines wiederholten Steuerungsversagens

Man kann die europäische Migrationspolitik als eine Abfolge wiederholter Steuerungsdefizite und nicht intendierter Konsequenzen beschreiben: Die Gastarbeiter blieben, der Anwerbestopp mündete in den Familiennachzug und über das Asylsystem wanderten viele dauerhaft ein. Die Politikwissenschaft spricht von einem „control gap“, wenn westliche Länder die an sich angestrebte Migrationskontrolle in der Praxis verfehlen, und diskutiert die Ursachen hierfür.<sup>50</sup> Erklärungsansätze

<sup>46</sup> Dieser versprach die *Fachkräfteeinwanderung*, übernahm jedoch nicht die SGB-Analogie aus: Ergebnisse der Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD, 12.1.2018, S. 21, <https://www.tagesschau.de/inland/ergebnis-sondierungen-101.pdf>.

<sup>47</sup> Vgl. Koalitionsvertrag 2021–2025 (Fn. 2), S. 138.

<sup>48</sup> Hierzu Thym (Fn. 34), S. 302f.; und *Fachkommission* (Fn. 38), S. 200f., an dessen Redaktion der Autor mitwirkte.

<sup>49</sup> Max Frisch, Vorwort, in: Alexander J. Seiler, *Siamo italiani – die Italiener*, 1965, S. 7.

<sup>50</sup> Grundlegend Wayne Cornelius/Philip Martin/James F. Hollifield, Introduction, in: dies.

umfassen das liberale Selbstbild unter Einschluss der Menschenrechte ebenso wie die vielfältigen Push- und Pull-Faktoren, die eine hundertprozentige Steuerung unmöglich machen.<sup>51</sup> Wichtiger als die Ursachenanalyse ist für unsere Zwecke die Feststellung, dass die deutsche Migrationspolitik ein mehrfaches Kontrollversagen erlebte.

Entgegen einer verbreiteten Erinnerung kehrte die Mehrzahl der Gastarbeiter zwar zurück, zumeist freiwillig.<sup>52</sup> Tief im kollektiven Gedächtnis verankert ist, dass viele blieben. Eine Rotation war vage anvisiert worden, wurde jedoch niemals konsequent umgesetzt,<sup>53</sup> weil unter anderem die Unternehmen die angelernten Arbeitskräfte nicht wieder ersetzen wollten. Der zwischenzeitliche Anwerbestopp verfestigte die faktische Einwanderung noch, weil die Option einer Pendelmigration durch zeitweise Rückkehr und spätere Wiedereinreise verschlossen wurde.<sup>54</sup> Doch nicht nur die Migrationspolitik, auch die Gastarbeiter selbst hatten die Niederlassung so nicht geplant. Vielfach war Rückkehr fest eingeplant, spätestens nach der Rente, wurde sodann jedoch immer weiter aufgeschoben: wegen wirtschaftlicher Stagnation oder politischer Instabilität im Heimatland, während der Ausbildung der Kinder oder einfach, weil man irgendwie doch heimisch in *Almanya* geworden war.<sup>55</sup> Deutschland schlafwandelte unbeabsichtigt zum Einwanderungsland.<sup>56</sup>

Auch im Kleinen gab es wiederholtes Steuerungsversagen. Ein reduzierter Kindergeldexport wirkte wie ein Bumerang, weil die Restriktion den Wunsch steigerte, die Kinder nach Deutschland zu holen.<sup>57</sup> Insgesamt erlebte die Bundesrepublik nach dem Anwerbestopp anstelle des erhofften Rückgangs eine Erhöhung des „Ausländeranteils“, der noch dazu mit einem deutlichem Anstieg der Arbeitslosenquote unter den früheren Gastarbeitern verbunden war.<sup>58</sup> Ein Berliner Versuch, eine „Gettobildung“ durch Nebenbestimmungen zur Aufenthaltserlaubnis zu verhindern, versandete in der Praxis.<sup>59</sup> Die öffentlichkeitswirksame „Rückkehrförderung“ der Regierung Kohl verstärkte den Eindruck eines Steuerungsversagens noch. Dies sollte zwar nie zwangsweise durchgesetzt

---

(Hrsg.), *Controlling Immigration*, 1. Aufl. 1994, S. 3–51; aktueller die Beiträge zu *James F. Hollifield u. a.* (Hrsg.), *Controlling Immigration*, 4. Aufl. 2022.

<sup>51</sup> Zusammenfassend *Thym* (Fn. 19), S. 95–109.

<sup>52</sup> Siehe *Annette Treibel-Illian*, *Migration in modernen Gesellschaften*, 5. Aufl. 2011, S. 56.

<sup>53</sup> Juristisch *Kay Hailbronner*, *Ausländerrecht*. Ein Handbuch, 1984, Rn. 72 ff.

<sup>54</sup> Im Überblick *Marcel Berlinghoff*, *Das Ende der „Gastarbeit“*, 2013, Kap. 4.

<sup>55</sup> Instruktiv *Cord Pagenstecher*, *Die „Illusion“ der Rückkehr*, *Soziale Welt* 47 (1996), S. 149–179; siehe auch *Özkan Ezli*, *Narrative der Migration*, 2021, Kap. 2.

<sup>56</sup> Nicht anders die spätkoloniale Zuwanderung nach Frankreich, Großbritannien, Belgien und die Niederlande; siehe *Randall Hansen*, *Globalization, Embedded Realism, and Path Dependency*, *Comparative Political Studies* 35 (2000), S. 259–283.

<sup>57</sup> Vgl. § 1 Abs. 6 Bundeskindergeldgesetz i. d. F. v. Art. 2 G. v. 5.8.1974 (BGBl. 1974 I 1769).

<sup>58</sup> Siehe *Herbert* (Fn. 14), S. 232–243.

<sup>59</sup> Näher *Fritz Franz*, „Überlastetes Siedlungsgebiet“ Berlin?, *JR* 1976, S. 146–150, 188–190.

werden und wirkte in der Praxis begrenzt auch.<sup>60</sup> Öffentlich wahrgenommen wurde jedoch vor allem das doppelte Signal, dass zum einen die „Gastarbeiter“ nicht dazugehörten und zum anderen der tatsächliche Inlandsverbleib die regulatorische Hilflosigkeit der Regierung offenbarte.

In der Folgezeit entwickelte sich das Asylsystem zum wichtigsten Zuwanderungskanal. Für sich genommen ist dies kein Steuerungsversagen, weil früher das Grundgesetz und heute das Unionsrecht schutzbedürftigen Personen ein Einreise- und Bleiberecht zusichern. Dennoch war die Kritik am „Mißbrauch des Asylrechts“<sup>61</sup> nicht bloß eine Fantasie konservativer Politiker. In den 1990er Jahren überwand nur eine Minderheit die Hürden des Art. 16a GG.<sup>62</sup> Auch aktuell erfasst die Schutzquote viele nicht. Hinzu kommt die innereuropäische Sekundärmigration: zwischen 1985 und 2000 wurden zwei Drittel (!) aller Asylanträge in Deutschland gestellt,<sup>63</sup> wohin auch heute viele entgegen der Dublin-Regeln weiterwandern. Rückführungen in die Herkunftsstaaten funktionieren seit Jahrzehnten ebenso schlecht wie Dublin-Überstellungen. Das Aufenthaltsbeendigungsrecht war und ist praktisch dysfunktional.

An anderer Stelle verzichtete die Bundesrepublik bewusst auf eine Steuerung. Zum einen wurde der Zuzug deutschstämmiger Aussiedler lange nicht behindert, bevor der Bundestag nach dem Mauerfall einen zeitlichen Schlussstrich zog, der die Zuwanderung zwischenzeitlich beinahe vollständig versiegeln ließ.<sup>64</sup> Zum anderen wirken die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Binnenmarkt und die heutige Unionsbürgerschaft in der Sache als „Migrationssteuerungsabwehranspruch“<sup>65</sup>, der infolge fortschreitender Erweiterungen immer mehr Personen umfasste; staatliche Gegenmaßnahmen sind nur noch in Randbereichen möglich, wie beim Sozialleistungsbezug von Nichterwerbstätigen.<sup>66</sup> Praktisch ist die Unionsbürgerschaft überaus wichtig: Ein Drittel der Inländer mit familiärem Migrationshintergrund kommt aus der heutigen EU; wenn man das sonstige Europa ohne die Türkei hinzuzählt, gilt das sogar für die Hälfte (vor dem Ukrai-

<sup>60</sup> Siehe Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern v. 28.11.1983 (BGBl. 1983 I 1377); und Antwort der Bundesregierung (Fn. 10), S. 3 f., 24 (Anhang 3), wobei die Förderung immer nur ein Entscheidungsfaktor unter vielen war.

<sup>61</sup> So die einleitende Formulierung des Asylkompromisses 1992 nach Ergebnis der Verhandlungen (Fn. 24).

<sup>62</sup> Zwischen 1990 und 2003 wurden über 80 % aller Anträge abgelehnt, exklusive Asylberechtigten und sog. De facto-Flüchtlingen, die nicht abgeschoben werden durften; vgl. *Bundesministerium des Innern u. a.*, Migrationsbericht 2003, S. 38; und *Kay Hailbronner*, Die Rechtsstellung von De-facto-Flüchtlingen, ZAR 1993, S. 3–11.

<sup>63</sup> Siehe *Eiko R. Thielemann*, Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing, EJML 6 (2004), S. 47 (48–54).

<sup>64</sup> Siehe Bundesvertriebenengesetz i. d. F. d. G. v. 21.12.1992 (BGBl. 1992 I 2094); und *Christian Joppke*, Selecting by Origin, 2005, Kap. 4.

<sup>65</sup> *Jürgen Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2011, S. 52–55.

<sup>66</sup> Näher der Beitrag von *Mattias Wendel* in diesem Band.