

II. Integrationsleitbild und Integrationspolitik der Bundestagsparteien – Hintergründe, Entwicklungen und Zusammenhänge

1. CDU/CSU

1.1 Gegen das Selbstverständnis der Bundesrepublik als „Einwanderungsland“ – Integrationsleitbild und Integrationspolitik der CDU/CSU von den 1950er Jahren bis zum Jahr 1998

1.1.1 Zwischen wirtschaftspolitischem Primat und national-kultureller Perspektive

Die Ausländerpolitik der CDU/CSU war anfänglich von einer grundsätzlichen Ambivalenz gekennzeichnet. Denn obwohl es bis zur Bildung der Koalition aus SPD und FDP im Jahr 1969 stets von den Unionsparteien geführte Bundesregierungen gewesen waren, die seit 1955 zur Vermeidung eines möglichen Arbeitskräftemangels infolge der unerwartet stark anwachsenden deutschen Wirtschaftsleistung der Nachkriegszeit durch mit mehreren Staaten geschlossene so genannte Anwerbeabkommen⁹³⁷ für den Zuzug einer schnell zunehmenden Anzahl ausländischer Bürger in die BRD verantwortlich zeichneten, stand die CDU/CSU der mit diesem Vorgang einhergehenden sozio-kulturellen Heterogenisierung skeptisch gegenüber. Da die Situation zugleich je nach Herkunft der ausländischen Arbeitnehmer unterschiedlich eingeschätzt wurde, wollte man die Anwerbung auf Bürger anderer europäischer Staaten beschränken.⁹³⁸ Stellvertretend für diese Perspektive lehnte der zuständige Bundesarbeitsminister Theodor Blank (CDU) zu Beginn der 1960er Jahre die Anwerbung von Menschen aus nicht-europäischen Staaten ab, da er deren *religiös-kulturelle Distanz* zu Europäern als zu groß bewertete und hieraus resultierende innergesellschaftliche Konflikte befürchtete.⁹³⁹ Primär aus außenpolitischen Erwägungen⁹⁴⁰ und unter der Bedingung einer Klausel, welche den Aufenthalt der Nicht-Europäer im Unterschied zu den europäischen Nachbarn auf zwei Jahre

⁹³⁷ Das erste der Abkommen schloss die Bundesrepublik 1955 mit Italien. Es folgten Abkommen mit Spanien (1960), Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968).

⁹³⁸ Vgl. dazu Knortz, Heike: Diplomatische Tauschgeschäfte. „Gastarbeiter“ in der westdeutschen Diplomatie und Beschäftigungspolitik 1953-1973, Köln 2008, S. 23 sowie S. 112ff.

⁹³⁹ Vgl. dazu Rasche, Uta: Einwanderungsland wider Willen, in: FAZ vom 11. Oktober 2010.

⁹⁴⁰ Vor allem weil die Türkei als NATO-Mitglied die Südost-Flanke des Bündnisses sicherte und im Lichte dessen bezüglich der bundesdeutschen „Gastarbeiter“-Politik eine Gleichbehandlung mit dem NATO-Mitglied Griechenland forderte, entschied sich die Bundesregierung letztlich dafür, ein Anwerbeabkommen mit der Türkei zu vereinbaren. Vgl. dazu knapp Luft: Abschied von Multikulti, S. 102f.; vgl. dazu ausführlich Knortz: Diplomatische Tauschgeschäfte, bes. S. 129, S. 152ff. sowie S. 159. Auf der Grundlage dieses Präzedenzfalles schloss die Bundesrepublik in den folgenden Jahren auch entsprechende Abkommen mit Marokko und Tunesien.

begrenzte und den Familiennachzug untersagte⁹⁴¹, schloss die Bundesregierung kurze Zeit später schließlich doch Anwerbeabkommen mit der Türkei und anderen nicht-europäischen Staaten.⁹⁴² Innerhalb von nur wenigen Jahren änderte sich die Haltung der Bundesregierung allerdings nachhaltig, so dass u.a. die aufenthaltsrechtlichen Einschränkungen für türkische Bürger wieder gestrichen wurden.⁹⁴³ Exemplarisch für die neue Betrachtungsweise im Kabinett und in der Union war es 1964 erneut Theodor Blank, der hervorhob, dass durch die Beschäftigung von Ausländern in Deutschland „die Verschmelzung Europas und die Annäherung von Menschen verschiedenster Herkunft und Gesittung in Freundschaft eine Realität“⁹⁴⁴ geworden sei.

Jener Wandel hin zu einer durchaus positiven Bewertung des Faktums, dass die bundesdeutsche Gesellschaft im Zuge der Beschäftigung der so genannten „Gastarbeiter“ kulturell merklich vielfältiger wurde, hing eng mit der günstigen ökonomischen Entwicklung und der anhaltenden Arbeitskräftenachfrage während der ersten Hälfte der 1960er Jahre zusammen, welche das Prinzip der „Gastarbeiter“-Anwerbung als sinnvoll und notwendig erscheinen ließen. Angesichts dieser gerade von Seiten der Union immer wieder erläuterten Wechselbeziehung aus Arbeitskräfteengpass und Ausländeranwesenheit⁹⁴⁵ war es durchaus folgerichtig, dass die erste, wenn auch nur kurze Baisse der Nachkriegszeit in den Jahren 1966/67 in Teilen der Unionsparteien wieder Bedenken gegenüber der „Gastarbeiter“-Praxis auslöste.⁹⁴⁶ Da 1967 die Anzahl der ausländischen Arbeitnehmer in der BRD deutlich zurückging, um danach im Kontext einer sich sehr schnell erholenden Volkswirtschaft wieder anzusteigen, verstummten die Skeptiker allerdings wieder. Schließlich bestätigte diese Entwicklung einstweilen das in der Bundesrepublik allgemein vorherrschende Bild der ausländischen Arbeiter als arbeitsmarktpolitischer „Flexibilitätsreserve“⁹⁴⁷, ebenso wie sie auch die gegen Ende der 1960er Jahre populär gewordene Vorstellung einer gewissen Planbarkeit sozio-ökonomischer Prozesse zu belegen schien.⁹⁴⁸ Mit anderen Worten: Die Ausländerbeschäftigung wirkte *steu-*

⁹⁴¹ Vgl. dazu exemplarisch Luft: Abschied von Multikulti, S. 102f.

⁹⁴² Vgl. dazu Knortz: Diplomatische Tauschgeschäfte, S. 23 sowie 152ff. Um den anvisierten Übergangscharakter der Ausländerbeschäftigung hervorzuheben, betonte die Bundesregierung seit Beginn der 1960er Jahre bei den Verhandlungen mit ausländischen Regierungen stets, dass die BRD *kein Einwanderungsland* sei. Vgl. ebd.

⁹⁴³ Vgl. dazu Luft: Abschied von Multikulti, S. 74f.

⁹⁴⁴ So Blank zitiert nach Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 210.

⁹⁴⁵ Vgl. dazu Tietze: Einwanderung und die deutschen Parteien, S. 193.

⁹⁴⁶ Vgl. dazu Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 221.

⁹⁴⁷ Ebd., S. 206.

⁹⁴⁸ Diese vor allem während der Großen Koalition (1966-1969) wirkungsmächtige Vorstellung war eng mit Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller (SPD) und Bundesfinanzminister Franz-Josef Strauß (CSU) verbunden. Von ihnen geprägte Begriffe wie „konzertierte Aktion“ oder „Globalsteuerung“ auf der Basis eines Gesetzes „zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ wurden zu Synonymen eines Glaubens an die Planbarkeit von Konjunktur. Vgl. Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, S. 450ff. Vgl. dazu auch die Einschätzung, dass 1967 vor allem angesichts der „kühnen keynesianischen Hoffnungen“ das „Jahr einer neuartigen Planungseuphorie“ gewesen sei, bei Walter: Gelb oder Grün?, S. 84.

erbar und kam damit den Interessen der bundesrepublikanischen Unternehmen entgegen, welche sich folglich prononcierter als jede andere gesellschaftliche Gruppe für die Anwerbepraxis aussprachen.⁹⁴⁹ Nicht zuletzt weil CDU und CSU Konzilianz gegenüber den Forderungen und Bedürfnissen der Wirtschaftsverbände wirtschafts- und sozialpolitisch für sinnvoll erachteten⁹⁵⁰, verfehlte deren äußerst positive Haltung zur Ausländerbeschäftigung ihre Wirkung bei der Union nicht.

Gleichwohl stand innerhalb der beiden Schwesterparteien auch während der zweiten Hälfte der 1960er Jahre *nicht*⁹⁵¹ in Zweifel, dass es sich bei der Anwesenheit der ausländischen Arbeiter in der BRD „um ein zeitlich begrenztes Phänomen“ bzw. um eine „Übergangserscheinung“⁹⁵² handelte, die Bundesrepublik also weder ein *Einwanderungsland* war noch ein solches werden würde.⁹⁵³ Entsprechend wurde „das Konzept des vorübergehenden Aufenthalts“, wie Ulrich Herbert bemerkt, durch die 1965 von der Bundesregierung beschlossene Neufassung des Ausländergesetzes auch zur gängigen „Rechtsvorschrift“⁹⁵⁴. Auf der Basis dieser Grundannahme und somit in der Erwartung einer dereinstigen Rückkehr der ausländischen Arbeitnehmer in ihre jeweiligen Herkunftsländer betrachtete die Union die Bewahrung der nationalen Identität und Kultur der Ausländer als zentrales politisches Ziel.⁹⁵⁵

Mit Blick auf die Frage, welches Integrationsleitbild CDU und CSU dagegen für den Fall der nicht näher thematisierten *dauerhaften* Niederlassung von Ausländern in der Bundesrepublik verfolgten, ließen sich im Kontext einer Ergänzung des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1968 implizit einige Rückschlüsse ziehen. So verständigte sich die Union mit ihrem sozialdemokratischen Koalitionspartner im Rahmen einer von der SPD initiierten Reform der Einbürgerung ausländischer Ehegatten deutscher Partner darauf, den fortan zu gewährenden Einbürgerungsanspruch u.a. an die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“⁹⁵⁶ zu knüpfen. Hierbei gingen die Koalitionäre, wie es die Vorsitzende des Innenausschusses des Deutschen Bundestages exemplarisch formulierte, davon aus, dass eine solche Einordnung auf freiwilliger Basis und ohne Aufgabe der eigenen Sprache oder Kultur erfolgen solle.

⁹⁴⁹ Vgl. dazu exemplarisch die Rolle der bundesdeutschen Wirtschaft bei der Aufhebung der aufenthaltsrechtlichen Einschränkungen für türkische Arbeitnehmer im Jahr 1963 bei Luft: Abschied von Multikulti, S. 74f.

⁹⁵⁰ Vgl. dazu Bösch: Macht und Machtverlust, S. 22. Ein konziliantes Verhalten gegenüber den Interessen der Wirtschaftsverbände bildete gemäß Bösch eines der Markenzeichen christdemokratischer Bundesregierungen in der jungen BRD. Im konkreten Kontext sprach sich Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard bereits 1954 für ein Anwerbeabkommen mit Italien aus, da sein Ministerium „regelmäßig die lohn erhöhenden Wirkungen eines vollbeschäftigten Arbeitsmarktes“ fürchtete. Knortz: Diplomatische Tauschgeschäfte, S. 76.

⁹⁵¹ Vgl. dazu, dass diese Betrachtungsweise von Beginn an die Prämisse der gesamten „Gastarbeiter“-Anwerbung dargestellt hatte, exemplarisch Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 204.

⁹⁵² Ebd., S. 211. Vgl. zu dieser Grundannahme der Union ebenfalls Tietze, Klaudia: Friede, Freude, Gastarbeiter. Die Haltungen der Parteien gegenüber Ausländern in den Jahren 1955-1969, in:

http://miami.uni-muenster.de/servlets/Servlet/Derivate/Derivate-4163/tietze_2007.pdf, S. 29ff. sowie S. 36.

⁹⁵³ Vgl. ebd., S. 29. Vgl. dazu auch weiter oben S. 154, FN 942.

⁹⁵⁴ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 212.

⁹⁵⁵ Vgl. dazu Tietze: Die Haltungen der Parteien gegenüber Ausländern 1955-1969, S. 31f.

⁹⁵⁶ Zitiert nach ebd., S. 26.

Diesbezüglich wurde für legitim befunden, dass man generell auch in zwei Kulturen zu Hause sein könne, wobei man in dem Land zu Hause sein *solle*, in dem man *lebe*.⁹⁵⁷ Der Gesetzesnovelle war demnach das Integrationsleitbild der *Akkulturation* inhärent.⁹⁵⁸

In der Neufassung ihres Grundsatzprogramms befasste sich die CDU dann 1971 erstmals in einem wichtigen programmatischen Text ausführlicher mit den gesellschafts- bzw. integrationspolitischen Aspekten der Anwesenheit einer wachsenden Anzahl von Ausländern in der BRD. Dabei wurde betont, dass der „Anspruch der ausländischen Arbeitnehmer auf geordnete Wohn- und Lebensverhältnisse, insbesondere der Bildungsanspruch ihrer Kinder, das Recht auf Pflege ihrer heimatlichen Kultur sowie auf Eingliederung in unsere Gesellschaft gewährleistet werden (müssen). Der Gefahr ihrer Isolierung ist besonders durch Maßnahmen entgegenzutreten, die geeignet sind, bestehende Sprachbarrieren zu beseitigen.“⁹⁵⁹ Im Kern knüpfte die CDU hier an den bisherigen ausländerpolitischen Kurs der Union und damit an die Idee einer *zeitlich befristeten Integration* an.⁹⁶⁰

Während der folgenden Monate wurde jedoch offenbar, dass sich infolge der positiven ökonomischen Grundstimmung in Zeiten von Vollbeschäftigung und enormen Wachstumsraten, an denen die etwa 2,2 Millionen „Gastarbeiter“ einen wichtigen Anteil hatten, auch die bislang übliche Betrachtungsweise der Ausländeranwesenheit innerhalb der Union zumindest teilweise veränderte, was sich in über die bisherige Haltung hinausgehenden integrationspolitischen Vorschlägen widerspiegelte. So forderten Bezirksverbände der Jungen Union Mitte 1971 das kommunale Wahlrecht für seit mindestens fünf Jahren in Deutschland lebende Ausländer, während die Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft (CDA) parallel dazu befand, dass die Bundesrepublik inzwischen de facto ein Einwanderungsland sei. In diesem Zusammenhang verlangte sie, Ausländern nach einer festzulegenden Aufenthaltsdauer in der BRD einen Anspruch auf Einbürgerung zu gewähren, und zwar unabhängig davon, ob ein Ausländer aus dem EWG-Raum komme oder nicht.⁹⁶¹

Repräsentativ war die Einschätzung der CDA für die CDU/CSU allerdings insofern nicht, als die Union als Ganze – genau wie SPD und FDP – die Frage der *Einwanderung* zu diesem Zeitpunkt nicht thematisierte und für eine solche Entwicklung somit auch keine aus-

⁹⁵⁷ Vgl. diese Aussage der CDU-Abgeordneten Elisabeth Enseling bei ebd.

⁹⁵⁸ Zum Integrationsleitbild der Akkulturation vgl. ausführlich weiter oben Kap. I. 5.1.1, S. 20ff.

⁹⁵⁹ CDU: Berliner Programm. In der Form der zweiten Fassung vom 18. Bundesparteitag, 25.-27.1.1971, Düsseldorf, in: http://www.kas.de/upload/themen/programmatik_der_cdu/programme/1971_Berliner-Programm_Zweite-Fassung.pdf, Ordnungspunkt 80.

⁹⁶⁰ Bereits in den 1960er Jahren hatte die CDU/CSU besonderen Wert auf die schulische Einbindung ausländischer Kinder und hierbei insbesondere auf den Deutscherwerb gelegt. Zugleich war man nach wie vor grundsätzlich von einer dereinstigen Rückkehr der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Kinder in die Herkunftsländer ausgegangen. Vgl. dazu u.a. Tietze: Die Haltungen der Parteien gegenüber Ausländern 1955-1969, S. 20ff.

⁹⁶¹ Vgl. dazu dies.: Einwanderung und die deutschen Parteien, S. 195. Vgl. in dem Zusammenhang die Bestimmungen des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts von 1913 bei weiter oben Kap. I. 5.2.3, S. 117f.

länder- und integrationspolitische Gesamtkonzeption besaß.⁹⁶² Indem die Parteiführung der CDU die beiden Vorschläge nicht übernahm, bestätigte sie indirekt noch einmal ihre grundsätzliche Erwartung, dass zumindest der Großteil der ausländischen Bürger nicht einwandern, sondern nur vorübergehend in der Bundesrepublik sein würde. „Integration“ meinte aus Sicht der Union demnach auch weiterhin, die Teilnahme der Ausländer am gesellschaftlichen Leben für die Dauer ihres Aufenthalts in der BRD zu gewährleisten und angesichts der späteren Rückkehr die Pflege ihrer Herkunftskulturen zu ermöglichen.⁹⁶³

Kurze Zeit nach der Initiative der beiden CDU-Unterorganisationen rückte die Ausländer- und Integrationspolitik immer mehr in den öffentlichen Fokus. Ursache hierfür war vor allem die Tatsache, dass die Zahl der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer allein zwischen 1968 und 1972 von rund 1,9 auf etwa 3,5 Millionen angestiegen war.⁹⁶⁴ Als sich bald darauf zudem die Anzeichen mehrten, dass der anhaltende wirtschaftliche Aufschwung zumindest einem vorläufigen Ende entgegenging, beschloss die sozial-liberale Bundesregierung Ende 1973 einen Anwerbestopp ausländischer Arbeitnehmer.⁹⁶⁵ Da die Union in Anbetracht der Erfahrungen von 1966/67 vorerst keinen Anlass sah, ihre ausländer- bzw. *ausländerbeschäftigungspolitische* Haltung nachhaltig zu korrigieren, kritisierte sie die Entscheidung der Koalition und plädierte stattdessen für eine – wenn auch etwas stärker reglementierte – Fortsetzung der Anwerbspolitik.⁹⁶⁶

Im Verlauf der nächsten Jahre wurde jedoch sukzessive offenbar, dass sich die wirtschaftspolitischen Prämissen, welche den während des vergangenen Jahrzehnts vorherrschenden ausländerpolitischen Optimismus bei CDU und CSU maßgeblich befördert hatten, immer mehr und allem Anschein nach dauerhaft wandelten. Denn nachdem die bundesdeutsche Volkswirtschaft Ende 1973 infolge der Ölkrise und des Zusammenbruchs des Weltwährungssystems in eine schwere Krise gestürzt war, erholte sie sich anders als 1966/67 nur sehr langsam. Im Zuge dessen stieg die Arbeitslosenzahl von etwa 200.000 im Jahre 1973 auf über

⁹⁶² Vgl. dazu Schönwälder, Karen: Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, Essen 2001, S. 345ff. Bis zu Beginn der 1970er Jahre hatte weder eine ausländerpolitische Grundsatzdiskussion im Deutschen Bundestag stattgefunden noch hatten die unterschiedlichen Bundesregierungen ein ausländerpolitisches Gesamtkonzept entwickelt. Vgl. dazu auch Knortz: Diplomatische Tauschgeschäfte, S. 159 sowie S. 182.

⁹⁶³ Vgl. dazu paradigmatisch Tietze: Einwanderung und die deutschen Parteien, S. 193. Das politische Ziel, Ausländern die Pflege ihrer Heimatkultur zu ermöglichen, entsprach zugleich der zentralen Bedeutung, welche die CDU/CSU Kultur, verstanden als „Grundlage menschlicher Selbstentfaltung“, traditionell beimaß. Vgl. diese exemplarische Formulierung bei CDU/CSU: Weiter so, Deutschland – Für eine gute Zukunft. Das Wahlprogramm von CDU und CSU für die Bundestagswahl 1987, in: http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Bundestag/1987_Wahlprogramm.pdf, S. 41.

⁹⁶⁴ Vgl. dazu Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 233. 1973 stieg die Zahl auf etwa vier Millionen.

⁹⁶⁵ Vgl. bezüglich der Frage, wer nach dem Anwerbestopp noch einreiseberechtigt war, Bade, Klaus J.: Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme, München 1994, S. 111.

⁹⁶⁶ Die Union plädierte für die Fortführung der Anwerbung auf der Basis einer freiwilligen „Rotation“, welche dem Staat größere Steuerungsmöglichkeiten verschaffen sollte. Vgl. dazu Tietze: Einwanderung und die deutschen Parteien, S. 197.

eine Million im Jahr 1975 an. Besonders schwer wog dabei mit Blick auf die Ausländerpolitik, dass die Anzahl der ausländischen Bürger in der BRD im gleichen Zeitraum entgegen allen Erwartungen nicht etwa zurückging, sondern – bei gleichzeitiger deutlicher Abnahme der Zahl der ausländischen Beschäftigten – weiter zunahm.⁹⁶⁷ War die Union bisher davon ausgegangen, dass die volkswirtschaftlichen Vorteile der Ausländerbeschäftigung mögliche Nachteile überwogen, so kamen nun Zweifel an dieser Annahme auf.⁹⁶⁸ In dem Zusammenhang begannen CDU und CSU, ihre relativ vage ausländer- und integrationspolitische Agenda klarer zu konturieren. Hierbei betonte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion in einem Beschluss, dass im Falle möglicher weiterer Anwerbung auch *Garantien* für die Rückkehr der ausländischen Arbeiter und Maßnahmen zur Förderung ihrer Wiedereingliederung in die heimische Wirtschaft vereinbart werden müssten.⁹⁶⁹

Obwohl diese Kopplung der Anwerbung an die Erwartung einer späteren Rückkehr lediglich die allgemeine, in den vergangenen Jahren im öffentlichen Diskurs gleichwohl kaum noch thematisierte Grundidee der „Gastarbeiter“-Beschäftigung beschrieb, war die nun offensichtlich als notwendig erachtete explizite Erwähnung des Rückkehrprozesses von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Demgemäß wurde im Fraktionsbeschluss zudem darauf abgehoben, dass eine sinnvolle Schulbildung den tatsächlichen Bedürfnissen ausländischer Kinder entsprechen und daher mit den Herkunftsländern abgestimmt werden sollte.⁹⁷⁰ Die Bundestagsfraktion legte hier offen, dass die Union die Ausländeranwesenheit in der Regel weiterhin nicht als Einwanderungsprozess, sondern als an die wirtschaftliche Entwicklung gebundenen vorübergehenden Aufenthalt bewertete. Folglich wurde Integration seitens der Union als „soziale Gleichstellung und Eingliederung“, jedoch ausdrücklich *nicht* als „sozio-kulturelle Verschmelzung oder gar Einbürgerung“⁹⁷¹ interpretiert.

Wie elementar aus Sicht der Union speziell jene sozio-kulturelle Ebene für das Zusammenleben in der Bundesrepublik war, zeigte sich wenig später exemplarisch in ihrem Programm zur Bundestagswahl 1976.⁹⁷² CDU und CSU verdeutlichten darin, dass sie „unser kulturelles und geschichtliches Erbe“ als Basis für „Gegenwart und Zukunft“ ansahen und

⁹⁶⁷ Vgl. dazu Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 233. Zudem lag die Arbeitslosenquote ausländischer Arbeitnehmer 1974 erstmals über derjenigen der einheimischen Bevölkerung, woran sich anschließend nichts mehr geändert hat. Vgl. ebd., S. 238.

⁹⁶⁸ Von Bedeutung war in diesem Kontext auch, dass die 1971 in Kraft getretene Ausweitung der arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen für Ausländer den unmittelbaren Gestaltungsspielraum bundesdeutscher Politik merklich eingeschränkt hatte. Während diese Regelung einige Jahre zuvor noch als Randnotiz eines alles in allem problemlos funktionierenden Systems der Ausländerbeschäftigung wahrgenommen worden war, erschien sie nun als Symbol einer grundlegend veränderten Gesamtkonstellation. Vgl. dazu ebd., S. 226ff.

⁹⁶⁹ Vgl. CDU/CSU-Bundestagsfraktion: Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, in: Bundestagsdrucksache 7/2469, S. 2.

⁹⁷⁰ Vgl. ebd.

⁹⁷¹ So formulierte es die CDU im Kontext des Fraktionsbeschlusses in einer Pressemitteilung. Zitiert nach Tietze: Einwanderung und die deutschen Parteien, S. 194.

⁹⁷² Vgl. CDU/CSU: Aus Liebe zu Deutschland. Das Wahlprogramm der CDU und CSU 1976, in: http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Bundestag/1976_Freiheit-Sicherheit-Zukunft.pdf.

forderten in diesem Kontext, „unsere gemeinsamen Werte zu neuem Leben [zu; M.O.] erwecken“⁹⁷³. Die „Traditionen unserer deutschen Geschichte“ wurden außerdem als „lebendiges Unterpfand für eine kraftvolle Erneuerung“ bezeichnet, wobei im Umgang mit der eigenen Geschichte zugleich „die dunklen Kapitel nicht aus[ge]spar[t]“⁹⁷⁴ werden sollten. Dass sie historisch-kulturellen Faktoren generell eine besondere Bedeutung beimaß, unterstrich die Union zudem im Hinblick auf die Deutschlandpolitik, wenn es hieß: „Um die Einheit der Nation zu erhalten, unterstützen und fördern wir die Begegnung der Menschen in Deutschland und die *Bewahrung aller geistigen, kulturellen und historischen Gemeinsamkeiten*.“⁹⁷⁵ Unmittelbar geknüpft wurden die Aussagen zu den sozio-kulturellen Grundlagen Deutschlands an die europäische Kultur: „Europa ist für uns mehr als eine geographische Größe. Europa ist Inbegriff einer freiheitlichen und humanen Lebensform.“⁹⁷⁶

Während sich CDU und CSU in ihrem gemeinsamen Bundestagswahlprogramm trotz der zunehmenden Relevanz dieses Politikfeldes nicht zur Ausländer- und Integrationspolitik äußerten, gingen beide Parteien im Rahmen ihrer jeweiligen neuen Grundsatzprogramme relativ ausführlich hierauf ein. So betonte die CSU im Jahr 1976, dass ausländische Arbeitnehmer die gleichen Rechte und Pflichten hätten wie deutsche Arbeitnehmer und die „soziale und kulturelle Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik dringend verbessert werden (muß). Man muß ihnen helfen, hier in menschenwürdigen Verhältnissen zu leben, aber auch die Rückkehr in ihre Heimat offenzuhalten und zu erleichtern.“⁹⁷⁷ Auf lange Sicht sei dabei aus arbeitsmarkt- und entwicklungspolitischen Gründen eine Verringerung der Zahl ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik anzustreben.⁹⁷⁸

In ihrem Grundsatzprogramm aus dem Jahr 1978 hob die CDU hervor, dass die „Grundwertbindung unserer Politik uns zur sozialen Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in unsere Gesellschaft sowie zur Erhaltung ihrer kulturellen Eigenständigkeit und der Förderung ihrer Kontakte zum Heimatland (verpflichtet).“⁹⁷⁹ Darüber hinaus sei generell dafür zu sorgen, dass die ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familien „während ihres Aufenthalts in Deutschland unter menschenwürdigen Bedingungen leben“, sie „ihre personale und berufliche Zukunft selbst wählen können“ und sie „ihre kulturelle Eigenständigkeit bewahren und dadurch [...] die Möglichkeit der Rückkehr und Wiedereingliederung in ihr Heimatland offenhalten können.“ Insbesondere müssten Maßnahmen getroffen werden, „um zu verhindern, daß die Kinder ausländischer Mitbürger in einer gesellschaftli-

⁹⁷³ Ebd., S. 5 sowie S. 16.

⁹⁷⁴ Ebd., S. 5 sowie S. 17.

⁹⁷⁵ Ebd., S. 7 [Hervorhebung durch den Verfasser; M.O.].

⁹⁷⁶ Ebd., S. 4.

⁹⁷⁷ CSU: Grundsatzprogramm, in: http://www.hss.de/fileadmin/migration/downloads/GSP_1976.pdf, S. 34.

⁹⁷⁸ Vgl. ebd.

⁹⁷⁹ CDU: Grundsatzprogramm „Freiheit, Solidarität, Gerechtigkeit“. 26. Bundesparteitag, 23.-25. Oktober 1978, Ludwigshafen, in: http://www.grundsatzprogramm.cdu.de/doc/1978_Ludwigshafen_Grundsatzprogramm-Freiheit-Solidaritaet-Ger.pdf, S. 151.

chen Isolation aufwachsen.⁹⁸⁰ Auffällig war, dass das Ziel einer Reduzierung der Ausländeranzahl anders als im Programm der CSU *nicht* formuliert wurde.

Hierin fand offenbar seinen Niederschlag, dass sich der seit 1977 amtierende CDU-Generalsekretär Heiner Geißler, welchen viele Beobachter mehr noch als den die programmatische Erneuerung ebenfalls forcierenden Parteivorsitzenden Helmut Kohl⁹⁸¹ als den „eigentlichen Vater des Grundsatzprogramms“⁹⁸² ansahen, in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre als Antwort auf die in der Bundesrepublik zunehmend zu beobachtende gesellschaftlich-kulturelle Enttraditionalisierung⁹⁸³ um ein betont soziales und kulturell liberales Profil seiner Partei bemühte.⁹⁸⁴ So sollte sich die CDU aus Sicht Geißlers künftig u.a. als „Anwalt“⁹⁸⁵ der Ausländer in der BRD verstehen und diese vor einer gesellschaftlichen Randstellung bewahren. Während der Kurs des CDU-Generalsekretärs innerhalb der Union, die sich üblicherweise als „Volkspartei“⁹⁸⁶ mit *konservativem*, *liberalem* und *sozialem* Anspruch versteht⁹⁸⁷ und entsprechende Hauptströmungen besitzt, seitens der konservativen Strömung – und vor allem seitens der CSU⁹⁸⁸ – äußerst kritisch bewertet wurde, prägte der durch Geißler versinn-

⁹⁸⁰ Ebd.

⁹⁸¹ Helmut Kohl wurde 1973 als Nachfolger von Rainer Barzel zum CDU-Vorsitzenden gewählt. Kohl, der zu diesem Zeitpunkt erst 43 Jahre alt war, galt während der 1970er Jahre ebenso wie Geißler als Verfechter eines unterschiedenen Modernisierungskurses seiner Partei. Vgl. dazu knapp Kleinmann, Hans-Otto: 1973-1976: Reformer – Helmut Kohl, in: <http://www.kas.de/wf/de/71.8758/>.

⁹⁸² Bösch: Macht und Machtverlust, S. 41.

⁹⁸³ Vgl. dazu exemplarisch Lösche/Walter: Die FDP, S. 63.

⁹⁸⁴ Geißler subsumierte sein Programm der sozialen und kulturellen Liberalisierung unter der Formel der „Neuen Sozialen Frage“. Vgl. Geißler, Heiner: Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente, 2. Aufl., Freiburg 1976. Sein Kerngedanke lautete, wie Bösch zusammenfasst, dass neben den alten Konflikt zwischen Kapital und Arbeit „Konflikte zwischen organisierten und nicht-organisierten Interessen“ getreten seien. Zu den benachteiligten Nicht-Organisierten zählte Geißler auch die „Gastarbeiter“. Vgl. Bösch: Macht und Machtverlust, S. 35.

⁹⁸⁵ Ebd.

⁹⁸⁶ Vgl. zur Gestalt einer „Volkspartei“ Hofmann, Bernd: Annäherung an die Volkspartei. Eine typologische und parteiensoziologische Analyse, Wiesbaden 2004; vgl. dazu auch Mintzel, Alf: Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit. Ein Lehrbuch, Opladen 1984; vgl. dazu ferner aus historischer Perspektive Walter, Franz: Im Herbst der Volksparteien? Eine kleine Geschichte vom Aufstieg und Rückgang politischer Massenintegration, Bielefeld 2009. Vgl. zum üblicherweise synonym verwendeten Begriff der „Catch-All Party“ darüber hinaus Kirchheimer, Otto: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift (1) 1965, S. 20-41.

⁹⁸⁷ Vgl. zu Selbsteinschätzung und Bestreben der Union, Volkspartei mit sozialem, liberalem und konservativem Anspruch zu sein, exemplarisch von Alemann, Ulrich: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 3., überarb. und aktual. Aufl., Opladen 2003, S. 48f. Vgl. dazu ebenfalls Lappenküpfer, Ulrich: Zwischen „Sammlungsbewegung“ und „Volkspartei“. Die CDU 1945-1969, in: Gehler, Michael et al. (Hrsg.): Christdemokratie in Europa im 20. Jahrhundert, Wien 2001, S. 385-398, S. 395. Vgl. zur Gründung der Union als Vereinigung durchaus heterogener politischer Gruppen generell Haungs: Die CDU, S. 172ff. Vgl. dazu komprimiert Weinacht, Paul-Ludwig: Die Christlich Demokratische Union: Von der Föderation zur Volkspartei, in: Haungs, Peter/Jesse, Eckhard (Hrsg.): Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven, Köln 1987, S. 104-108.

⁹⁸⁸ Die bedeutendsten Repräsentanten der konservativen Strömung innerhalb der Union waren in der CDU (während der 1970er und 1980er Jahre) Alfred Dregger und (während der 1990er Jahre) Manfred Kanther. Die CSU war und ist in Fragen der Ausländerpolitik üblicherweise nahezu vollständig dieser Strömung zuzuordnen.

bildlichte „Modernisierungsflügel“, dem Vertreter der (christlich-)sozialen⁹⁸⁹ und der liberalen Strömung⁹⁹⁰ der Partei angehörten, nun das öffentliche Erscheinungsbild der CDU.⁹⁹¹ Mit Blick auf die in der BRD lebenden Ausländer vermieden die Christdemokraten indes vorerst eine klare Festlegung, ob sich die Ausländerpolitik künftig auf ihre *dauerhafte* Integration einstellen oder ob sie weiterhin – im Sinne des CSU-Kurses – prinzipiell von ihrer späteren Rückkehr in die Herkunftsländer ausgehen sollte.

Parallel zu Geißlers Plan, die Bundes-CDU gesellschaftspolitisch zur linken Mitte hin zu öffnen, stärkten einige Landesverbände der CDU ihr konservatives Profil.⁹⁹² In Fragen der Ausländerpolitik taten sich diesbezüglich vor allem die baden-württembergische CDU unter Hans Filbinger, welcher die Einführung von Rückkehrprämien zur Verringerung der Zahl ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien forderte, sowie die hessische CDU unter ihrem Vorsitzenden Alfred Dregger hervor. Dreggers Standpunkt, dass die Bundesrepublik *kein Einwanderungsland* sei bzw. sich auch weiterhin nicht als ein solches verstehen sollte, brachte dabei die vorherrschende Meinung innerhalb der konservativen Strömung bzw. des konservativen Flügels der Union zum Thema Ausländerpolitik Ende der 1970er Jahre auf eine prägnante Formel.⁹⁹³

Während sich die Union als Ganze 1978 also noch nicht auf eine klare ausländer- und integrationspolitische Linie festgelegt hatte, stieg die Zahl der in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Bürger, die seit 1975 für einige Jahre relativ konstant geblieben war, ab 1979

⁹⁸⁹ Die wichtigste Vertretung der sozialen Strömung innerhalb der Union war und ist die Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA), auch CDU-Sozialausschüsse genannt. In den 1970er, 1980er und 1990er Jahren prägten die Vorsitzenden Norbert Blüm (1977-1987) und Ulf Fink (1987-1993) deren Profil.

⁹⁹⁰ Die zentralen Exponenten der liberalen Strömung innerhalb der Union waren während der 1970er, 1980er und 1990er Jahre Heiner Geißler und Rita Süßmuth.

⁹⁹¹ Vgl. zu den Bemühungen um ein sozialeres und sozio-kulturell liberales Profil der Union Bösch, Frank: Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU), in: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden 2007, S. 201-219, S. 201. Vgl. dazu ebenfalls o.A.: Große Bilder, in: Der Spiegel (44) 1978. Der Hauptvertreter der christlich-sozialen Strömung in der CDU, Norbert Blüm, lobte das neue Parteiprogramm als „großes Programm für den Weg in eine sanftere Gesellschaft“. Mitglieder der konservativen Strömung der CDU wie Alfred Dregger äußerten sich dagegen kritisch über das neue Programm. Vgl. ebd.

⁹⁹² Vgl. Bösch: Macht und Machtverlust, S. 35ff. sowie S. 216.

⁹⁹³ Vgl. ebd. Filbinger schlug 1975 erstmals vor, Gastarbeitern Rückkehrprämien zu zahlen, um ihre Rückkehrbereitschaft zu stärken. Ebenso wie Dregger betonte auch Filbinger, dass die Bundesrepublik kein Einwanderungsland sei und keines werden solle. Vgl. dazu Meier-Braun, Karl-Heinz: „Freiwillige Rotations“ – Ausländerpolitik am Beispiel der baden-württembergischen Landesregierung, Diss., München 1979, S. 118; vgl. dazu auch Kleinmann, Hans-Otto: Geschichte der CDU 1945-1982. Hrsg. von Günter Buchstab, Stuttgart 1993, S. 385f. Generell lag, wie Udo Zolleis beobachtet hat, die Klammer der CDU seit den 1960er Jahren „in einer tiefen Abneigung gegen den Sozialismus und linke Weltveränderungstheorien“ [Zolleis: Die CDU, S. 219 sowie S. 263]. Die mit dem Begriff „Einwanderungsland“ verbundene Vorstellung einer nachhaltigen Veränderung der kulturellen Grundlagen der deutschen Gesellschaft stieß auch vor diesem Hintergrund letztlich nicht nur bei der konservativen Strömung, sondern bei dem überwiegenden Teil der Union auf Widerstand.

wieder deutlich an.⁹⁹⁴ Indem diese Zunahme der Ausländerzahl wie bereits einige Jahre zuvor mit einem Rückgang der Zahl ausländischer Beschäftigter einherging und vor allem durch Familiennachzug zustande kam⁹⁹⁵, wurde nun augenscheinlich, dass es sich bei der Anwesenheit vieler Ausländer wohl nicht mehr um eine „Übergangerserscheinung“, sondern um eine sich vollziehende *Einwanderung* handelte.

Das der Ausländerpolitik der Union bislang innewohnende Integrationsleitbild eines auf *begrenzte* Zeit ausgerichteten guten *Nebeneinanders*, in dessen Lichte kulturelle Differenzen gleichsam selbstverständlich akzeptiert bzw. sogar bewusst politisch aufrechterhalten wurden, war damit obsolet geworden. Folglich war eine grundsätzliche Klärung des künftigen ausländer- und integrationspolitischen Kurses unvermeidlich. Hierbei galt es zu thematisieren, welcher – nicht zuletzt kultureller – Voraussetzungen das *dauerhafte* gesellschaftliche *Miteinander* mit einer größeren Anzahl von Menschen ausländischer Herkunft in der Bundesrepublik bedurfte, und zu entscheiden, ob die sich aus Einwanderung ergebenden innergesellschaftlichen Veränderungsprozesse für die CDU/CSU eine wünschenswerte Perspektive darstellten oder nicht.

Vor dieser Folie entspann sich im Übergang zu den 1980er Jahren eine unionsinterne Debatte über die normative Basis des Zusammenlebens in der Bundesrepublik und damit zugleich über das Selbstverständnis Deutschlands. Dabei setzte sich innerhalb der CDU/CSU in Anknüpfung an die von Theodor Blank 1961 exemplarisch formulierte Skepsis gegenüber den Folgen des Zusammenlebens einer größeren Anzahl von Menschen verschiedener Kulturen und Religionen in der BRD sehr bald die Einschätzung durch, dass die Bundesrepublik jetzt und zukünftig nicht die Einwanderung von Ausländern anstreben und sich generell nicht als Einwanderungsland begreifen sollte.⁹⁹⁶ Entsprechend hieß es in einem Anfang des Jahres 1982 eingebrachten Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Ausländer- und Integrationspolitik, in dem die Ergebnisse der parteiinternen Meinungsbildungsprozesse der vergangenen Jahre gebündelt wurden, dass die Bundesrepublik „verfassungsrechtliche Verantwortung für die deutsche Nation“ trage und damit auch dafür, dass Deutschland „nach seiner Geschichte und seinem Selbstverständnis kein Einwanderungsland“ – bzw. wie es der CSU-

⁹⁹⁴ Allein im Jahr 1980 nahm die Anzahl der in der BRD lebenden Ausländer im Vergleich zum Vorjahr um ca. 300.000 zu. Im folgenden Jahr setzte sich der Anstieg fort. Vgl. die genauen Zahlen bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 233. Herbert hat mit Blick auf die Entwicklung der Ausländerzahlen nach 1973 ein „ziemlich fassungsloses Erstaunen“ in der Bundesrepublik konstatiert. Ebd., S. 233. Von Bedeutung war dabei auch, dass seit Mitte der 1970er Jahre die Anzahl der jährlichen Asylbewerber in der BRD anstieg, um 1980 den vorläufigen Höhepunkt von ca. 107.000 zu erreichen. Vgl. ebd., S. 274.

⁹⁹⁵ Zwischen 1978 und 1981 stieg die Anzahl der in der BRD lebenden ausländischen Bürger um ca. 650.000, während im gleichen Zeitraum die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer um ca. 30.000 zurückging. Vgl. ebd., S. 233. Zur Bedeutung des Familiennachzugs bei dieser Entwicklung vgl. ebd., S. 247.

⁹⁹⁶ Ein Grund für die Stärke der konservativen Strömung der Union im Übergang zu den 1980er Jahren war auch, dass viele derjenigen Wähler, die der FDP nach dem Ausscheiden des national-liberalen Parteiflügels [vgl. dazu weiter unten Kap. II. 3.1.1, S. 366ff.] zu Beginn der 1970er Jahre den Rücken gekehrt hatten, inzwischen die CDU/CSU unterstützten. Vgl. dazu exemplarisch Bösch: Macht und Machtverlust, S. 216.

Zwischen „Multikulturalismus“ und „Leitkultur“
Integrationsleitbild und -politik der im 17. Deutschen
Bundestag vertretenen Parteien

Ohlert, M.

2015, XIII, 712 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-08251-2